



**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ**  
**ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ**  
**«ОДЕСЬКА ПОЛІТЕХНІКА»**  
**Гуманітарний факультет**  
**Кафедра міжнародних відносин та права**

**КОНСПЕКТ ЛЕКЦІЙ**  
**з дисципліни**  
**«ОСНОВИ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ПРАВА ТА ІДЕЙНІ ЗАСАДИ**  
**ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ПОЛІТИЧНОЇ ІНТЕГРАЦІЇ»**

**Одеса , 2021**

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ  
ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ «ОДЕСЬКА ПОЛІТЕХНІКА»  
Гуманітарний факультет  
Кафедра міжнародних відносин та права

**КОНСПЕКТ ЛЕКЦІЙ**  
з дисципліни  
**«ОСНОВИ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ПРАВА ТА ІДЕЙНІ ЗАСАДИ  
ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ПОЛІТИЧНОЇ ІНТЕГРАЦІЇ»**  
для здобувачів вищої освіти III курсу спеціальності  
291 «Міжнародні відносини, суспільні комунікації та  
регіональні студії» денної форми навчання

**Розглянуто та затверджено на засіданні  
кафедри міжнародних відносин та права  
Протокол № 1 від «30» серпня 2021 р.**

Одеса – 2021

Конспект лекцій з дисципліни «**Основи європейського права та ідейні засади європейської політичної інтеграції**» для здобувачів вищої освіти III курсу спеціальності 291 «Міжнародні відносини, суспільні комунікації та регіональні студії» денної форми навчання / Укл.: Чістякова І. М., Озернюк Г. В., Шевченко Т. В., Кривдіна І. Б Одеса: ДУ «Одеська політехніка», 2021. 186 с.

## ЗМІСТ

<b>Змістовий модуль 1. ПРАВО ЕС. ПРИНЦИПИ, СИСТЕМА, ДЖЕРЕЛА</b> .....	4
<b>Лекція 1. СТАНОВЛЕННЯ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ</b> .....	4
<b>Лекція 2. ДЖЕРЕЛА ПРАВА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ</b> .....	19
<b>Лекція 3. ШЕНГЕНСЬКЕ ПРАВО В СИСТЕМІ ПРАВА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ</b> .....	31
<b>Змістовий модуль 2. СУБ'ЄКТИ ПРАВА ЄС</b> .....	36
<b>Лекція 4. ІНСТИТУЦІЙНІ ОРГАНИ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ</b> .....	36
<b>Лекція 5. СУДОВА СИСТЕМА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ</b> .....	52
<b>Лекція 6. ЧЛЕНСТВО В ЄВРОПЕЙСЬКОМУ СОЮЗІ</b> .....	60
<b>Лекція 7. ПРАВОВИЙ СТАТУС ЛЮДИНИ І ГРОМАДЯНИНА У ПРАВІ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ</b> .....	68
<b>Змістовий модуль 3. СПІЛЬНІ ПОЛІТИКИ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ</b> .....	80
<b>Лекція 8. ПРАВО ВНУТРІШНЬОГО РИНКУ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ</b> .....	80
<b>Лекція 9-10. СПІЛЬНІ ПОЛІТИКИ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ</b> .....	87
<b>Лекція 11. ПРАВО ІНТЕЛЕКТУАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ В ЄВРОПЕЙСЬКОМУ СОЮЗІ</b> .....	127
<b>Лекція 12. ПРАВО ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ В СФЕРІ БОРОТЬБИ ЗІ ЗЛОЧИННІСТЮ</b> .....	139
<b>Змістовий модуль 4. ВПЛИВ ПРАВА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ НА ПРАВОВІ СИСТЕМИ ДЕРЖАВ-ЧЛЕНІВ</b> .....	150
<b>Лекція 13. ВПЛИВ ПРАВА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ НА ПРАВОВІ СИСТЕМИ ДЕРЖАВ-ЧЛЕНІВ</b> .....	150
<b>Лекція 14. ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ВІДНОСИН МІЖ УКРАЇНОЮ ТА ЄВРОПЕЙСЬКИМ СОЮЗОМ</b> .....	156
<b>Лекція 15. ГРОМАДЯНСТВО ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ ТА ПРАВОВЕ СТАНОВИЩЕ ГРОМАДЯН ІНШИХ КРАЇН В ЄВРОПЕЙСЬКОМУ СОЮЗІ</b> .....	168
<b>РЕКОМЕНДОВАНА ЛІТЕРАТУРА</b> .....	184

## Семестровий модуль 1.

### Змістовий модуль 1. ПРАВО ЕС. ПРИНЦИПИ, СИСТЕМА, ДЖЕРЕЛА

#### Лекція 1. СТАНОВЛЕННЯ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

1. Історичні передумови виникнення Європейського Союзу
2. Основні етапи створення Європейського Союзу
3. Договори при формуванні Європейського Союзу
4. Основні символи Європейського Союзу

#### 1. ІСТОРИЧНІ ПЕРЕДУМОВИ ВИНИКНЕННЯ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

Найбільш раннім здійсненням проектом реалізації цієї ідеї «об'єднання» була пропозиція в 1306 р французького юриста П. Дюбуа створити в Європі «Християнську республіку». Поміж проектів об'єднання феодальної Європи вагоме значення мала діяльність короля Богемії Іржі Подебрада (1458–1471), який не тільки пропонував об'єднатися, але і безпосередньо агітував європейських монархів робити в цьому напрямку конкретні дії. В геополітичному плані об'єднана Європа в значній мірі бачилася як засіб захисту від великого потенційного агресора. Так, в середні віки і перший період нового часу таким вважалася Османська імперія, на боротьбу з якою був спрямований висунутий герцогом Сюллі в 1639 р. «Великий проект», який передбачав створення Федерації європейських держав. Поступово з'являлися пропозиції створення загальноєвропейських органів влади. Так, 1693 р. англієць У. Пенн закликав покінчити з «мозаїкою держав в Європі» і висунув ідею створення європейського парламенту. Через століття цю ідею доповнив його співвітчизник, видатний філософ і правознавець І. Бентам, який запропонував створити не тільки єдиний парламент (Європейську асамблею), але і європейську армію.

Неодноразово висувалися ідеї об'єднання європейців на релігійній (християнській) основі. Так, ще в 1815 р. в документах створеного з ініціативи російського імператора Олександра I Священного Союзу народи країн-учасниць розглядалися як «члени єдиного народу християнського». Ще більш детальний проект вже на початку XIX ст. (1814 р.) висунутий видатним французьким соціалістичним утопістом Анрі Сен-Симоном. Його план політичного об'єднання Європи передбачав створення поста євро-монарха, європейського уряду, армії. Ідеї А. Сен-Сімона активно вивчалися. В кінці XIX ст. план майбутнього політичного союзу запропонував один з найбільш відомих вчених-міжнародників того часу – К. Блунтшлі (Швейцарія).

В опублікованій в 1878 р. статті під назвою «Організація європейського союзу держав» він пропонував запровадити даний союз під управлінням Федеральної ради і Сенату, що обирається прямими виборами. Позитивне ставлення до європейської ідеї «об'єднання» в середні віки висловлювали італійський поет Данте, англійський філософ У. Оккам. До них приєдналися Вольтер, В. Гюго, Г. Лейбніц, Ж. Ж. Руссо і багато інших. Змінилася також політична основа і зміст ініціатив: якщо в середні віки потреба об'єднання обґрунтовувалася головним чином зовнішньою загрозою, то в новий час на перше місце вийшло припинення воєн на континенті. Проекти феодальної епохи носили аристократичний або монархічний характер. У міру утвердження ідей конституціоналізму принципи демократії починають проникати і в проекти устрою майбутньої «єдиної Європи», де вони набувають більш конкретних обрисів. Найбільший проект початку XX ст. – це проект Сполучених Штатів Європи, що з'явився в роки Першої світової війни. Він пропонував перебудувати відносини між європейськими країнами за зразком США. Цей проект залишається в центрі уваги і на наступних етапах розвитку європейської ідеї. У

міжвоєнний період (1919-1939 рр.) відбувається організаційне об'єднання прихильників європейської ідеї, до сих пір розвивалася окремими, ізольованими один від одного мислителями. Під керівництвом австрійського політика, графа Куденхове-Калергі в 1923 році був створений Пан'європейський союз, який користувався активною підтримкою французького уряду і закликав до Пан'європейського маніфесту 1924 року до створення Сполучених Штатів Європи. Одним із засновників Пан'європейського союзу, видатним французьким державним діячем, Аристидом Бріаном, в 1929 р. був висунутий так званий план Бріана, в якому вперше була чітко сформульована основа об'єднання Європи на ґрунті «федеративний зв'язок» і «спільного ринку» як економічного базису, а не тільки в цілях боротьби проти «спільного ворога» або запобігання внутрішніх конфліктів. Важливими цілями цього плану був підйом економіки і підвищення рівня життя європейців. Озвучені А. Бріаном ідеї в 1930 р. були викладені в офіційному меморандумі французького уряду, адресованому іншим членам Ліги Націй. Меморандум пропонував створити організацію Європейський Союз з вищим політичним органом – Європейська конференція – в складі представників держав-членів і виконавчим органом – Європейський Комітет. У період Другої світової війни (1939-1945 рр.) Європейська ідея отримала серйозний імпульс для свого розвитку – спочатку на ґрунті об'єднання проти фашизму, потім – при розробці планів майбутнього перебудови Європи. Саме в цей період європейська ідея, яка народилася в умах одиниць, раніше спиралася головним чином на представників еліти (політичної, економічної, культурної) і пропагувалася інтелігенцією, проникає в широкі маси населення. Велика заслуга в цьому належить руху Опору, яке діяло на території окупованих Німеччиною країн Європи.

В рамках запропонованого Декларацією європейських рухів Опору в 1944 р. федеративного союзу пропонувалося створити єдину державу, відповідальну перед народами, єдину армію, підпорядковану цьому уряду, і верховний суд, «який буде розглядати будь-які питання тлумачення федеральної конституції і розв'язувати можливі суперечки між державами-членами або між державами і федерацією». Після закінчення Другої світової війни інтеграційний процес в Європі набув більш конкретних обрисів. Цьому сприяла, з одного боку, зростаюча популярність європейської ідеї, а з іншого – реальні проблеми Європи, які дали імпульс для політичного об'єднання. У 1946 р. У. Черчіль підтримав ідею Сполучених Штатів Європи на Конгресі Європи, що відбувся в Гаазі. У той період на перший план виходили три головні проблеми: відновлення зруйнованого війною європейського господарства, організація системи безпеки, що дозволяє запобігати новим війнам та захист прав людини. Проблема відновлення економіки Європи з використанням американської допомоги за планом Маршалла (1947), була покликана вирішити, створена в 1948 р. Організація європейського економічного співробітництва (ОЕСС), яка включила 16 країн Західної Європи і Туреччину. Питання захисту прав людини в якості основного свого завдання взяла на себе Рада Європи, яка була утворена в 1948 р. на Конгресі Європи. Забезпечення безпеки покладалося на Брюссельський пакт 1948 року, підписаний п'ятьма європейськими державами, і створений в 1949 р. за участю США блок НАТО. Однак всі ці організації не змогли забезпечити повномасштабній європейській інтеграції в дусі реалізації європейської ідеї. Вони залишилися організаціями міжурядового співробітництва суверенних держав, які зберігають право вето. До кінця 1940-х рр. виникло розуміння того, що реальна інтеграція в Європі можлива при поєднанні міжнародноправових інструментів з державно-правовими. Вона повинна ґрунтуватися на добровільному обмеженні суверенітету країнучасниць, об'єднання і передачі ними ряду функцій наднаціональному органу, що діє в загальних інтересах. Такий підхід був передбачений представленим 09 травня 1950 р. планом Монне-Шумана, заснованому на так званому комунітарному методі.

Його суть полягала в поступовій інтеграції, що забезпечує «злиття невід'ємних інтересів» держав на основі перш за все економічного об'єднання, орієнтованого на вирішення практичних завдань і досягнення федеративної мети. Реалізація цього плану

розпочалася зі створення Паризьким договором 1951 р. Європейського об'єднання вугілля і сталі, яке розглядається як відправна точка формування майбутнього Європейського Союзу.

## **2. ОСНОВНІ ЕТАПИ УТВОРЕННЯ ЄВРОПЕЙСЬКИХ СПІВТОВАРИСТВ**

**Перший етап** пов'язаний з прийняттям Договору про заснування Європейської спільноти вугілля і сталі (ЄСВС), котрий був підписаний в Парижі 18 квітня 1951 р. та набув чинності 23 липня 1952 р. Паризький договір було підписано між такими шістьма країнами як: Німеччина, Франція, Бельгія, Італія, Люксембург та Нідерланди. Даний Договір утворив перше європейське інтеграційне об'єднання і заклав принципові засади самої інтеграції. З нього починається формування європейського права. Ідея створення такого співтовариства зародилася на тлі численних повоєнних інтеграційних ініціатив котру, висунули французькі політичні діячі Жан Моне і Роберт Шуман. Суть ідеї полягала в об'єднанні вугільної та сталеливарної промисловості Німеччини та Франції, виглядала досить скромно і багатьом представлялася суто технічним заходом. Проект укладення угоди між Францією і Німеччиною з питань видобутку вугілля та виробництва сталі, який привів до створення першої з спільнот – Європейського об'єднання вугілля і сталі, отримав найменування «План Шумана-Моне». Цей план був викладений в відомій Декларації Міністра закордонних справ Франції Р. Шумана, яку він виголосив у приміщенні МЗС Франції на набережній ріки Сена в Парижі (вул. Ке д'Орсе) 09 травня 1950 р. У зв'язку з цим 09 травня щорічно відзначається як День Європи. Рішення про запровадження Дня Європи прийнято у 1985 році на Саміті Ради ЄС у Мілані. У цей день проводяться присвячені пам'ятній даті різні культурні заходи: виставки, фестивалі, урочисті збори тощо. Ж. Моне і Р. Шумана називають «батьками-засновниками» європейської інтеграції. У багатьох офіційних установах Європейського Союзу встановлені їхні бюсти та портрети. У Брюсселі на їхню честь названа станція метро – «Шуман», біля котрої знаходяться будівлі інститутів ЄС (Ради, Комісії, Європейського Парламенту та ін.).

Підписання договору ЄСВС стало початком докорінної трансформації Західної Європи, що призвела до створення Європейського Союзу, який довго визнавався найбільш успішним зразком інтеграційного утворення, що належали до вищих, у тому числі правових, досягнень європейської цивілізації. Створення Європейської спільноти вугілля і сталі означало створення спільного ринку вугільної та сталеливарної промисловості. Однієї з головних завдань ЄСВС також було припинення вікового протистояння Франції і Німеччини і встановлення контролю над стратегічними галузями промисловості (вугільної та сталеливарної). Третина всіх статей Договору присвячена питанням колективного управління сталеливарної та вугільної галузями промисловості – фінансів, виробництва, інвестицій, внутрішньогалузевим угодами і концентрації, регулювання умов конкуренції, заробітної плати і мобільності робочої сили, транспорту. ЄСВС було наділене правосуб'єктністю, статусом юридичної особи, також за ним визнали міжнародну правоздатність. Для управління Об'єднанням створювалася система інститутів, основна схема якої була згодом сприйнята Європейським економічним співтовариством (ЄЕС). Вона включала Вищий керівний орган, Раду міністрів (Рада), Асамблею і Суд. Центральне місце в системі інститутів ЄСВС зайняв Вищий керівний орган. Він повинен був забезпечувати реалізацію цілей ЄСВС і вирішувати практичні завдання, пов'язані зі створенням спільного ринку вугілля і сталі.

Вищий керівний орган мав наднаціональний характер, що було прямо вказано в Договорі. Він складався з дев'яти представників, що призначаються державами-членами на шість років за ознакою професійної компетентності. Після призначення члени Вищого керівного органу повинні були стати повністю незалежними від своїх держав. Їм було заборонено отримувати інструкції від національних урядів. Це був основний законодавчий орган ЄСВС: він брав обов'язкові за своєю юридичною силою акти і звертав їх до виконання. Контроль над діяльністю ЄСВС здійснювала Рада міністрів, яка складався з

представників урядів держав – членів ЄСВС. Парламентська установа – Асамблея – мала незначні, дорадчokonсультативні повноваженнями. Водночас Асамблея була наділена одним, але досить вагомим правом – більшістю в дві третини голосів вона могла відправити всіх членів Вищого органу у відставку. Асамблея складалася з парламентаріїв країн – членів ЄСВС, делегованих національними законодавчими органами. Так як повноваження і іншого міждержавного інституту – Ради були вельми обмеженими, баланс влади в ЄСВС змістився в бік наднаціонального Вищого керівного органу. Даною прерогативою як і раніше володіє нинішній наступник Асамблеї – Європейський Парламент по відношенню до органу, який змінив Верховний орган на Європейську Комісію. Крім Вищого керівного органу наднаціональним за своєю природою входив в структуру Об'єднання Суд ЄСВС. Незважаючи на те, що судді призначалися державами – членами ЄСВС, вони при виконанні своїх обов'язків були повністю незалежні і керувалися в своїй діяльності приписами установчого договору і діючими нормативно-правовими актами. На відміну від наступних установчих договорів спільнот, які були безстроковими, Договір про ЄСВС був підписаний строком на 50 років. У 2002 р термін його дії закінчився і ЄСВС припинило існувати. З цього приводу в доданому до Ніццького договору Протоколі про фінансові наслідки закінчення терміну дії Договору про ЄСВС йдеться: «Всі активи і зобов'язання ЄСВС станом на 23 липня 2002 року, починаючи з 24 липня 2002 року передаються Європейській Спільноті». З цього моменту всією проблематикою ЄСВС займалося Європейське співтовариство.

Важливо запам'ятати, що з липня 2002 р. функціонували лише дві спільноти з трьох – Європейське економічне співтовариство і Євратом. З набранням чинності 01 грудня 2009 р. Лісабонського договору Європейське економічне співтовариство перестало існувати. Євратом продовжує функціонувати. На перший погляд Об'єднання ставило перед собою порівняно вузькі цілі, носило чисто функціональний характер, вирішувало спеціальний коло завдань і проблем, пов'язаних з розвитком сталеливарної та вугільної промисловості, створенням спільного ринку товарів і послуг в цій обмеженій сфері. Водночас ЄСВС було своєрідним експериментом, в ході якого проходили практичну перевірку найважливіші теоретичні побудови і вирішувалися завдання співвідношення наддержавного і міждержавного, можливості їх «співіснування», що зароджувався в інтеграційному праві. Заради досягнення поставлених цілей державичлени пішли на радикальний крок – обмеження свого суверенітету, передачу окремих владних повноважень наднаціональним органам. Досвід, накопичений ЄСВС, надав безсумнівний вплив на подальший розвиток інтеграційних процесів в Європі. Механізми інтеграції обкатувалися, і тим самим з'ясувалося, чи зможуть взагалі колективні інтереси Товариства бути пріоритетними над національними інтересами.

**Другий етап** – створення Римськими договорами двох нових спільнот: Європейського економічного співтовариства та Європейського співтовариства з атомної енергії. Переконавшись на прикладі ЄСВС в реальності економічної інтеграції, її засновники дійшли висновку про необхідність розширення інтеграції на інші сфери економіки. В результаті 25 березня 1957 року у Римі було підписано ще два договори – Договір про створення Європейського економічного співтовариства (ЄЕС) і Договір про створення Європейського співтовариства з атомної енергії (Євратом), які через місце їх підписання отримали назву Римських договорів. Набуття чинності 01 січня 1958 року вищевказаних двох Договорів ознаменувало початок нового етапу в розвитку інтеграційних процесів. Всі три інтеграційні організації ЄСВС, ЄЕС і Євратом – на офіційних мовах в установчих договорах називалися однаково – спільноти (community – англ., communaute – фр.), то, аналогом на українській мові є термін – «об'єднання».

Слід зазначити, що в міжнародній практиці умовність термінології і розбіжність лексичних еквівалентів трапляється досить часто. До прикладу, український термін «міжнародне право» вважається аналогом англійського international law чи французького droit international.

Створення і розвиток європейських співтовариств здійснювалося на суворій юридичній основі – багатосторонніх міждержавних договорах, що стали первинними джерелами європейського права, яке представляло собою частину класичного міжнародного права. Цим пояснюється те, що до теперішнього часу у вітчизняній міжнародно-правовій літературі тематика європейських співтовариств і Європейського Союзу висвітлюється або як регіональне (субрегіональне) міжнародне право, або як частина права міжнародних організацій, або як частина міжнародного економічного права. З 1957 по 1965 рр. три європейські співтовариства еволюціонували таким чином, що в решті решт їх основні інститути стали загальними. Кожна Спільнота була самостійною з юридичної точки зору організацією, окремим суб'єктом права і виступало стороною в міжнародних договорах, носієм конкретних прав і обов'язків, мало самостійний бюджет. За угодою про деякі загальні органи Європейського економічного співтовариства і Євратом з моменту виникнення мали спільні з ЄСВС Суд і Асамблею. 08 квітня 1965 р. був підписаний Договір про злиття виконавчих органів трьох західноєвропейських об'єднань.

**Мета злиття** – зробити західноєвропейський інтеграційний механізм більш ефективним. З набранням чинності цього договору 01 червня 1967 р. єдина Комісія європейських співтовариств (КЕС) і єдина Рада європейських співтовариств (Рада) виконували свої функції для всіх трьох об'єднань. Асамблея з 30 березня 1962 р. стала називатися Європейським Парламентом. Ситуація в плані міжнародного права створилася дуже незвичайна: кожна з трьох організацій мала власну правосуб'єктність, яка одночасно реалізовувалася загальними для цих міжнародних організацій основними органами.

Згодом ідея створення єдиних органів для декількох міжна-родних організацій була використана в процесі карибської інтеграції. Формування європейських співтовариств і розвиток європейського права відбувалися одночасно. Чим далі йшов інтеграційний процес, тим активніше здійснювалося його правове впорядкування. Юридичною основою європейського будівництва були насамперед міжнародні установчі договори і нормативні правові акти спільнот. Поява Євратому в 1960 р. призвела до об'єднання наявних і тих, що будувалися ядерних реакторів, також було створено об'єднані дослідні лабораторії. Пізніше був створений Спільний науково-дослідний центр, що займається проблемами безпеки атомних реакторів, радіаційного захисту та зберігання радіоактивних відходів.

З урахуванням питань, що виникли за час існування ЄСВС меж національних законів та загострення «чутливості» національних держав до його практичного застосування, розробники Римських договорів не стали поспішати і, не почали ще більше наполягати на наднаціональний розвиток західноєвропейської інтеграції. Будь-які натяки на політичну інтеграцію і перспективне впровадження «інтеграційних процесів» щодо створення європейської федерації в текстах Римських договорів були відсутні. Для творців західноєвропейської інтеграції основними завданнями стали поступовість, суворе дотримання першочерговості економічної інтеграції як можливої основи майбутньої політичної інтеграції.

Особливо велике значення мав Договір Європейського економічного співтовариства, в якому були сформульовані фундаментальні основи інтеграційного об'єднання, визначені умови і порядок функціонування Спільноти, закріплені найважливіші досягнення у сфері економічного, соціального і правового розвитку. Особливе місце зайняв Договір про ЄЕС і в формуванні європейського права. Якщо Договори про ЄСВС і Євратом містили положення, призначені для порівняно вузьких сфер співробітництва держав, то Римський договір про Договір Європейського економічного співтовариства, мав набагато ширше значення для держав – членів Співтовариств. Він заклав основи нового правопорядку, початок самостійної інтеграційної правової системи, що регулює як взаємини її суб'єктів всередині об'єднань, так і відносини спільнот із зовнішнім світом.

У цьому сенсі можна говорити, що навіть на сучасному етапі європейське право у своїй основі – це перш за все право Європейського економічного співтовариства (пізніше –



Європейського співтовариства). У Римському договорі про Європейський економічний простір, підкреслювалися його суто економічні інтереси. Фактично він був покроковою концепцією економічної інтеграції. Було окреслено, що першим кроком на цьому шляху має стати створення Митного союзу, котрий сформований у середині 1968 р. Держави – члени ЄЕС домовилися про встановлення загального зовнішнього митного тарифу і передачі Спільноті повноважень на здійснення загальної (в інших джерелах – єдиної) торгової політики ЄЕС. У цей період відбувається створення спільного ринку (свобода руху товарів, осіб та грошових активів), складаються і затверджуються основні принципи європейського права, починає функціонувати система судового контролю над його дотриманням і застосуванням норм. В ході даного другого етапу виробляються нормативні положення, що забезпечили створення і функціонування єдиної системи інститутів, юридично оформляється нова система фінансового забезпечення спільнот. В цей же період відбувається істотне збільшення числа членів європейських спільнот, що, природно, тягне і розширення сфери застосування європейського права. Для здійснення заходів, передбачених Римським договором, був встановлений перехідний період, до 15-ти років. Римським договором була вдосконалена інституційна структура ЄЕС. Керівними інститутами Співтовариства стали Рада, Комісія європейських співтовариств (КЕС), що замінила Вищий керівний орган, Парламентська асамблея та Суд. Додатково в рамках Співтовариства були створені Економічний і соціальний комітет, Європейський інвестиційний банк, а згодом і Рахункова палата.

**Третій етап** настав з підписанням в лютому 1986 р. Єдиного європейського акта (ЄСА), який вступив в силу в 1987 р. В кінці 1970-х – початку 1980-х рр. у громадській думці домінувало скептичне ставлення до інтеграції. Цей період західні журналісти охрестили епохою «євросклерозом». Ренесанс інтеграційної політики пов'язують з ім'ям відомого політичного діяча Франції Жака Делора, який очолив Комісію ЄС в липні 1984 р. Він вирішив оживити проект створення єдиного внутрішнього ринку, передбаченого Римським договором 1957 р. Для здійснення проекту потрібно було змінити і доповнити правову базу інтеграційного будівництва. Пропозиції Комісії про створення єдиного внутрішнього ринку були схвалені Європейською Радою і склали органічну частину прийнятого в 1986 р. Єдиного європейського акта. ЕЕА продовжив істотне розширення правової бази інтеграції, проклавши шлях до розробки і прийняття надалі Маастрихтського (1992) і Амстердамського (1997) договорів. В результаті продовжилося розширення сфери діяльності європейських співтовариств, були внесені зміни в їх інституційну структуру і окреслені межі розвитку співробітництва держав-членів у сфері зовнішньої політики і безпеки.

Єдиний європейський акт з'явився рішучим кроком до створення правової основи для переходу на новий, більш високий рівень співробітництва держав та інституцій Європейського Союзу, а також було розпочато перехід від загального до єдиного внутрішнього ринку, що повинно було в перспективі підготувати створення економічного і валютного союзу. Єдиний європейський акт фактично підняв завісу над інтеграційними процесами, та розширив свій вплив на такі нові галузі, такі як: валютна політика, допомога менш розвинутим державам і місцевим спільнотам, науково-технічний прогрес, охорона навколишнього середовища, а також координація зовнішньої політики держав-членів. Координація зовнішньої політики здійснювалася за допомогою Секретаріату політичного співробітництва, неофіційно діяв при апараті Комісії ЄС з 1970 р. Єдиний європейський акт також змінив правовий механізм прийняття рішень, розширивши сферу застосування принципу кваліфікованої більшості.

### **3. ДОГОВОРИ ПРИ ФОРМУВАННІ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ**

#### ***Договір про Європейський Союз***

27 лютого 1992 р. між державами-членами Європейського співтовариства був підписаний Договір про Європейський Союз (ЄС), який увійшов в дію 01 листопада 1993 р.

За місцем підписання в Нідерландах у місті Маастрихт його називають також Маастрихтським договором. Європейський Союз як нове утворення включав три види співпраці, які отримали у літературі і документах ЄС найменування трьох опор:

- перша, спільна соціально-економічна сфера;
- по-друге, спільна зовнішня політика і політика безпеки – зовнішньополітична сфера;
- по-третє, співробітництво у сфері юстиції і внутрішніх справ.

Ця назва зустрічається до сьогодні, в тому числі і в офіційних документах ЄС. Пізніше Амстердамським договором формулювання даної опори була змінено на «Співробітництво поліцій і судових органів в кримінально-правовій сфері». Освіта Європейського Союзу з 1992 р. набуває змін у сфері європейського будівництва в цілому і європейського права зокрема. Союз був заснований на базі європейських співтовариств, доповнених співпрацею у сфері зовнішньої політики, безпеки, а також юстиції та внутрішніх справ. Відповідно до Маастрихтського договору виникає система загальної зовнішньої політики і політики безпеки (Спільна), що замінила собою з початку 1970-х рр. механізм Європейського політичного співробітництва – ЄПС.

Спільна зовнішня політика і політика безпеки поширюється на всю сферу міжнародних відносин. Вона передбачає не тільки взаємні консультації, як це було в ЄПС, а й досягнення «спільних позицій» держав-членів, які пізніше будуть реалізовуватися через «спільні дії» та «спільні стратегії ЄС» щодо третіх країн і регіонів. У порівнянні із своїми попередниками-співтовариствами, Європейський Союз відрізняє перш за все розширений характер його компетенції. З утворенням Європейського Союзу вона тепер не тільки поширюється на економічні та пов'язані з ними відносини, але і прагне охопити такі важливі сфери, як зовнішня політика та питання боротьби зі злочинністю. Таким чином, зі створенням Союзу в інтеграційному співробітництві держав-членів ЄС з'явилися нові галузі взаємодії, що мали міждержавний характер, вони помітно відрізнялися від спільного (комунітарного) характеру співпраці, що склалися раніше в рамках спільнот. У зв'язку з цим можна стверджувати, що система європейського права отримала подальший розвиток, в тому числі в напрямі міждержавного співробітництва. Важливо підкреслити, що створення і еволюція Європейського Союзу зразка до 1992 р. не означали зникнення або поглинання європейських співтовариств, як це часом помилково відзначається в деяких джерелах. Всі три європейські співтовариства до 2009 року, продовжували існувати як суб'єкти права та юридично самостійні інтеграційні об'єднання.

Потрібно відзначити, що в спеціальній літературі використовується також термін «Європейська спільнота» – застосовується щодо ЄЕС. Слід уточнити, що з моменту прийняття Маастрихтського договору 1992 р. ЄЕС було формально перейменовано в «Європейська спільнота», як би втративши центральний термін – «економічна». Оскільки компетенція «Європейського співтовариства» в 1992 році була розширена з відповідно до ст. 3 Договору про заснування Європейського співтовариства з одинадцяти до двадцяти пунктів повноважень. Зокрема, були додані дев'ять нових напрямів: реалізація європейського громадянства, візова політика, освіта, культура, охорона здоров'я, захист прав споживачів, створення транс'європейських мереж в області транспорту, телекомунікацій та енергетики, промисловість і співробітництво з метою сприяння розвитку. Дві інших спільноти зберегли свої назви (ЄСВС та Євратом). Доречно нагадати, що Римські договори уклалися на необмежений термін. Лише Договір про ЄСВС 1951 році був створений на 50 років. Після закінчення його терміну в 2002 р. співтовариство ЄСВС було ліквідовано, а його компетенція, майно і активи перейшли до Європейського співтовариства. Залишилися дві спільноти: власне Європейська спільнота і Євратом, для їх узагальнення використовується як термін «Європейське співтовариство» (менш точно), так і словосполучення «Європейські спільноти».

Традиційно в фахових роботах по тематиці Європейського Союзу наводиться думка про те, що єдиним реальним об'єднуючим фактором колишніх трьох опор ЄС є єдина інституційна структура, котра повинна забезпечувати узгодженість діяльності

Європейського Союзу з метою на досягнутий рівень інтеграції. Тобто, виходячи з наведеного, видається, що в межах кожної з опор, рішення мали приймати одні і ті ж інституції (Рада, Комісія, Європейським Парламентом, Судом, Рахунковою палатою відповідно до їх компетенції). Проте це не так, якщо в межах першої опори були задіяні всі інститути, то в двох інших сферах рішення в основному приймалися Радою. Комісія грала допоміжну роль, а Парламент і Суд в цьому процесі майже не брали участь. Також потрібно звернути увагу на те, що Європарламент, беручи участь у відповідних консультаціях, міг запроваджувати моральний, чинити політичний вплив на другу і третю опори. Більш того, деякі рішення, які приймалися в рамках другої опори (зовнішньої політики), могли на той час, здійснюватися організацією, яка не входить до складу Європейського Союзу, Західноєвропейським союзом, який вважається елементом європейської опори НАТО і спирається на натівські військові і матеріальні можливості.

Ці глибокі внутрішні суперечності не випадкові, оскільки при розробці Маастрихтського договору, автори, зіткнулися з двома якісно різними і багато в чому протилежними принципами: принципом наднаціонального інтеграційного будівництва і принципом міждержавного співробітництва суверенних держав. Співпраця держав-членів ЄС у сфері зовнішньої політики, безпеки і оборони займає особливе місце в межах європейського інтеграційного процесу. Перед Європейським Союзом постало серйозне завдання створення адекватної інституційної структури як бази ефективної спільної зовнішньої політики і політики безпеки – спільної внутрішньої політики безпеки (далі – СВПБ). Вважається, що СВПБ, або друга опора ЄС, була відносно відстаючим напрямом інтеграції. СВПБ не забезпечувала реальної єдності держав-членів у всьому комплексі проблем зовнішньої політики і безпеки, була фрагментарною і недостатньо ефективною. Розвиток співробітництва у сфері СВПБ вимагало більш високої ступеня єдності європейських країн при виробленні зовнішньополітичних позицій, чого часом було важко досягти. У літературі посиляються на відомі розбіжності серед держав-членів НАТО з приводу війни в Іраку та Сирії. Різними залишалися позиції щодо дій і ступеня участі в міжнародних коаліційних силах в Афганістані. Очевидно, що навіть сьогодні рано говорити про швидке просування ЄС до спільної, а тим більше єдиної політики в питаннях безпеки і оборони. Не слід забувати, що військово-політичне співробітництво

Заходу сконцентровано в НАТО, в якій лідируючі позиції займають США. Це звужує можливості розвитку європейської інтеграції та в оборонній сфері. Європейський Союз зразка 1992 р. реалізовував взаємодію в системі європейської безпеки через інтеграцію Європейського Союзу і Західноєвропейського союзу (ЗЄС). Західноєвропейський союз (англ. Western European Union) – організація, створена на основі Брюсельського договору 1948 року про співпрацю в економічній, соціальній і культурній галузях та колективну самооборону. Європейський Союз перебував в пошуку правових і політичних умов для використання ЗЄС в рамках спільної безпекової політики, з метою створити потужний тандему ЄС та ЗЄС в міжнародній політиці та європейській безпеці і досягти мети створення спільної європейської оборонної політики і спільної оборони.

Пошук правових умов мав мету – створення юридичної та інституційної бази, яка дозволила б Європейському Союзу спиратися на військовий потенціал ЗЄС. Маастрихтським договором були усунені юридичні перешкоди для впровадження спільної зовнішньої політики і політики безпеки, включаючи питання «формування в кінцевому рахунку спільної оборонної політики, яка могла б бути перетворена згодом у спільну оборону». Відсутність власних інструментів військово-політичного співробітництва спонукало ЄС використовувати зростаючий потенціал ЗЄС. Військово-політична інтеграція була включена в контекст Маастрихтського процесу, а ЗЄС документально був визнаний складовою частиною розвитку Європейського Союзу. Сам ЗЄС в Декларації до Договору про ЄС ідентифікував себе як оборонний компонент Європейського Союзу, хоча зберігаючи статус незалежної організації. Однак юридичний механізм, який передбачає звернення Європейського Союзу до ЗЄС з метою здійснення дій Євросоюзу, що мають

оборонне значення, конкретизований не був. В кінці 1990-х рр. почалася військово-політична інтеграція Європейського Союзу. Зокрема, в 1999 р. Європейською Радою було прийнято рішення про розвиток спільної європейської політики у сфері безпеки і оборони (СЄПБО).

Включення до Договору про Європейський Союз положень, що відносяться до співпраці у сфері правосуддя і внутрішніх справ (третья опора), відбувалось через загострення проблем, пов'язаних з імміграцією осіб з третіх держав до держав-членів Європейського Союзу, транспортування наркотиків та поширенням тероризму. Логіка створення єдиного ринку з ліквідацією внутрішніх кордонів і одночасним зміцненням зовнішніх кордонів вимагала координації відповідної політики держав-членів Європейського співтовариства. У процесі підготовки до підписання Маастрихтського договору Комісія європейських співтовариств проаналізувала основні тенденції сучасних міграційних процесів, зміну суті імміграції, головні напрями політики західноєвропейських країн у даній сфері. Детально було обґрунтована необхідність спільних ініціатив в рамках ЄС для вирішення проблем регулювання імміграції та інтеграції легально проживають в країнах Співтовариства іммігрантів.

В заявах Комісії було неодноразово висловлена вимога розробки загальних для ЄС правил політики імміграції. Комісія працювала над даною проблемою в тісному зв'язку з Європейським Парламентом. У 1992 р. парламентський Комітет з громадянських свобод, правосуддя та внутрішньої політики презентував доповідь, присвячену гармонізації в межах європейських держав законодавства з питань імміграції. Побажання Європарламенту і Комісії були враховані в ході Міжурядової конференції, присвяченій підготовці Договору про Європейський Союз. У результаті Договору про Європейський Союз 1992 р. виділив внутрішні справи і правосуддя в третю опору. Під правовою співпрацею в Договорі розумілася взаємодія судових систем країн Союзу, а також взаємне визнання рішень судів. У розділі VI «Положення про співробітництво у сфері юстиції та внутрішніх справ» були виділені деякі галузі співробітництва, які являли собою спільний інтерес для держав-членів ЄС і в яких вони взяли на себе певні зобов'язання. Це стосувалося надання політичного притулку, правил, що регулюють перетин особами зовнішніх кордонів, імміграційної політики, умов в'їзду та пересування громадян третіх країн і т.п. В Амстердамській редакції Договору про Європейський Союз вони були перейменовані в «Положення про співробітництво поліції і судових органів в кримінально-правовій сфері». Перехід від міжурядового співробітництва, яке теоретично могло носити оборотний характер, до зобов'язання співпрацювати на постійній основі з'явився безумовним досягненням Маастрихтського договору.

Договір містив положення про необхідність прийняття рішень в питаннях візової політики на загальноєвропейському, та на внутрішньодержавному рівні. Це, мабуть, була єдина сфера діяльності держав ЄС з третьої опори, яка повністю виявилася у сфері компетенції Співтовариства. Слід також зазначити, що лише з введенням Маастрихтським договором інституту європейського громадянства, міграція населення в рамках ЄС перетворилася в дійсно вільне пересування осіб. Оскільки громадянин будь-якої з країн держав-членів ЄС, який проживає в іншій країні, перестав називатися мігрантом, а став громадянином Європейського Союзу. Цей статус, крім можливості безвізового пересування по території ЄС і проживання з правом роботи в будь-якому з держав Союзу, дав також право голосу на виборах до місцевих органів влади і до Європейського Парламенту, але не припускав участі у виборах до національних парламентів. Маастрихтський договір, враховуючи, що Європейське економічне співтовариство переросло рамки чисто економічного співробітництва і перетворилося в більш широке за своїми завданнями об'єднання, змінив його найменування.

Як вже зазначалося, воно стало називатися просто Європейською спільнотою. Варто нагадати, що з цього моменту Європейський Союз став включати два співтовариства: Європейська спільнота і Євратом. У Маастрихтському договорі було

сформульовано наступні основні завдання: – створення економічного і валютного союзів (01 січня 1999 року нова валюта була офіційно введена в кредитногрошовий обіг); – формування загальної соціальної політики; – перетворення Європейського економічного співтовариства в Європейське співтовариство з розширенням кола його компетенції; – доповнення наднаціонального економічного інтеграційного будівництва співпрацею у сфері зовнішньої політики і безпеки (друга опора), а також в галузі юстиції та внутрішніх справ (третя опора); – об'єднання всіх трьох опор в рамках Європейського Союзу. Маастрихтський договір 1992 р. утворив на основі спільнот нову організацію – Європейський Союз.

#### ***Амстердамський договір 1997 р.***

Прийнятий після Маастрихтського, Амстердамський договір, названий окремими закордонними дослідниками як «оновлений варіант Договору про Європейський Союз», передбачав ряд додаткових заходів, які спрямовувались на досягнення цілей Маастрихтського договору, в основному на демократизацію Європейського Союзу і наближення його інститутів до простих громадян. Даний договір був підписаний 02 жовтня 1997 р. в Амстердамі і вступив в силу 01 травня 1999 р. (через місце свого підписання був названий Амстердамським договором). Амстердамський договір встановив обов'язок усіх держав-членів суворо дотримуватися і охороняти основні права людини. Інституції ЄС згідно з даним договором були зобов'язані вести боротьбу з порушеннями основних прав людини, подібними порушеннями. Постраждалі від них громадяни мали право на юридичний захист з боку Суду ЄС. У жовтні 1999 р. у місті Тампере (Фінляндія) відбувся позачерговий саміт Європейського Союзу. Ключовою метою саміту було підписання угоди про шляхи реалізації Амстердамського договору.

Зокрема, під час обговорення ідеї створення «Європейського простору свободи, безпеки та правосуддя» (далі – ЄПСБП) учасники саміту визнали необхідним поступове зближення правоохоронних систем держав-членів Союзу. Одна з основних цілей цього пункту полягала в тому, щоб населення країн ЄС мало можливість звертатися до суду в будь-якій державі Союзу на тих же умовах, що і в своїй країні, а злочинці втратили б можливість користуватися відмінностями і протиріччями в національних системах правосуддя. Першим конкретним кроком на шляху до створення ЄПСБП є розробка принципів взаємного визнання державамичленами ЄС рішень національних судів. Новелою, згідно Договору про ЄС, стало запровадження посади Високого представника з питань спільної зовнішньої політики і політиці безпеки. Він, зокрема, повинен був сприяти Раді у формулюванні, підготовці і реалізації політичних рішень. За повноваженням головуючого в Союзі він повинен був брати участь «у політичному діалозі з третьою стороною». Маастрихтський і Амстердамський договори увібрали в себе всі досягнення європейської інтеграції за чотири попередніх десятиліть і створили юридичну базу для розвитку наступного етапу. Амстердамським договором була розширена сфера дії права ЄС за рахунок врахування ряду областей законодавства держав-членів ЄС, які в минулому не входили у відання спільнот, отже, не регулювалися нормами права об'єднаних спільнот.

#### ***Ніццький договір 2001 р.***

Ніццький договір, було укладеного напередодні розширення Європейського Союзу. Європейський Союз включав на момент підписання Ніццького договору 15 держав-членів. 01 травня 2004 року в Союз вступили 10 нових держав 01 січня 2007 року додалися ще дві держави. Прагнучи продовжити розпочатий Амстердамським договором процес підготовки інститутів Союзу до функціонування в розширеному складі, держави-члени 11 грудня 2000 року схвалили Ніццький договір, який був підписаний 26 лютого 2001 року і вступив в силу 01 лютого 2003 року (після завершення його ратифікації в державами-учасниками). Його повна назва – «Ніццький договір, реформує ряд договорів, зокрема: Договір про Європейський Союз, Договори, що засновують Європейські співтовариства, і деякі пов'язані з ним акти». Ніццький договір, так само як і його попередник – Амстердамський договір, не засновував нові організації. Його головне призначення, як зазначається в

преамбулі, складалося в завершенні процесу підготовки інститутів Європейського Союзу до значного розширення його складу. За своїм змістом він також був комплекс поправок до установчих договорів європейських співтовариств і Європейського Союзу і був покликаний поглибити інтеграцію всередині Союзу і удосконалити її правові основи. Ніццький договір був підписаний після завершення Міжурядової конференція, яка розпочала свою роботу лютого 2000 р. (Ніцца-Франція). Метою цієї конференції було розробити ре- форми і заходи по адаптації європейських інститутів у зв'язку з майбутнім вступом нових держав-членів. Новий Договір відкрив шлях найбільшого розширення ЄС за всю історію його існування. На думку керівництва ЄС, включення нової великої групи країн до складу Союзу має остаточно привести до довгострокового миру, стабільності і розвитку у Західній Європі. Ніццький договір є доволі не великий за обсягом документ, що складався з преамбули та 13 статей, які розділені на дві частини. У першій частині містяться постанови, які змінюють тексти Договору про Європейський Союз та договорів, що засновували європейські співтовариства по суті, в другій – переважно протоколи, декларації та постанови, що визначають безстроковий характер дії Договору, порядок його ратифікації і вступу в силу. До Договору був прикріплений ряд протоколів і декларацій. У останній його редакції (від 30.03.2010 р.) Ніццький договір суттєво збільшився в об'ємі, за рахунок консолідації договорів ЄС.

Ніццький договір виявився великим кроком у розвитку міжнародного інтеграційного і європейського права. Він юридично підготував розширення Європейського Союзу за рахунок держав Центральної та Східної Європи, а також середземноморських і балтійських країн – Угорщини, Естонії, Кіпру, Латвії, Литви, Мальти, Польщі, Словаччини, Словенії, Чехії (спочатку 10 країн так званої першої хвилі). Пізніше настала черга Болгарії та Румунії, які стали членами ЄС 01 січня 2007 р. Останньою країною, яка увійшла в ЄС була Хорватія у 2013 році. Проте 31 січня 2020 року в 23:00 за Грінвічем (в 01:00 01 лютого за українським часом) Велика Британія офіційно перестала бути членом Європейського Союзу. Після 47 років членства у ЄС Британія ухвалила таке рішення: під час референдуму в червні 2016 року 52% британців проголосували BREXIT. Ніццький договір містив положення про зміну з 2004 р. порядку функціонування всіх інституцій ЄС. Зокрема, Договором передбачалися зміни в складі Європейського Парламенту. Сьогодні число його членів відповідно до тексту Договору не повинно перевищувати та складається з 750 членів і одного головуючого. Останні вибори відбулись до Європарламенту 2019 року. Підвищувалася роль Європейського Парламенту в призначенні голови і членів Комісії. Договір, підвищуючи роль Парламенту, передбачав більш широке застосування процедури спільного прийняття рішень. При її використанні нормативний правовий акт Союзу міг вступити в силу, тільки якщо він був схвалений в ідентичною редакцією Ради та Європейським Парламентом. Голова Європейської комісії отримав додаткові повноваження. Найбільші держави-члени позбавлялися привілеїв мати двох представників в Комісії. Почав діяти принцип «від кожної держави один комісар». Відповідно, при 27 державах-членах цей інститут налічує 27 представників. Передбачалося, що в подальшому склад Комісії повинен скоротитися на третину і при її формуванні буде використовуватися принцип ротації. Однак цього не сталося.

Що стосується Ради (міністрів) ЄС, то з 01 листопада 2004 р. почав діяти новий порядок розподілу зважених голосів. За Ніццькому договором також частіше почали застосовувати принцип прийняття рішень кваліфікованою більшістю голосів, що мало підвищити ефективність прийняття рішень даними інститутом. За Ніццьким договором значні зміни зазнав судовий механізм. Крім положень тексту Договору реформування Суду присвячений протокол, який додається до договору Протокол про Статут суду Європейських співтовариств. Зокрема, суд першої інстанції, який в минулому розглядався швидше як допоміжний орган, набув статусу самостійного судового органу. Відбувся перерозподіл повноважень між судом ЄС і судом першої інстанції, причому останній був наділений новими повноваженнями. Так, він отримав право розглядати певну категорію

справ в преюдиційному порядку. Було передбачено також створення спеціалізованих судових палат. У 2006 році почав функціонувати перший з них – Суд у справах цивільної служби, в компетенцію якого входить розгляд трудових (адміністративних) суперечок між європейськими цивільними службовцями (чиновниками апарату ЄС) і інститутами Союзу. Зміни були спрямовані на підвищення ефективності всього судового механізму ЄС. Ніщський договір, так само як і попередні установчі акти та розроблені на їх основі нормативно-правові акти, утворює те, що прийнято називати надбанням (спільними досягненнями) Європейського Союзу (*acquis communautaire*). Ніщський договір зразка 2001 року в якості додатку включав Декларацію № 23, в якій містився заклик до проведення широкої дискусії про майбутнє Європейського Союзу. Зокрема, повинні були бути отримані відповіді на питання про уточнення і про більш точне розмежування повноважень інститутів Європейського Союзу і держав-членів, про визначення статусу Хартії Європейського Союзу про основні права, спрощення текстів установчих договорів без зміни їхнього змісту, про ролі національних парламентів у європейській архітектурі.

#### ***Лісабонський договір 2007 р.***

Лісабонський договір або Договір про реформування ЄС (офіційна назва – Лісабонський договір про внесення змін до Договору про Європейський Союз та Договору про заснування Європейського співтовариства) (англ. *Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community*) – новий основоположний договір ЄС, підписаний 13 грудня 2007 р., покликаний замінити собою Європейську конституцію, що не вступила у силу, і ввести зміни в попередні установчі договори для реформування інституційної структури, системи прийняття рішень і засад функціонування ЄС. Угода набрала чинності 01 грудня 2009 р., її затвердили всі 27 країн ЄС. У спеціальній літературі в ході підготовки Лісабонський договір також іменувався новим базовим Договором, Договором про реформу. Вважається, що ідея підписати цей договір виникла замість Конституції ЄС, яка так і не ввійшла в законну силу через бойкот окремих держав-членів ЄС.

Вважається, що підписання нового договору у формі змін і поправок до існуючих установчих актів належала Н. Саркозі і була ним висловлена в період, ще коли він був кандидатом в президенти Франції. З прийняттям Лісабонського договору підготовка до найбільш масштабної реформи Європейського Союзу вступила у вирішальну стадію. Новий договір був прийнятий, як безстроковий установчий договір, що визначає основні напрями європейської інтеграції на довготривалий період. Процес ратифікації нового договору проходив не просто. Були певні проблеми з цим в Польщі та Чехії. У червні 2008 р. переважна більшість ірландців на референдумі проголосували проти участі своєї країни в цьому Договорі. У жовтні 2009 р. на повторному референдумі ірландці все таки погодились на реформи і тим самим зняли останню перешкоду для його вступу в силу. Зрозуміло, що в складі більшої кількості держав-членів важче приходити до компромісу і, зокрема, складніше проводити ратифікацію. Чим більше держав-членів, тим більший ризик невдачі. Реформа ЄС назріла через збільшення кількості державчленів.

Основними завданнями Лісабонського договору були:

- Реформування інституції ЄС та вдосконалення процесу прийняття рішень;
- Внесення змін до внутрішніх напрямів політики ЄС;
- Посилення демократії в ЄС;
- Посилення зовнішньополітичного виміру ЄС.

Лісабонський договір ліквідував Європейські співтовариства, а їх повноваження та структури були передані до ЄС. Лісабонський договір вносить зміни до положень щодо складу таких інституційних органів ЄС, як: Європейський Парламент, Комітет Регіонів та Європейський економічний та соціальний комітет.

Відповідно до положень Договору, кількість членів парламенту не повинна перевищувати 751 депутата (включаючи Президента Європарламенту), а місця розподіляються за системою «пропорційності», де мінімальна кількість представників від

держави 5, а максимальна 96. Щодо повноважень Європарламенту, їх було збільшено у сфері законодавчих та бюджетних функцій та було прирівняно до Ради ЄС. Також, Лісабонський договір реформував процес прийняття рішень в Раді ЄС – стара система зваженого голосування була скасована, і було запроваджене нове визначення кваліфікованої більшості. Починаючи з 2014 року кваліфікованою більшістю вважається як мінімум 55% голосів членів Ради (щонайменше 15 країн), котрі представляють мінімум 65% населення Союзу. Блокувати процес прийняття рішення можуть чотири держави-члени ЄС, які представляють 35% населення ЄС.

Договір також запровадив дві нові посади в інституційній архітектурі ЄС: Президента Європейської Ради та Верховного представника ЄС. Президента Європейської Ради, обирають глави держав та урядів кваліфікованою більшістю, обирають на 2,5 роки з можливістю переобрання. Отже, Європейська Рада перетворилась на інституцію ЄС, до цього відіграючи лише роль періодичного зібрання глав держав та урядів держав-членів. Верховного представника ЄС з питань закордонних справ і політики безпеки, за погодженням з Президентом Європейської Ради, кваліфікованою більшістю обирає Європейська Рада. Крім того, з метою вдосконалення функціонування ЄС, Договір скасував стару структуру опор ЄС (pillar structure) і запровадив нову систему розподілу повноважень між ЄС та державами-членами. Лісабонський договір визначив розподіл компетенцій між ЄС та державами-членами. Відповідно, з'явились три види компетенцій реформованого Європейського Союзу: виняткова компетенція; спільна компетенція; підтримуюча компетенція. До сфери виняткової компетенції ЄС належать: Митний союз; впровадження правил конкуренції, необхідних для функціонування внутрішнього ринку; монетарна політика щодо держав-членів Євросоюзу; збереження морських біоресурсів відповідно до спільної політики в галузі риболовства; спільна торговельна політика; укладання міжнародних договорів за певних умов.

У сферах спільної компетенції держави-члени можуть приймати юридично обов'язкові документи у разі, якщо ЄС не здійснює регулювання у даній сфері. До сфери спільної компетенції належать: внутрішній ринок; соціальна політика; сільське господарство та риболовство; навколишнє середовище; захист споживача; транспорт; трансєвропейські мережі; енергетика; зона свободи, безпеки та правосуддя; наука, технологічний розвиток, космос; гуманітарна допомога. До підтримуючої компетенції ЄС держав-членів належать: охорона здоров'я; промисловість; культура; туризм; освіта, спорт; соціальний захист; адміністративне співробітництво. Найбільш значні зміни відбулися щодо правового функціонування свободи, безпеки та правосуддя ЄС (Area of freedom, security and justice) – Лісабонський договір розширив повноваження ЄС у сферах: політичного притулку і захисту біженців та переміщених осіб; прикордонного контролю, судового співробітництва у цивільних справах; співробітництва правоохоронних органів. судового співробітництва у кримінальних справах. Лісабонський договір, договір чітко визначив повноваження ЄС у економічній, соціальній та енергетичній сферах. Зокрема енергетична сфера стала частиною змішаної компетенції ЄС та держав-членів та підпадає під принцип субсидіарності, згідно з яким ЄС вдається до будь-яких заходів лише в тому разі, якщо вони ефективніші за відповідні заходи на національному, регіональному або місцевому рівнях.

ЄС набув повноважень вживати заходів в енергетичній сфері з метою: забезпечити функціонування енергетичного ринку; гарантувати безпеку енергопостачання; сприяти енергоефективності; сприяти розширенню взаємозв'язку енергомереж.

Лісабонським договором було визнано політичний вимір європейського громадянства, що заснований на прямій демократії, оскільки громадяни безпосередньо представлені на рівні Союзу у Європейському Парламенті. Також Лісабонським договором було запроваджене право на громадянську ініціативу, відповідно до якого громадяни ЄС можуть звернутись до Європейської комісії з пропозицією щодо політики ЄС. Така



ініціатива повинна бути підписана щонайменше мільйоном громадян, які представляють чверть держав-членів ЄС.

Лісабонським договором було внесено зміни до Договору про ЄС, так відповідно до статті 49 якого будь-яка європейська держава, яка поважає цінності, визначені у ст. 2 Договору про ЄС, та віддана їх поширенню, може подати заявку на набуття членства у Союзі. Європейському Парламенту та національним парламентам повідомляється про таку заявку. Держава, що подає заявку, надсилає її до Ради, що діє одностайно після проведення консультацій з Комісією та після отримання згоди Європейського Парламенту, який приймає рішення більшістю складу своїх членів. Умови прийнятності, що погоджені Європейською Радою, мають бути враховані. Умови приєднання та зумовлені ним зміни до Договорів, на яких заснований Європейський Союз, є предметом угоди між державами-членами та державою, що подає заявку. Ця угода подається на ратифікацію усіма державами, що є договірними сторонами, згідно з їхніми відповідними конституційними вимогами.

Таким чином, статтею 49 ДЄС прямо передбачено лише два критерії членства в Союзі. Так, держава, що претендує на членство, повинна бути європейською та поважати і дотримуватися цінностей, на яких ґрунтується ЄС (ст. 2 ДЄС). Згідно зі ст. 49 Європейська Рада може розширювати або додавати нові умови членства. Набуття членства в ЄС за Лісабонським договором реалізується через так звані «Копенгагенські критерії членства», що були ухвалені Європейською Радою в Копенгагені у червні 1993 р. для держав-кандидатів з Центральної та Східної Європи: стабільність інституцій, що гарантують демократію, верховенство права, права людини та повагу і захист меншин (політичний критерій); наявність діючої ринкової економіки, а також здатність протистояти конкурентному тиску й ринковим силам у межах ЄС (економічний критерій); спроможність взяти зобов'язання щодо членства, включаючи відданість цілям політичного, економічного та валютного союзу (правовий критерій).

Лісабонський договір можна розуміти як інструмент інституційної рівноваги між великими й малими державами-членами, наднаціональними й міжурядовими чинниками, що об'єктивно надає змогу розширеному Європейському Союзу функціонувати більш узгоджено та ефективно у межах реалізації спільної політики і на міжнародній арені. Все упорядковано так, щоб держави, які бажають у подальшому поглиблювати інтеграцію у межах Європейського Союзу, не були зв'язані обмеженнями, що накладалися б іншими державами-членами, які не бажають йти таким шляхом. Лісабонський договір відкриває перспективи для побудови багатовекторного Європейського Союзу. Після проходження усіх перехідних періодів, ЄС став більш міцним, упорядкованим та раціональним інтеграційним об'єднанням, у той самий час складнішим, гнучкішим і багатовекторним. Але навіть незважаючи на такі зміни,

Європейський Союз не стане супердержавою, законодавчі акти й надалі називатимуться не законами, а регламентами та директивами. Лісабонський договір підтвердив, що й надалі далеко не всі питання вирішуватимуться на рівні інституцій ЄС, розподіляючи компетенції між центральними та національними органами влади. Таким чином цей документ став компромісом для прихильників і критиків реформи.

#### **4. ОСНОВНІ СИМВОЛИ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ**

##### ***Прапор Європейського Союзу***

Історія створення прапору починається у 1955 р. Тоді Європейський Союз існував лише у вигляді Європейського об'єднання вугілля та сталі, до якого входило шість країн. Однак існувала окрема організація з ширшим представництвом – Рада Європи. Вона була заснована раніше (1949 р.) для захисту прав людини та пропагування європейської культури. У той час Рада Європи підбирала собі емблему. Після активних обговорень було прийнято нинішній, варіант прапора – коло з 12 золотих зірочок на синьому фоні як символ єдності і солідарності народів Європи. Кількість зірочок є незмінною і не має нічого

спільного до кількості країн-членів організації. В різних традиціях число 12 є символічним числом й означає абсолютну досконалість. Це також і кількість місяців у році, і кількість цифр на циферблаті годинника. Коло є ще й символом єдності, повноти. Європейський прапор, який втілює ідею об'єднання народів Європи, залишається незмінним, не зважаючи на розширення ЄС. Пізніше Рада Європи закликала інші європейські установи прийняти цей прапор. У 1983 р. його затвердив Європарламент. Усі європейські інституції використовують його як офіційний символ з початку 1986 р. Європейський прапор – це єдина емблема Європейської Комісії, виконавчого органу ЄС. Інші європейські установи та органи додають до прапора свою власну емблему.

### ***Європейський гімн***

У широкому значенні – це гімн не лише Євросоюзу, але й усій Європи. Музика гімну взята з Дев'ятої симфонії, яку Людвіг ван Бетховен написав у 1823 р. У фінальній частині своєї симфонії Бетховен поклав на музику «Оду до радості», написану у 1785 р. Фрідріхом фон Шиллером. У цьому вірші знайшла відгук ідея братання народів, що «всі люди стануть братами». У 1972 р. Рада Європи, яка розробила дизайн європейського прапора, схвалила «Оди до радості» як свій гімн. Відомому диригенту Герберту фон Караяну було доручено написати три інструментальні аранжування – із соло для фортепіано, для духових інструментів і для симфонічного оркестру. Без слів, універсальною мовою музики, гімн виражає ідеали свободи, миру та солідарності, на яких тримається Європа. У 1985 р. гімн було схвалено президентами та главами урядів країн ЄС як офіційний гімн Європейського Союзу. Цей гімн не має на меті замінити існуючі національні гімни країн ЄС.

**Гімн ЄС** – це утвердження спільних цінностей та їх єднання в усьому розмаїтті національних відмінностей.

### ***Європейська валюта (Євро €)***

Одне з найвражаючих свідчень успіху європейської інтеграції, творення Європейської єдності – відхід у минуле італійської ліри, німецької марки, португальського ескудо, французького франка, австрійського шилінга. У 1992 р. було прийнято рішення створити в рамках ЄС Економічно-валютний союз (ЕВС) і запровадити єдину європейську валютну одиницю. Управління нею мав здійснювати Європейський центральний банк, заснований у червні 1998 р. у Франкфурті.

**Єдина європейська валюта «євро»** – стала реальністю 01 січня 2002 р., коли банкноти та монети євро замінили національні валюти у 12 з 15 тоді країн ЄС (Бельгії, Німеччині, Греції, Іспанії, Франції, Ірландії, Італії, Люксембурзі, Нідерландах, Австрії, Португалії та Фінляндії). 01 січня 2007 р. до «зони євро» приєдналась Словенія, а з січня 2008 р. Кіпр та Мальта. Велика Британія та Данія вирішили поки що відмовитись від введення євро на своїй території, а Швеція не змогла виконати необхідних критеріїв введення євро, встановлених Маастрихтським договором. Решта 9 держав, які приєдналися до ЄС у 2004–2007 роках, поки що не змогли виконати всіх необхідних критеріїв «зони євро». Європейська валюта має велике значення і за межами євро-простору. В цілому 40 країн користуються євро або залежною від нього валютою. В Косово і Чорногорії євро є навіть законним платіжним засобом. Доля євро на міжнародних фінансових ринках становить від 30 до 40% (доля долара США від 50 до 60 %).

Таким чином, євро є другою по значенню валютою в світі, оскільки за сукупним обсягом валового внутрішнього продукту держави єврозони поступаються лише США. Американська економіка становить близько третини світової, а на країни єврозони припадає лише п'ята частина. Всі євробанкноти єдині, їх випускає тільки Європейський центральний банк. Карбування ж монет було покладено на національні банки окремих країн Союзу. І хоча будь-яка з цих монет є законним платіжним засобом по всій «зоні євро», дизайн їх відрізняється. Власне «решка» однакова для всіх євромонет, а ось «орел» – різний. Кожна країна має право розмістити на одному боці «своїх» євромонет те, що забажає. Маючи євро, люди можуть подорожувати і робити покупки в багатьох країнах Союзу без необхідності міняти гроші, безпосередньо порівнювати ціни.

### **Конституція Європейського Союзу**

17–18 червня 2004 р. на саміті ЄС у Брюсселі було схвалено текст Конституції Європейського Союзу. 29 жовтня 2004 р. глави держав та урядів 25 держав-членів ЄС та державкандидатів (Румунія, Болгарія та Туреччина) підписали текст «Угоди про Конституцію Європи». Відповідно до своїх положень, Угода набуває чинності у встановлений термін після ратифікації всіма державами-членами ЄС. На початок 2007 р. ратифікацію Конституційного Договору здійснили 16 держав-членів ЄС: Австрія, Бельгія, Греція, Естонія, Іспанія, Італія, Кіпр, Латвія, Литва, Люксембург, Мальта, Німеччина, Словаччина, Словенія, Фінляндія та Угорщина. Водночас ратифікаційні референдуми у Франції (29 травня 2005 р.) та Нідерландах (01 червня 2005 р.) мали негативний результат. 35% громадян опитаних із Великої Британії, Німеччини, Іспанії, Італії та Франції вважають, що ухвалення загальноєвропейської Конституції позитивно вплине на життя в їхній країні. А 27% впевнені, що цей вплив буде скоріше негативним. Найбільше негативних відгуків про перспективи ухвалення Конституції ЄС висловили жителі Великої Британії – 48%. Обов'язковим елементом для держав, які є членами Європейського Союзу, є Шенгенська угода про кордони, підписана згідно з умовами Амстердамського договору від жовтня 1997 р. Підписання Амстердамського договору надає гарантії того, що розширення ЄС не послабить захищеність Союзу від імпорту товарів за демпінговими цінами, нелегальної міграції та організованої злочинності та буде сприяти вільному (безвізовому) пересуванню громадян в межах Шенгенської зони (Шенген – містечко в Люксембурзі).

#### **Контрольні питання:**

1. Дайте відповідь, які установчі договори ЄС Ви знаєте, коли і ким були підписані?
2. З'ясуйте, які держави заснували Європейську спільноту з вугілля та сталі?
3. Визначте, яка офіційна дата створення Європейського Союзу.
4. Визначте, які новели вніс Ніццький договір для розширення ЄС?
5. Визначте, які новели Лісабонського договору у сфері регулювання діяльності інститутів ЄС?
6. Визначте, яка держава і коли вийшла з ЄС?

## **Лекція 2. ДЖЕРЕЛА ПРАВА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ**

1. Поняття джерел права Європейського Союзу
2. Первинне право і вторинне право Європейського Союзу
3. Принципи права Європейського Союзу

### **1. ПОНЯТТЯ ДЖЕРЕЛ ПРАВА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ**

Право Європейського Союзу (European Union law) є специфічним правопорядком, що склалася на стику міжнародного права і внутрішньодержавного права держав-членів Європейського Союзу, що володіє самостійними джерелами і принципами. Автономність Права Європейського Союзу підтверджується рішеннями Суду Європейського Союзу. Термін «право Європейського Союзу» почав вживатися з початку з появою Європейського Союзу, до цього право ЄС позначалося як «право Європейських співтовариств» чи «право Європейського співтовариства», хоча останні поняття не рівнозначні поняттю «право Європейського Союзу».

У середині Європейського Союзу була створена автономна система регулювання суспільних відносин, котра відрізняється від класичних систем національного та міжнародного права. Багаторівнева структура цього інтеграційного об'єднання обумовила гнучкість і різноманітність способів формування правових норм, а також засобів їх

вираження та фіксації, тобто джерел права. Після набрання чинності Лісабонським Договором 01 грудня 2009 р. правова система ЄС була значно спрощена. Замість три опорної структури, що охоплювала Співтовариство, Співробітництво в то галузі закордонних справ і безпеки та Співтовариства з юстиції та поліції в кримінальних справах, була створена одно опірна. Право ЄС є повністю інтегрованим у правові системи держав-членів ЄС.

Здебільшого норми права ЄС мають пряму дію та верховенство над національним законодавством держав-членів. Суб'єктами права ЄС, крім держав-членів ЄС та інститутів ЄС, також є фізичні та юридичні особи. Складовою частиною правової системи ЄС стали його спільні цінності. Оскільки для ЄС спільні цінності, мають ключове значення для забезпечення функціонування ЄС як правової спільноти, котрі є не лише загальним орієнтиром для його діяльності, а у першу чергу упорядковують поведінку ЄС як суб'єкта права в цілому та держав-членів ЄС.

Цінності ЄС змістовно розкрито у ст. 2 та ст. 3 Договору про ЄС, ст. 6 Договору про ЄС та у окремих положеннях установчих договорів ЄС, що дало можливість їх систематизувати в законодавчій площині, що супроводжувало ідею європейської інтеграції протягом усього часу через: мир, ринкову економіку; фундаментальні цінності, що унормовують діяльність ЄС як правової спільноти і охоплюють дотримання принципів демократії, верховенства права і поваги прав людини. Ключові цінності ЄС, закріплені у ст. 3 (колишня стаття 2) ДЄС: – повага до прав людини, свободи, демократії, рівноправності, правової держави і дотримання прав людини включаючи права осіб що належать до національних меншин; – загальний мир між своїми народами; – свобода, безпека та гарантії правосуддя; – безперешкодний рух громадян в середині ЄС. Також ЄС у своїй внутрішній та зовнішній політиці ЄС утверджує власні спільні цінності, надаючи їм правовий характер та нормативний зміст.

Правова природа Європейського Союзу як утворення *suī generis* позначилася на системі його джерел. Відтак система джерел права ЄС суттєво відрізняється від національного та міжнародного права. Зокрема, в міжнародному праві відсутні вичерпний перелік джерел та їх ієрархія; це право слабо структуроване. Натомість праву ЄС притаманні відносна вичерпність переліку джерел, ієрархічність джерел, тому, як наслідок, це право є добре організованим, систематизованим і внутрішньо узгодженим. Окрім того, на відміну від внутрішнього права традиційної міжнародної організації, основним призначенням якого є регулювання внутрішнього функціонування цієї організації, право ЄС покликано забезпечувати розвиток інтеграційних процесів між державами-членами.

Своєрідний порядок нормотворчості, в якому активна роль належить судам ЄС, також значно відрізняє право ЄС від права інших сучасних міжнародних міждержавних організацій. Найбільш поширене розуміння європейського права у широкому і вузькому значеннях. Під європейським правом у широкому значенні розуміється, як правило, правове регулювання відносин в Європі, які охоплюють організацію та діяльність практично усіх європейських міжнародних організацій, усю сукупність економічних, соціальних, політичних, наукових та культурних відносин. Отже, мова, йде про те, що регіональне право, і є по суті міжнародним правом. Європейське право у вузькому значенні – це право європейських співтовариств, доповнене певною мірою правовим регулюванням усього Європейського Союзу. Таке право вже багато в чому відійшло від міжнародного права і являє собою особливий правовий феномен.

Джерела права ЄС можна класифікувати за багатьма критеріями: 1) за способом утворення: – первинні (основні); – вторинні (похідні). Первинні джерела охоплюють акти, укладені безпосередньо державами-членами та Європейським Союзом як установчою владою вказаного інтеграційного утворення. Вони мають вищу юридичну силу і їх юридична чинність не може оспорюватися у Суді ЄС. Вторинні джерела приймаються інституціями ЄС на підставі первинних і, відповідно, повинні їм відповідати.

У свою чергу вторинні джерела за процедурою прийняття поділяються на: – *законодавчі*; – *не законодавчі*. При цьому необхідно враховувати те, що поняття «законодавство» в ЄС дещо відрізняється від українського еквівалента. Зокрема, залежно від суб'єктів (інституцій), що ухвалюють акт, юридичної сили акту, процедури прийняття, правові акти Союзу поділяються на дві категорії: законодавчі та не законодавчі акти. Так, акт є законодавчим, якщо: а) за юридичною формою ухвалений як регламент, директива або рішення, що має юридично обов'язкову силу (рекомендації та висновки юридично обов'язкової сили не мають, відтак не є законодавчими актами); б) прийнятий відповідними суб'єктами (інституціями): Європейським Парламентом або Радою (якщо, приміром, акт ухвалено під назвою «регламент» іншою інституцією (ЄЦБ, Європейською комісією), то він не буде вважатися законодавчим актом); в) прийнятий з дотриманням законодавчої процедури (звичайної або спеціальної) (ст. 289 ДФЄС). Поділ джерел права ЄС на первинні та вторинні є досить умовним, оскільки може бути застосованим не до всіх джерел права ЄС. Зокрема, інші джерела (прецеденти судових органів ЄС) водночас можуть відноситися і до первинних джерел, так і до вторинних. 2) за юридичною силою: а) обов'язкові (у порядку ієрархічності): – установчі договори ЄС, договори про внесення змін до цих договорів, Хартія про основоположні права ЄС та договори про приєднання нових держав-членів; – міжнародні договори ЄС (як виняток міжнародні договори держав-членів); – нормативно-правові акти, ухвалені інституціями ЄС (регламенти, директиви, рішення тощо); б) рекомендаційні: – висновки, правові позиції, загальні орієнтири тощо. 3) за сферою дії: – внутрішні (діють виключно в межах правопорядку ЄС (установчі договори, акти інституцій ЄС, прецеденти судових органів ЄС)); – зовнішні (діють як у межах правопорядку ЄС, так і поза ним (міжнародні договори ЄС, змішані угоди, як виняток договори держав-членів ЄС, інші норми міжнародного права). 4) за суб'єктом прийняття (відповідно відрізняються процедурою прийняття): – джерела, що приймаються ЄС як суб'єктом права (міжнародні угоди ЄС); – джерела, що приймаються державами-членами (установчі договори ЄС); – акти Ради ЄС, Парламенту ЄС тощо. 5) за формою зовнішнього виразу: – писані (договори про приєднання нових держав-членів; міжнародні договори ЄС; нормативно-правові акти, ухвалені інституціями ЄС); – неписані (основні принципи права ЄС та прецеденти судових органів ЄС). Отже, можемо визначити, що джерелами права Європейського Союзу можна вважати усі форми зовнішнього вираження норм права, що прямо або опосередковано породжують юридичні зобов'язання та впливають на поведінку суб'єктів права ЄС.

Складна правова природа Євросоюзу обумовлює гнучкість і різноманітність способів формування правових норм, а також засобів їх вираження та фіксації у формі джерел права. Підтвердженням цього можна вважати широке використання у правовому полі ЄС специфічних нормативно-правових актів, а також актів неюридичного характеру та інших джерел, які не властиві як національним правовим системам, так і міжнародноправовій системі. Джерела права ЄС беруть свій початок із національних правових систем держав-членів та міжнародного публічного права.

Слід підкреслити унікальність системи права Європейського Союзу, його джерел і значну відмінність джерел права Європейського Союзу від джерел міжнародного публічного права. Незважаючи на міжнародно-правові корені цієї організації, подальший розвиток права Європейського Союзу в особливу, автономну систему наклав відбиток і на джерела права, обумовивши їх специфіку.

## **2. ПЕРВИННЕ ПРАВО І ВТОРИННЕ ПРАВО ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ**

### ***Первинне право***

У межах Європейського Союзу була створена особлива система регулювання суспільних відносин, котра суттєво відрізняється від класичних систем національного та міжнародного права. Гетерогенність і багаторівнева структура цього інтеграційного об'єднання обумовила гнучкість і різноманітність способів формування правових норм, а

також засобів їх вираження та фіксації, тобто джерел права. Джерела первинного права розробляються і приймаються спільно державами-членами ЄС і тому за формою належать до міжнародних договорів. Джерелами первинного права ЄС в першу чергу, виступають, його установчі договори, що були консолідовані на основі ДЄС та ДФЄС. Це Маастрихтський договір, Амстердамський договір, Ніццький договір Лісабонський договір. Також до установчих них належать договори, коті були переглянуті: Договір про Європейське співтовариство вугілля та сталі; Договір про заснування Європейського економічного співтовариства; (Договір про ЄС), Договір про заснування Європейського співтовариства з атомної енергії 1957 року (Договір про Євратом). До первинних джерел належать і договори про вступ держав-членів до ЄС: Бельгія, Болгарія, Греція, Данія, Естонія, Ірландія Іспанія, Італія, Кіпр, Латвія, Литва, Люксембург, Мальта, Нідерланди, Німеччина, Польща, Португалія, Румунія, Словаччина, Словенія, Угорщина, Фінляндія, Франція, Хорватія, Чехія, Швеція. Дані документи встановлюють основи правопорядку ЄС. Ще одним джерелом первинного права ЄС є його міжнародні договори ЄС, що пов'язано з роллю співтовариства на міжнародній арені. У такий спосіб співтовариство може укласти міжнародні договори та угоди з країнами, які не входять до його складу, а також з іншими міжнародними організаціями.

Ці угоди охоплюють велике коло відносин – від співробітництва у сфері торгівлі, промисловості, технічної та наукової кооперації до торгових угод щодо окремих товарів. Разом зі зростанням економічної могутності та торгової активності держав-членів ЄС протягом останніх років суттєво зросла кількість міжнародних договорів, укладених співтовариством з країнами, які не входять до складу цієї організації. Можна виділити два основних види міжнародних договорів між Європейським Союзом і країнами, які не входять до його складу. Угоди про асоціацію закріплюють особливий вид відносин між ЄС і іншими країнами, які не обмежуються лише торгівлею і включають також тісне економічне співробітництво та фінансову допомогу.

Існує два різних види угод про асоціацію: по-перше, це угоди, які запроваджують особливі зв'язки між окремими країнами-учасниками ЄС і країнами, які не входять до його складу; по-друге, це угоди, метою яких є підготовка до вступу до ЄС або створення Митного союзу. Основною причиною укладення угод про асоціацію першого типу можна назвати існування тісних економічних, історичних і політичних зв'язків між державами-членами ЄС та іншими державами, як, наприклад, зв'язки між Францією, Італією та їхніми колишніми колоніями. Впровадження в межах співтовариства єдиної системи тарифів без пільг, могло ускладнити розвиток торговельних відносин з такими країнами. З огляду на це було укладено спеціальні угоди, покликані обмежити дію деяких положень про вільну торгівлю у відношенні до таких країн. Асоціація може також відіграти роль підготовчого етапу до вступу в ЄС. Вона може слугувати попередньою стадією процесу приєднання, протягом якої країна, що виявила бажання влитися до складу ЄС, може працювати над перетворенням власної економіки відповідно до стандартів співтовариства. На такому шляху стоїть і Україна з якою в 2014 році було підписано «Угоду про асоціацію». Іншим прикладом угод про асоціацію, метою яких було створення митного союзу з Мальтою в 1971 році та Кіпром у 1973 році. Подібна стратегія ЄС мала місце й у відносинах з країнами Центральної та Східної Європи. «Європейські угоди», укладені з Польщею, Угорщиною, Чеською Республікою, Словаччиною, Болгарією та Румунією, мали на меті здобуття цими країнами членства в ЄС у майбутньому. Завданням таких угод є допомога таким країнам у створенні необхідних передумов для здобуття членства в Союзі.

### ***Вторинне право***

ЄС стосується в основному компетенції таких органів Ради ЄС та Єврокомісії, що відповідно до статті 288 Договору про функціонування ЄС можуть видавати такі нормативно-правові акти: складають регламенти, директиви, рішення, рекомендації. Необхідно підкреслити, що між цими трьома видами актів вторинного права ЄС відсутній загальний ієрархічний зв'язок. Тобто регламенти не є ієрархічно вищими за директиви, або

рішення не стоять на нижчому за директиви рівні. Хоча кожен вид актів вторинного права докладно розглядається в наступних розділах Рекомендацій, на цьому етапі варто коротко нагадати читачам про їхню правову природу. Норми вторинного права ЄС, вироблені на основі первинного, створюються автономно і приймаються інститутами Європейського Союзу. Вони діють і застосовуються в рамках Союзу відповідно до його цілей і принципів і в межах юрисдикції ЄС.

Саме норми вторинного права забезпечують реальне функціонування інститутів Європейського Союзу, досягнення цілей і рішення задач, що постають перед ними. Інакше кажучи, вторинне право – це продукт життєдіяльності самого ЄС, результат правотворчості інститутів Союзу, створених на основі установчих договорів. Межі й умови цієї життєдіяльності визначені установчими актами. Відповідно до першого абзацу Договору про ЄС Співтовариство діє в межах юрисдикції, який воно наділено, і з метою, що визначені даним Договором. Вторинне право включає основний масив норм європейського права. Головні відмінні риси їхнього правового режиму – верховенство стосовно національних правових установлень, пряма дія, інтегрованість у національне право і забезпеченість юрисдикційним захистом. Право, створене органами ЄС на виконання повноважень, наданих установчими договорами, називають вторинним законодавством. Його вважають другим найбільшим за обсягом джерелом права ЄС. До цієї категорії входить велика кількість законодавчих актів, різних за типом, порядком дії та прийняття. При заснуванні співтовариства головним завданням у сфері законотворення було визначення того, які форми матимуть законодавчі акти ЄС, яку сферу дії вони охоплюватимуть та який ефект справлятимуть. Органи співтовариства були покликані встановити однакові економічні, соціальні та екологічні умови життя в різних країнах-членах ЄС і зробити це в найбільш ефективний спосіб, аби впровадження їх рішень не залежало від волі країн-членів. Передбачалося, що для всіх жителів країн-учасниць ЄС повинні бути створені найкращі з можливих умови життя, але за цього право ЄС не повинно втручатися в національну систему права більше, ніж це необхідно.

Отже, законодавча система співтовариства базується на такому принципі: якщо в усіх країнах-учасницях ЄС мають бути вжиті однакові навіть у деталях заходи, то національні правові механізми повинні бути замінені законодавством ЄС; проте якщо це не є необхідним, то в рамках національної правової системи країн-учасниць мають бути створені належні правові механізми.

Засновуючись на цьому принципі, співтовариством було розроблено велику кількість правових механізмів для того, щоб забезпечити їх спільне з національними правовими системами функціонування при виконанні різноманітних завдань. По-перше, найбільш радикальним механізмом є заміна національних правил нормами ЄС. По-друге, існують такі норми співтовариства, які впливають на правові системи країн-учасниць лише опосередковано. По-третє, можуть уживатися заходи, котрі впливають лише на певну (визначену або невизначену) кількість адресатів з огляду на необхідність урегулювання конкретної ситуації. І нарешті, передбачено також існування таких правових актів, які не мають зобов'язальної сили ні для країн-учасниць, ані для їх громадян. Нормативні акти ЄС з врахуванням спрямування (тобто того, для кого вони призначені) та сили дії правових інструментів можна класифікувати таким чином: Регламенти (англ. regulations), відповідно статті 288 ДФЄС є джерелом вторинного права ЄС. Є правовим інструментом Ради ЄС та Європейської Комісії, що здатні безпосередньо впливати на національне законодавство держав-членів. Володіють такими особливостями: по-перше, вони діють для всіх країн-учасниць; по-друге, не потребують імплементації в національне законодавство і вважаються його безпосередньою складовою з моменту набуття чинності; по-третє вони є прямим джерелом обов'язків; по-четверте, вони визначають мету і засоби її досягнення. Всі пункти правил регламентів є обов'язковими для виконання, а відтак будь-яке неповне або вибіркоче застосування їх виключається. Регламенти мають визначальне значення в системі законодавства ЄС.

Також вони стосуються систем або структур, а не окремих осіб чи певних організацій. Регламенти застосовуються прямо в кожній державі-учасниці. Перенесення їх до національного законодавства відбувається автоматично. Регламенти набирають чинності одночасно й однаково в усіх державах-учасниках. У кожному регламенті визначається дата початку їх застосування, вони вступають у силу лише за умови їх обов'язкового опублікування в «Офіційному бюлетені ЄС». Більша частина регламентів ЄС стосуються спільної аграрної політики, але також значною мірою і законодавства про конкуренцію. Директиви відповідно до статті 288 договору про функціонування ЄС зобов'язують досягати наміченого результату кожен державу-учасницю, якій вони адресовані, залишаючи за нею вибір і засобів досягнення цього завдання за національними владними структурами.

Володіють такими особливостями: по-перше, мають обов'язкову силу стосовно мети, що має бути досягнена; по-друге, завжди вимагають транспозиції до національного законодавства; по-третє національне законодавство є джерелом прав та обов'язків. З юридичної точки зору, директиви не мають загальної дії, але на практиці (за певними винятками) вони застосовуються у відношенні до сукупності держав-учасниць. Характер їх виконання варіюється в різних країнах-членах, оскільки директива передбачає обов'язковість результату, а засоби його досягнення держави визначають на свій розсуд. На практиці директиви відрізняються високою точністю, і тому держави-учасниці мають дуже обмежений простір для маневрування.

Сьогодні контроль з боку ЄС за виконанням директив у відведені строки посилюється. Директиви також мають велике значення у системі законодавства ЄС. Проте на відміну від регламентів їх основною метою є не уніфікація законодавства країн-учасниць, а його гармонізація. Директива є основним інструментом побудови спільного ринку. Європейське аграрне право, право товариств, соціальне право будуються за допомогою директив та поєднують волю Союзу з національними формами застосування. Директиви часто використовувалися для гармонізації національної політики, яка стосується спільного ринку, наприклад, системи оподаткування, закону про підприємства, митної справи, інвестиційного контролю, переміщення робочої сили, офіційного визнання спеціалістів, відповідальності за якість продукції, що випускається (для цього застосовуються жорсткі стандарти визначення якості продукції), законів, що стосуються екології тощо.

Як і регламент, директива має бути опублікована в «Офіційному бюлетені ЄС», але в даному випадку публікація не є умовою набуття цим документом чинності. Існує кваліфікаційний різновид цих актів: а) рамкові директиви (утворюють самостійну групу актів, ієрархічно не підлеглих регламенту) і б) звичайні директиви (можуть містити більш детальну регламентацію, особливо якщо вони приймаються на основі й у виконання регламенту).

Однією зі сфер, у якій директиви використовуються особливо широко, є здійснення заходів щодо гармонізації національного права. У цьому випадку вказується, які саме цілі і результати повинні бути досягнуті, для того щоб усунути зіткнення (колізію) норм національного права різних держав-членів у тій чи іншій області, але при цьому не вказується, яким образом ця мета повинна бути досягнута національною владою. Директиви також можуть бути адресовані як усім державам-членам Союзу, у цьому випадку вони обов'язково публікуються в *Journal officiel*, так і окремим державам-членам Союзу. У цьому випадку може бути достатня їхня нотифікація. Директиви набирають сили з дати їхнього опублікування чи нотифікації, а не з моменту витікання терміну, встановленого для їхнього здійснення.

Це особливо важливо мати на увазі в зв'язку зі стислістю термінів давнини за позовами про анулювання. Рішення відповідно до статті 288 ДФЄС індивідуальними актами, що зазвичай адресовані окремій державі-члену або фізичній чи юридичній особі, а в більшості випадків одному чи кільком комерційним підприємствам, для вирішення певного юридичного питання. Будучи обов'язковими для своїх адресатів у всіх своїх



складових частинах, вони, як правило, стосуються спеціальних, вузьких, нерідко технічних питань і обов'язкові тільки для тих суб'єктів європейського права, яким вони адресовані. Причому адресатом не обов'язково повинна виступати держава, це можуть бути визначені категорії юридичних осіб або навіть окремі юридичні особи. Володіють такими особливостями: по-перше, мають індивідуальну дію; по-друге, завжди адресовані державам-членам або фізичним чи юридичним особам; по-третє, у виняткових випадках можуть застосовуватись *erga omnes*. За загальним правилом, рішення повідомляються тим суб'єктам європейського права, яких вони безпосередньо стосуються і які виступають як виконавці відповідних розпоряджень.

Самі рішення є адміністративними інструментами застосування права Союзу. Прикладом цього може слугувати рішення Ради ЄС від 19 листопада 1990 року (90/674/CEE) стосовно створення Європейського банку реконструкції та розвитку. Публікація рішень в «Офіційному бюлетені ЄС» обов'язкова, проте це не є умовою набуття ними чинності. Рекомендації і висновки не мають обов'язкової сили. Відтак вони слугують не джерелом права, а скоріше корисним інструментом орієнтації поведінки і законодавства держав. Ці документи адресуються державам та учасникам економічної діяльності. Думки й рекомендації відображають лише погляд, часто спрямований на перспективу. Так, при виданні регламентів, що відносяться до сфери економічного і соціального співробітництва, інститути Європейського Союзу повинні в обов'язковому порядку запитувати висновок Економічного і соціального комітету, а при прийнятті нормативно-правових актів, що відносяться до здійснення регіональної політики, необхідно запросити думку Комітету регіонів. Сам по собі висновок цих консультативних органів не є обов'язковим для інститутів, що приймають чи регламент директиву. Проте якщо такий висновок не буде потреби, то це може служити підставою для анулювання прийнятого нормативно-правового акта у зв'язку з істотним недоліком форми. Вторинне право ЄС публікується в Офіційному віснику Європейського Союзу, що доступний в Інтернеті за посиланням:

Він доступний та однаково автентичний всіма офіційними мовами Європейського Союзу. Крім того, з 01 липня 2013 року електронне видання Офіційного вісника (e-ОВ) є автентичним, і публікація в ньому має юридичні наслідки. Паперові версії ОВ публікуються тільки в разі непередбаченого та виключного порушення роботи ІТ-систем видавництва. У таких випадках паперові версії мають юридичне значення. Відповідно до статті 297 ДФЄС публікація всіх регламентів і директив є обов'язковою. Те саме стосується міжнародних угод, що їх укладає ЄС із третіми країнами. Необхідно зазначити, що не публікування нормативно-правового акта в Офіційному віснику призводить до неможливості його примусового виконання щодо фізичних та юридичних осіб.

### **3. ПРИНЦИПИ ПРАВА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ**

Право ЄС втілюється у великій кількості джерел, що віддзеркалюють правові традиції держав-членів даного міждержавного об'єднання. Найбільш поширеним поділу джерел права ЄС на: первинне та вторинне законодавство ЄС. Проте, якими б вичерпними ці джерела не були, вони не охоплюють своїм регулюванням всіх питань у праві ЄС. Тому, доречним буде звернути увагу на застосування загальних принципів права, які становлять частину неписаного права ЄС. У зв'язку з цим, питання щодо визначення місця, ролі та значення принципів права в системі джерел права ЄС потребує детального розгляду. Умовою стабільного розвитку ЄС є забезпечення його правової однорідності, що передбачає дотримання державами-членами основних принципів функціонування ЄС та положень Конституційних актів ЄС (в редакції Лісабонського договору), використання в своїй діяльності *acquis communautaire*. Починаючи з 50-х рр. принципи права в правових системах європейських країн розвивалися під впливом інтеграційних процесів, що відбувалися в рамках Європейських співтовариств, а згодом і ЄС, створеного на їх основі. Поняття «загальні принципи права», притаманні правовим системам держав-членів ЄС, було сформульоване ще в період створення першого з трьох інтеграційних об'єднань –

Європейського співтовариства вугілля та сталі (ЄСВС) ст. 40 та було зафіксовано в тексті його установчого акту – Паризького договору про заснування ЄСВС 1951 р. ст. 188.

Пізніше аналогічне положення було закріплене і в двох Римських договорах 1957 р., які оформили заснування Європейського економічного співтовариства (ЄЕС) та Європейського співтовариства з атомної енергії (Євратому).

При цьому, ані поняття загальних принципів, ані їх змісту установчі договори не розкривали. На практиці це призвело до того, що завдання із заповнення цієї прогалини фактично було покладено на Суд Європейських співтовариств (нині – Суд Європейського Союзу). Суд вдався до максимально широкого тлумачення положень договорів щодо загальних принципів права. В процесі правозастосовної діяльності, судом було сформульовано ряд фундаментальних юридичних принципів неписаного характеру і визначено їх як ключові по важливості норми у системі права ЄС, які є одним з головних критеріїв законності будь-яких форм діяльності, пов'язаних з функціонуванням європейських інтеграційних об'єднань.

При цьому, судом було враховано принципи, які є спільні для права держав-членів ЄС. Також враховувалася практика функціонування інститутів та інших органів ЄС та звичаї і принципи міжнародного права. Принципи функціонування ЄС опираються на європейські цінності, стрижнем яких виступають ліберальні фундаментальні права та свободи людини, демократичні принципи державного устрою та правова і соціальна держава. Також, основою принципів функціонування ЄС стали принципи європейського врядування та принципи адміністративного права європейських держав.

До основних принципів функціонування ЄС належать:

- принцип поваги до основних прав людини;
- принцип єдиної правосуб'єктності;
- принцип субсидіарності;
- принцип пропорційності;
- принцип сумлінної співпраці;
- принцип інституційної рівноваги.

Принцип поваги до основних прав людини. Основне місце серед принципів права ЄС посідає принцип захисту основних прав людини. Концепція основних прав людини на початкових етапах діяльності Європейських співтовариств була цілком невластива для їх правопорядку, який ґрунтувався переважно на економічних засадах. Певною мірою це було пов'язано з розподілом напрямів діяльності між Європейськими співтовариствами й іншою регіональною організацією – Радою Європи, прерогативою якої була саме сфера захисту прав людини.

Проте, поступово Суд ЄС у своїх прецедентних рішеннях обґрунтував необхідність дотримання фундаментальних прав людини в процесі застосування права ЄС. При цьому, Суд ЄС посилався як на Європейську конвенцію про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р. (прийняту в рамках Ради Європи), так і на конституційні традиції держав-членів ЄС у сфері прав людини. 7 грудня 2000 р. на саміті держав-членів ЄС у Ніцці (Франція) була підписана Хартія ЄС про основні права, що є найбільш повним, кодифікованим документом, який містить основні права, визнані і діючі в рамках ЄС. Лісабонський договір 2007 р. визнав Хартію джерелом первинного права ЄС (ст. 6 (1) Договору про ЄС). З урахуванням цих положень Лісабонського договору, 12 листопада 2007 р. Радою ЄС, Парламентом і Комісією була затверджена нова редакція Хартії. Зміни, внесені до її тексту, присвячені переважно уточненню сфери її дії та порядку застосування. Отже, нині принцип захисту основних прав людини в ЄС переживає новий виток свого розвитку. Принцип єдиної правосуб'єктності. У відповідності до ст. 47 Договору про Європейський Союз, «Союз має правосуб'єктність». Це положення визначає принцип єдиної правосуб'єктності – основний принцип функціонування ЄС, відповідно до якого при правовідносинах ЄС виступає як єдине ціле.

**Сутність та зміст правосуб'єктності Європейського Союзу проявляються у такому:**

1) визнання ЄС єдиним суб'єктом компетенції, наданої державами-членами і реалізованої ним через власні інститути, органи та установи;

2) єдиною системою правових актів ЄС (регламентів, директив тощо), які видаються у всіх сферах його компетенції;

3) правом ЄС укладати міжнародні угоди з іноземними державами та міжнародними організаціями;

4) наявністю у ЄС «максимально широкої правоздатності» юридичних осіб на території всіх його держав-членів, вказуючи можливість набуття у власність рухомого та нерухомого майна;

5) визнанням деліктоздатності ЄС, тобто його здатністю відповідати за укладені ним договори, за нанесену шкоду іншим особам і за інших обставин;

6) існуванням у ЄС привілеїв та імунітетів на території держав-членів, які гарантовані спеціальним протоколом до установчих документів;

7) можливістю створення дипломатичних місій ЄС в іноземних державах і при міжнародних організаціях;

8) фінансовою автономією ЄС, яка передбачає наявність власного бюджету, фінансованого з «власних ресурсів», але без права самостійно визначати їх систему та величину.

**Із принципу єдиної правосуб'єктності** існують два винятки. **Перший** пов'язаний із поширенням у механізмі управління ЄС «децентралізованих установ», за якими визнається право власної правосуб'єктності, формально відокремленої від ЄС. Ці установи мають назву агентств, центрів, бюро, фондів, фондаций тощо. До установ ЄС належать: Європейський інвестиційний банк, установи у соціально-трудої сфері (Європейський центр розвитку професійної освіти (CEDEFOR), Європейська фундація з покращення умов життя та праці (EUROFOUND) тощо), установи в медичній, санітарній та продовольчій сферах (Європейське агентство з лікарських засобів (EMA), Європейський центр з профілактики та контролю захворюваності (ECDC) тощо), установи у сфері промисловості, транспорту та телекомунікацій (Європейське агентство з морської безпеки (EMSA), Європейське агентство з авіаційної безпеки (EASA) тощо), установи в природоохоронній сфері (Європейське агентство з охорони довкілля (EEA)), установи в межах простору свободи, безпеки і правосуддя Європейського Союзу (Європейське поліцейське управління (EUROPOL), Європейський підрозділ співпраці у галузі юстиції (EUROJUST) тощо), установи в межах спільної зовнішньої політики і політики безпеки (Європейське оборонне агентство (EDA), Інститут Європейського Союзу досліджень безпеки (ISS), Супутниковий центр Європейського Союзу (EUSC) тощо) тощо. Самостійна правосуб'єктність також надана Європейському центральному банку, відповідно до ч. 3 ст. 282 Договору про функціонування Європейського Союзу.

**Другий виняток** стосується долі Європейського співтовариства з атомної енергії, утвореного Римськими договорами 1957 р., установчий договір якого залишається в силі, що було підтверджено при укладенні Лісабонського договору 2007 р.

**Принцип поділу компетенції.** При підготовці та прийнятті Лісабонського договору ставилось завдання розділити компетенцію ЄС та держав-членів. Відповідно до принципу поділу компетенції, в Договорі про Європейський Союз та Договорі про функціонування Європейського Союзу (в редакції Лісабонського договору) компетенція поділяється на виключну, спільну, доповнюючу та спеціальну. Відповідно до ст. 2 Договору про функціонування Європейського Союзу, виключна компетенція означає, що у випадках, коли установчі договори надають ЄС компетенцію у визначеній сфері, то тільки ЄС може займатися законотворенням і ухвалювати юридично зобов'язуючі акти; державичлени не можуть самостійно здійснювати подібні дії, окрім як у випадку, якщо вони уповноважені на це ЄС, або з метою втілення у життя актів ЄС.

ЄС належить виключна компетенція у таких сферах:

- 1) Митний союз;
- 2) встановлення правил конкуренції, потрібних для функціонування внутрішнього ринку;
- 3) монетарна політика для держав-членів, валютою яких є євро;
- 4) збереження морських біологічних ресурсів у рамках спільної політики щодо рибальства;
- 5) спільна торгівельна політика.

До виключної компетенції ЄС також віднесено укладення міжнародних угод з питань, що є наслідком з реалізації його внутрішньополітичної компетенції. Спільна компетенція ЄС та держав-членів означає, що у визначених установчими договорами сферах як ЄС, так і держави-члени можуть ухвалювати обов'язкові акти. Спільною вважається компетенція, яку не можна віднести до виключної та доповнюючої компетенції. Відповідно до ст. 4 Договору про функціонування Європейського Союзу спільна компетенція Союзу та держав-членів охоплює такі головні сфери: 1) внутрішній ринок; 2) аспекти соціальної політики, визначені в Договорі про функціонування Європейського Союзу; 3) економічне, соціальне та територіальне гуртування; 4) сільське господарство та рибальство, за винятком збереження морських біологічних ресурсів; 5) довкілля; 6) захист споживачів; 7) транспорт; 8) транс'європейські мережі; 9) енергетика; 10) простір свободи, безпеки та правосуддя; 11) спільні проблеми безпеки у сфері охорони здоров'я – в аспектах, визначених у Договорі про функціонування Європейського Союзу. До цього переліку також включають сферу досліджень, технологічного розвитку та космосу і сферу співпраці з питань розвитку та гуманітарної допомоги, якщо здійснення цієї компетенції ЄС не перешкоджає державам-членам здійснювати їхні компетенції. Доповнююча компетенція визначається ст. 6 Договору про функціонування Європейського Союзу, та охоплює такі сфери: 1) охорона та зміцнення здоров'я людини; 2) промисловість; 3) культура; 4) туризм; 5) освіта, професійне навчання, молодь та спорт; 6) цивільний захист; 7) адміністративна співпраця. Спеціальна компетенція не належать до тих видів, назви яких спеціально згадуються в установчих договорах. Вона стосується сфер, які визначені в установчих договорах, але не належать до виключної, спільної та доповнюючої компетенцій. Відповідно до ч. 3 та ч. 4 ст. 2 Договору про функціонування Європейського Союзу, спеціальною компетенцією ЄС наділений у сферах: 1) координація економічної політики держав-членів; 2) координація політики зайнятості; 3) визначення та здійснення спільної зовнішньої політики та політики безпеки.

**Принцип субсидіарності.** Принцип субсидіарності визначає правові межі для реалізації компетенції ЄС. Згідно з принципом субсидіарності у сферах, що не належать до виключної компетенції ЄС, він діє лише у такому обсязі й тоді, коли держави-члени не можуть належним чином досягти цілей запропонованого заходу на центральному, регіональному чи місцевому рівнях, натомість це краще здійснити на рівні ЄС з огляду на масштаби чи результати запропонованих заходів. Отже, субсидіарність обмежується випадками, коли компетенція ЄС доповнює компетенцію держав-членів.

Принцип субсидіарності також означає постійне оцінювання обґрунтованості дій ЄС з погляду наявних можливостей на національному, регіональному та місцевому рівнях. Однією з характерних рис принципу субсидіарності є забезпечення прийняття рішень якомога ближче до громадян ЄС, про що йдеться в преамбулі до Протоколу № 2 «Про застосування принципів субсидіарності» та ст. 1 Договору про Європейський Союз. Зміст принципу субсидіарності розкриває Протокол № 2 «Про застосування принципів субсидіарності та пропорційності» до установчих договорів. Протокол передбачає низку вимог щодо дотримання принципу субсидіарності: 1) відповідно до ст. 2 Протоколу Комісії належить провести широкі консультації при пропонуванні законодавчого акту щодо врахування регіонального та місцевого виміру планованих дій; 2) проект законодавчого акту повинен містити пояснення, наскільки він згідний із принципом субсидіарності; 3) пояснення до проекту законодавчого акту має містити обґрунтування фінансових і юридичних наслідків ухвалення акту Союзу; 4) пояснення про те, що мети ЄС можна

досягнути на рівні ЄС, необхідно підкріплювати кількісними та якісними показниками; 5) наділення національних парламентів держав-членів правом контролювати законопроекти ЄС на їх відповідність принципу субсидіарності і скеровувати відповідно до затверджених процедур свої мотивовані висновки для врахування; 6) надання державам-членам і національним парламентам права на звернення з позовом до Суду ЄС стосовно порушення принципу субсидіарності. Відповідно до ст. 9 Протоколу № 2 «Про застосування принципів субсидіарності та пропорційності», Європейська Комісія повинна щороку подавати Європейській Раді, Європейському Парламентові, Раді ЄС та національним парламентам звіт щодо застосування ст. 5 Договору про Європейський Союз.

**Принцип пропорційності.** Відповідно до ст. 5 Договору про Європейський Союз, «згідно з принципом пропорційності, заходи Союзу за змістом та формою не виходять за межі того, чого потребує досягнення цілей Договорів». Принцип пропорційності щодо реалізації компетенції ЄС вимагає, щоб дії ЄС за змістом, формою та інтенсивністю застосовуваних заходів не виходили за межі того, що є необхідним для досягнення цілей ЄС. Мається на увазі таке співвідношення цілей та засобів, у межах якого обрані заходи повинні відповідати або бути пропорційними закріпленим у Договорі про Європейський Союз та Договорі про функціонування Європейського Союзу цілям. Аналогічно до принципу субсидіарності, контроль за дотриманням принципу пропорційності при реалізації компетенції інституцій ЄС здійснюють національні парламенти. Законодавчі акти повинні мотивуватись і обґрунтовуватись на відповідність принципу пропорційності відповідно до Протоколу № 2 «Про застосування принципів субсидіарності та пропорційності».

Принцип пропорційності стосується усіх сфер компетенції ЄС (не тільки спільної компетенції ЄС та держав-членів, але й виключної компетенції ЄС), а також більше стосується конкретних заходів – вимагає щоб заходи ЄС не створювали надмірних проблем для держав-членів.

**Принцип сумлінної співпраці.** Фундаментальний принцип, на якому ґрунтується ЄС, є принцип сумлінної співпраці (відомий також як принцип солідарності, принцип лояльної співпраці, принцип щирої співпраці) виражений в ч. 3 ст. 4 Договору про Європейський Союз: «Згідно із принципом сумлінної співпраці, Союз та держави-члени з цілковитим взаємним шануванням допомагають один одному виконувати завдання, що випливають з Договорів».

Держави-члени вживають усіх належних заходів, загальних чи спеціальних, щоб забезпечити виконання зобов'язань, що випливають з Договорів чи актів інституцій Союзу. Держави-члени сприяють виконанню завдань Союзу й утримуються від будь-яких дій, що можуть загрожувати досягненню цілей Союзу». Принцип сумлінної співпраці стосується не лише співпраці між ЄС та державами-членами, між державами-членами, але й до інституцій ЄС. Зокрема, ч. 2 ст. 13 Договору про Європейський Союз передбачає, що інституції взаємодіють на засадах сумлінної співпраці. До головних обов'язків, які випливають з принципу сумлінної співпраці, належить обов'язок забезпечення примату права ЄС щодо права національного, заборона прийняття норм національного права, які суперечать праву ЄС, відповідальності держав-членів за порушення норм права ЄС тощо. Прикладом сумлінної співпраці є обов'язок держав-членів надавати допомогу і сприяти державі-члену, яка піддалась збройній агресії з-за кордону відповідно до принципу колективної самооборони, визначеному в ч. 7 ст. 42 Договору про Європейський Союз: «Якщо держава-член зазнає збройної агресії на її території, інші держави-члени мають щодо неї обов'язок усіма доступними для них засобами допомагати їй та підтримувати її».

**Принцип інституційної рівноваги.** Принцип інституційної рівноваги в ЄС відіграє ту ж роль, що і принцип поділу влад у демократичних країнах. Відповідно до ст. 13 Договору про Європейський Союз, інституційний механізм ЄС включає в себе 7 інституцій: Європейський Парламент, Європейську Раду, Раду ЄС, Європейську Комісію, Суд ЄС, Європейський центральний банк, Рахункову палату. Суд ЄС у справі C – 70/88 визначив,

що «встановлюючи систему поділу компетенції між інституціями, визначаючи власну роль інституцій в інституційній структурі Договори створили інституційну рівновагу». Європейський

Парламент, Європейська Рада, Рада ЄС та Європейська Комісія певною мірою виконують функції як законодавчої, та виконавчої влади.

**Функціонування інституційної системи ЄС характеризується такими особливостями:** 1) відсутністю поділу на законодавчу та виконавчу влади (у законодавчому процесі беруть участь Європейський Парламент, Європейська Рада, Рада ЄС та Європейська Комісія); 2) на відміну від національних парламентів, Європейський Парламент не має права законодавчої ініціативи (це повноваження Європейської Комісії) і не може самостійно приймати правові акти; 3) Європейська Комісія, яка номінально є виконавчим органом ЄС, водночас володіє правом законодавчої ініціативи та може самостійно видавати правові акти (регламенти, директиви, рішення, рекомендації, думки). Юрисдикція Суду ЄС як судової гілки влади охоплює всі сфери компетенції ЄС, крім окремих винятків, прямо передбачених у Договорах (питання зовнішньої політики та політики безпеки). Поряд із принципами функціонування ЄС є принципи європейського врядування. У Білій книзі Європейського врядування, прийнятій Європейською Комісією у 2001 р., поняття врядування визначалось як «правила, процеси і поведінка, що впливають на те, яким чином застосовується влада на європейському рівні, особливо у питаннях відкритості, участі, підзвітності, ефективності та злагодженості».

Біла книга визначає п'ять принципів європейського врядування, які за своїм змістом тісно пов'язані із принципами функціонування ЄС:

1. Відкритість. Інституції повинні працювати більш відкрито. Вони повинні активно обмінюватись інформацією з державами-членами ЄС стосовно того, що робить ЄС та які рішення він приймає участь.

2. Якість, релевантність та ефективність політики ЄС залежить від участі широкого кола осіб та організацій на всьому шляху творення політики – від її планування до впровадження.

3. Підзвітність. Ролі у законодавчому та виконавчому процесах повинні бути більш зрозумілими. Кожна з інституцій ЄС повинна пояснювати і брати відповідальність за те, що вона робить для Європи.

4. Ефективність. Політика повинна бути ефективною і своєчасною, такою, що забезпечує все на підставі чітких завдань, оцінки майбутнього впливу з використанням попереднього досвіду.

5. Узгодженість. Політика та всі рішення повинні бути легкозрозумілими. Потреба в узгодженості постійно зростає внаслідок різноманітності присутньої в ЄС. Регіональна та місцева влада все частіше бере участь у реалізації політики ЄС, що посилює важливість узгоджених дій.

Всі перелічені вище принципи, як функціонування, так і європейського врядування, відображені в установчих договорах та інших актах ЄС. Дотримання цих принципів повинно сприяти стабільному розвитку ЄС та вирішенню питання ефективної взаємодії ЄС та держав-членів ЄС.

### ***Контрольні питання***

1. Визначте, з чим пов'язана необхідність вивчення європейського права?
2. Охарактеризуйте еритерії, за якими можна класифікувати джерела права ЄС.
3. Дайте визначення права ЄС.
4. Назвіть основні складові права ЄС.
5. З'ясуйте, які джерела права входять до первинного права ЄС
6. З'ясуйте, які і джерела права входять до вторинного права ЄС
7. Назвіть принципи права ЄС.

## Лекція 3. ШЕНГЕНСЬКЕ ПРАВО В СИСТЕМІ ПРАВА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

1. Шенгенський простір: поняття та межі
2. Шенгенське право: поняття та зміст
3. Шенгенська Інформаційна Система

*Мета лекції* – 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. 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.

### І. 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 ЄЄА, 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. Станом на вересень 2016 р. до складу Шенгенського простору входять 26 європейських держав.

## **2. 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 учасниками 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. 140 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.

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».

### **3. 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 – приєдналися 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 відбутися 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 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

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.

**Контрольні питання:**

1. Проаналізуйте історичний шлях становлення шенгенського простору
2. Назвіть основні нормативно-правові акти Шенгенського права
3. Охарактеризуйте категорії ВІЗ
4. Проаналізуйте Шенгенську інформаційну систему
5. Охарактеризуйте поняття Шенгенській простір

## **Змістовий модуль 2. СУБ'ЄКТИ ПРАВА ЄС**

### **Лекція 4. ІНСТИТУЦІЙНІ ОРГАНИ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ**

1. Основи побудови та діяльності інститутів та органів Європейського Союзу
2. Європейський Парламент
3. Європейська Рада
4. Рада Європейського Союзу
5. Європейська Комісія

## 1. ОСНОВИ ПОБУДОВИ ТА ДІЯЛЬНОСТІ ІНСТИТУТІВ ТА ОРГАНІВ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

Створення спільних інституцій державами-членами і Європейського Союзу відбувалося для того, щоб делегувати частину своїх національних повноважень з метою вирішення існуючих проблем у певних сферах загальних інтересів шляхом демократичного прийняття відповідних рішень на загальноєвропейському рівні. Таке відсунення національних суверенітетів на другий план в управлінській сфері стало важливим кроком практичного втілення ідеї європейської інтеграції. Однак варто наголосити, що практичному втіленню у такій формі ідеї європейської інтеграції передували серйозні наукові напрацювання, які дали змогу виробити цілий ряд концепцій, теорій, підходів тощо, без яких Європейському Союзу не вдалося б успішно розвиватися вже сьомий десяток років поспіль і бути привабливим для країн-сусідів, які прагнуть стати його членами. Термін *«інститут»* в європейському праві відноситься до установ Союзу, наділених повноваженнями приймати юридично обов'язкові рішення. В інших випадках використовується поняття «орган». Такий поділ було закладено в Договорі про ЄСВС 1951 р. який був ініційований Францією і спочатку складений французькою мовою (Франція стала депозитарієм Договору), а значить, з використанням французької термінології і правових традицій цієї країни. З таким розумінням значення «органів» і «інститутів». Пізніше в перекладах Римських договорів з'явилися інші російські аналоги, наприклад «орган» і «установа» або просто «органи».

*У період до Лісабонського договору у Європейському Союзі налічувалося п'ять інститутів:* 1. Європейський Парламент. 2. Рада Європейського Союзу (Рада). 3. Європейська комісія (Комісія). 4. Суд Європейських співтовариств. 5. Рахункова палата.

*Згідно з новою (Лісабонською) редакцією Договору про Європейський Союз інститутами ЄС є:* 1. Європейський Парламент. 2. Європейська Рада. 3. Рада. 4. Європейська комісія (Комісія). 5. Суд Європейського Союзу. 6. Європейський центральний банк. 7. Рахункова палата.

Кожна установа діє в межах повноважень, покладених на неї Договорами, та згідно зі встановленими в них процедурами, умовами та цілями. Установи взаємодіють на засадах відкритої співпраці. Разом із створенням Європейського Союзу постала проблема необхідності у визначенні й уточненні системи його інститутів. У Маастрихтський договір була включена стаття, що дає визначену відповідь на це питання (ст. 3). Вона говорить: «Союз розташовує єдиною інституціональною структурою, що забезпечує цілісність і наступність його діяльності, здійснюваної в ім'я досягнення поставлених цілей, дотримуючи і збільшуючи досягнення Співтовариств».

При побудові системи інститутів Співтовариств і Союзу держави-члени багато в чому запозичали концептуальні побудови і практику власного державно-правового розвитку. Видимо, ця обставина послужила підставою для використання при описі принципів побудови і функціонування інституціональної структури ЄС теорії поділу влади. В умовах Євросоюзу в побудові інституціональної системи виникає інша проблема. Головним є тут не запобігання узурпації влади шляхом стримувань та протипаг, а забезпечення збалансованого сполучення повноважень, що належать Союзу з одного боку, і суверенним державам-членам – з іншого.

Інакше кажучи, основною задачею виступає збалансований розподіл повноважень, що виключило б можливість надмірного посилення інститутів Союзу на шкоду інтересам національних держав-членів і наділення інститутів ЄС такими повноваженнями, що дозволили б їм забезпечувати досягнення задач і цілей, обумовлених самою інтеграцією. У її рамках одні інститути виступають виразниками і носіями національного початку, такими є насамперед Європейська Рада і Рада Європейського Союзу (Рада). Інші виступають як носії наднаціонального початку, до них належать Європейська Комісія, Європейський Парламент і Суд Європейських співтовариств. Таким чином, в основі побудови сучасної

системи інститутів Союзу лежить збалансування і сполучення міжнаціонального і наднаціонального співробітництва, що звичайно, не виключає можливість самої зміни цього балансу в міру еволюції Союзу і переходу до рішення нових задач. Серед інститутів Союзу прийнято виділяти інститути політичного і неполітичного характеру. Система політичних інститутів і органів Європейського Союзу, до яких відносять насамперед Європейська Рада, Рада ЄС, Комісія і Парламент, побудована таким чином, щоб найважливіші рішення, оформлювані у виді нормативно-правових розпоряджень, приймалися не якимнебудь з інститутів одноосібно, а за загальним правилом, разом з іншими інститутами.

Контроль за дотриманням цього принципу побудови і функціонування інститутів покладено на Суд ЄС, що наділений повноваженнями анулювати будь-який нормативно-правовий акт, прийнятий у порушення закріпленої за інститутом компетенції. Показово, що у випадку визнання акта прийнятим у порушення закріпленої за інститутом компетенції він визнається не просто недійсним, а незначним. Поряд з такими основними принципами, як збалансований розподіл суверенних прав і повноважень, поєднання міжнаціонального і наднаціонального, пропорційності і субсидіарності, установчі акти закріплюють і цілий ряд інших, що мають істотно важливе значення для практики функціонування інститутів.

До їхнього числа, зокрема, можна віднести широке застосування колегіальності при прийнятті рішень. Усі провідні інституції Європейського Союзу є колегіальними органами і приймають свої рішення більшістю (простою чи кваліфікованою) або одногосно. Однією з важливих тенденцій у розвитку системи інститутів Співтовариств і Союзу є підвищення ролі і значення представницьких установ, а також судової влади. Це в першу чергу знайшло своє відображення в розширенні повноважень Європейського парламенту, у наділенні його такими правами, що дозволяють більш активно впливати на процес прийняття рішень. Особливо наочно це проявилось в створенні і застосуванні процедури спільного прийняття рішень і процедури співпадаючого позитивного висновку. В останні роки відбувається також визначене розширення юрисдикції Суду ЄС і СПІ, що також можна вважати позитивним початком в еволюції системи інститутів і їхньому функціонуванні. Проте представницькі установи в рамках Європейського Союзу володіють далеко не тим же обсягом повноважень, що і установи в державах-членах (хоча і стосовно до останніх критичних зауважень також більш, ніж досить).

Якщо основним принципом побудови і діяльності інститутів Європейського Союзу є принцип розподілу повноважень (а не поділу влади), то характеристика самої системи інститутів не може будуватися на виявленні того, який саме інститут є носієм законодавчої, виконавчої і судової влади. Набагато більш продуктивним є в даному випадку функціональна характеристика побудови системи інститутів Європейського Союзу, яка використовувалась багатьма дослідниками. У цьому випадку можна виділити такі функції інституціонального механізму Європейського Союзу, як функція установчої влади, законодавча, виконавча, бюджетна, контрольна і зовнішньополітична.

### **Законодавча функція**

На думку багатьох авторів, законодавча функція здійснюється переважно Радою Європейського Союзу. Однак це твердження має потребу у певному уточненні. Дійсно, за загальним правилом основні нормативно-правові акти Європейського Союзу – регламенти і директиви – приймаються головним чином Радою. Однак правом видання нормативно-правових актів, хоча і по більш вузькому колу питань, володіє поряд з Радою Комісія, а в даний час також і Європейський центральний банк. Але, мабуть, головна особливість не в цьому.

*Основне* – це те, що Рада, як правило, не може діяти одноосібно. Ініціатива підготовки і прийняття нормативно-правових актів належить, і це закріплено в установчих договорах, насамперед Комісії. Саме в рамках Комісії підготовляються проект акту, він проходить тут попередню необхідну апробацію і на його основі приймається рішення Ради.

Це, звичайно, не означає, що Рада повинна автоматично погоджуватися з пропозиціям Комісії. Вона має досить широку дискреційну владу для того, щоб, щоправда, користаючись принципом одноголосності, вносити зміни в пропозиції Європейської Комісії чи приймати їх самостійно. Проте такого роду практика є виключенням, загальним правилом залишається положення, відповідно до якого Рада приймає рішення на основі пропозицій Комісії.

Однак це ще далеко не усе. Після введення в дію процедури спільного рішення і процедури співпадаючого позитивного висновку Європейський парламент стає співавтором прийнятих рішень. Відтепер у будь-якій області, у якій застосовується така процедура прийняття нормативно-правового акта, його схвалення неможливе без позитивного висновку Парламенту. У результаті законодавча функція здійснюється не тільки Радою, але й іншими інститутами Союзу, у всякому разі здійснюється при їх безпосередньої, а часом і вирішальної участі.

Не можна не взяти до уваги і ту обставину, що контроль за законністю і дійсністю нормативно-правових актів здійснює Суд ЄС. Не будучи безпосереднім учасником законодавчого процесу, Суд ЄС проте може впливати на рішення питання про застосовність законодавчого акта. Він може також, особливо використовуючи преюдиціальну процедуру, давати тлумачення нормативно-правового акта чи окремих його положень. Нарешті, Суд може на прохання інститутів Союзу давати висновок про відповідність наміченого до підписання висновку міжнародно-правового акта установчому акту Союзу.

Усе це говорить про те, що законодавча функція в рамках Європейського Союзу, здійснювана переважно Радою, не є монополією цього інституту, а усе в більшому ступені стає результатом спільної діяльності всієї сукупності ведучих інститутів Союзу.

### **Виконавча функція**

Виконавча функція найчастіше реалізується Комісією. Комісія ЄС здійснює повсякденне керування справами Співтовариств, у її віданні знаходиться весь адміністративний апарат Союзу з його численними підрозділами. Комісія є розпорядником кредитів по бюджету і забезпечує виконання бюджету. Комісія здійснює також значною мірою регламентні функції і функції контролю, через що вона і заслужила почесний титул «стража договорів про Союз». Проте ототожнювати виконавчу владу з Європейською Комісією або стверджувати, що саме Європейська

Комісія є одноособовим носієм виконавчої влади, немає достатніх підстав. Комісія не володіє власною виконавчою владою, незважаючи на наявність багатьох її елементів. Така ситуація впливає безпосередньо із установчих договорів. Наприклад ст. 155 Договору про ЄС прямо передбачає, що Комісія має компетенцію у сфері виконання нормативно-правових актів, схвалюваних Радою, тільки в силу делегування цих повноважень Комісії з боку останньої. І виконання цих рішень здійснюється Комісією не самостійно, а в силу делегування повноважень Ради. У відповідності зі ст. 145 Договору об ЄС Рада «наділяє Комісію компетенціями по виконанню положень, що вона установлює. Рада може підкорити здійснення цієї компетенції визначеним умовам. Вона може також у визначених випадках зберігати за собою пряме виконання прийнятих їй рішень».

Таким чином, механізм виконання рішень є доволі своєрідним. Рада не тільки приймає рішення, але і має необхідні повноваження по їх виконанню. Здійснення цих рішень Комісією має місце не в силу власних повноважень Комісії, а в результаті делегування повноважень по виконанню з боку Ради. Причому Рада зберігає за собою право безпосереднього і прямого виконання, минаючи Комісію. У результаті складається дуже своєрідна ситуація. Комісія наділяється компетенцією по виконанню шляхом делегування повноважень. У принципі таке делегування повинне було б становити собою виняток із загального правила. На практиці встановлюється зворотнє: саме делегування повноважень по виконанню стає загальним правилом, а пряме виконання рішень самою Радою є виключенням.

## Бюджетна функція

Участь у здійсненні бюджетної функції беруть практично всі політичні інститути Європейського Союзу. Проект бюджету підготовлюється Європейською Комісією, вона володіє для цього необхідним апаратом і відповідними матеріальними ресурсами.

Проект бюджету передається потім на розгляд Ради і після його схвалення Радою – на рішення Європейському парламенту. Виконання бюджету покладене на Комісію, звіт про виконання бюджету затверджується після одержання висновку Рахункової палати. Процедура підготовки, прийняття і виконання бюджету в рамках Європейського Союзу відрізняється великими особливостями. По-перше, інститути Союзу не встановлюють самостійне надходження в дохідну частину бюджету. Принципи його формування і джерела надходження засобів визначаються заздалегідь безпосередньо в установчих договорах. До 70-х років бюджет Європейських співтовариств формувався за рахунок внесків держав-членів. Їхні розміри були визначені в спеціальних угодах, укладених між державами-членами. У 70-і роки приймається серія рішень і підписуються угоди, що обумовили застосування нової формули формування бюджету на основі так званих власних засобів. Загальні рамки й умови визначення цих засобів встановлюються Європейською Радою. Саме в цих рамках і здійснюються підготовка, прийняття і реалізація бюджету. Сама по собі процедура внесення і прийняття бюджету досить докладно описана в Договорі про ЄС (ст. 203; ст. 272). У рамках Європейського Союзу бюджетний рік починається 01 січня і закінчується 31 грудня. У період до 01 липня всі основні інститути й органи Союзу повинні представити свої попередні кошториси витрат у Комісію. Остання узагальнює внесені пропозиції і підготовлює попередній проект бюджету. Попередній проект повинний містити в собі передбачувані доходи і витрати. Не пізніше 01 вересня попередній проект передається Комісією Раді. Кваліфікованою більшістю в 2/3 голосів Рада приймає проект бюджету і направляє його в Європейський парламент. Цей проект повинний надійти в Парламент не пізніше 05 жовтня року, що передуює виконанню бюджету.

Якщо протягом наступних сорока п'яти днів Парламент схвалює представлений проект, якщо він протягом цього терміну не вносить зміни чи пропозиції по зміні, проект бюджету вважається остаточно затвердженим. Однак Парламент протягом резервованого терміну може вносити зміни в розглянутий проект чи вносити пропозиції про внесення змін. Розходження між двома названими формулами дуже істотне. Справа в тім, що в проекті бюджету усі витрати поділяються на дві частини: на витрати обов'язкові і факультативні. Європейський парламент може вносити зміни тільки в ті статті бюджету, що визначають факультативні витрати. У тім, що стосується обов'язкових витрат, право внесення змін Парламенту не належить, він може тільки вносити пропозиції про зміни, не більш того. Зміни і пропозиції про зміни, внесені Парламентом, передаються в Раду. Рада після обговорення з Комісією й іншими зацікавленими інститутами й органами протягом п'ятнадцяти днів повинна прийняти рішення про згоду чи незгоду зі змінами і пропозиціями змін з боку Європарламенту. **Якщо Рада прийме всі запропоновані зміни, то проект бюджету вважається остаточно схваленим.**

На практиці за всю історію існування Співтовариств і Союзу таке місця не мало. Рада може змінити або погодитися з виправленнями Парламенту, коли мова йде про факультативні витрати. Вона може також за певних умов прийняти пропозицію про зміни, що стосуються обов'язкових витрат. Таке рішення про згоду чи відхилення змін повинне бути прийнято Радою кваліфікованою більшістю голосів. При відсутності такого прямого рішення про згоду запропоновані виправлення вважаються відхиленими. Після розгляду Радою проект бюджету знову повертається в Парламент. Останній повинний протягом 15 днів більшістю в 3/5 голосів за умови участі в голосуванні більшості облікових складів депутатів прийняти рішення про внесення змін чи відхилення змін, внесених Радою. Нарешті, Європарламент може більшістю в 2/3 голосів від свого облікового складу прийняти рішення про відхилення проекту бюджету в цілому. У цьому випадку



представлений проект бюджету не може набрати сили. Уся бюджетна процедура повинна бути повторена заново. Розбіжність підходів, зокрема Ради і Парламенту, до рішення питання про те, що повинно бути віднесене до обов'язкових і необов'язкових витрат, привело до численних зіткнень по бюджетних питаннях між цими двома інститутами. З метою подолання розбіжностей була укладена спеціальна тристороння угода між Радою, Комісією і Парламентом, що дозволило трохи скорегувати позицію окремих інститутів. Проте проблема ще далеко не вирішена. Загальний бюджет поєднує доходи і витрати Союзу.

Бюджет в обов'язковому порядку повинний носити збалансований характер. Витрати не можуть перевищувати доходи бюджету, тобто сам бюджет не може бути дефіцитним. Це одна з найважливіших особливостей формування бюджету Союзу, що значною мірою визначає рамки і можливості бюджетних асигнувань. Межі такого роду бюджетних рамок устанавлюються, як правило, Європейською Радою й оформляються у виді рішень Ради. Спочатку бюджет Співтовариств формувався за рахунок внесків держав-членів, тобто порядок формування бюджету відповідав тому, що прийнятий у міжнародних організаціях. Однак починаючи з 70-х років порядок формування бюджету був докорінно переглянутий. Відповідно до рішення Ради від 21 квітня 1970 р. він формується за рахунок так званих власних засобів. Характер і розмір цих власних засобів устанавлюється заздалегідь, фіксується в нормативно-правових актах і здійснюється незалежно від розсуду окремих держав-членів.

Відповідно до діючого в даний час режиму надходжень у дохідну частину бюджету вона складається, по-перше, з митних зборів на імпортовану в Союз продукцію, обумовлених на базі загального митного тарифу; по-друге, з податку на імпорт сільськогосподарської продукції з третіх країн; по-третє, з відрахувань від податку на додаткову вартість, обчислювальних у процентному відношенні від загальної суми ПДВ, стягуваних у кожному з держав-членів у звітний період.

Відсоток відрахувань від ПДВ устанавлюється щорічно в зв'язку з підготовкою проекту нового бюджету, і за загальним правилом він складає не набагато більше одного відсотка від національного ПДВ. Правда, варто мати на увазі, що, оскільки поки не досягнуте рішення про єдину ставку податку на додаткову вартість, складається ситуація, при якій устанавлення єдиного відсотка приводить до того, що в державах, у яких ПДВ вище, сума відрахувань у бюджет Союзу виявляється на практиці більшою. Оскільки бюджет в обов'язковому порядку повинний носити збалансований характер і оскільки надходження по перерахованим вище статтях доходів не забезпечували відповідність доходів і витрат, було уведено ще одне дуже важливе джерело поповнення загального бюджету. Мова йде про відрахування, внесені кожним з держав-членів у визначеній пропорції до валового національного продукту. Різниця, що виникає між доходами, що надходять автоматично, і витратами по бюджету, покривається за рахунок внесків, внесених державами-членами в процентному відношенні від їх валового національного продукту.

Оскільки однак усіх державах-членах зацікавлені у встановленні визначених меж підвищення витрат і обмеження внесених засобів, діє правило, відповідно до якого загальна сума витрат, передбачених бюджетом, не повинна перевищувати 1,2 % від валового національного продукту. Розпорядником кредитів по бюджету виступає Комісія. Однак її діяльність при здійсненні бюджетної функції підлягає строгому контролю з боку Ради, Парламенту і спеціалізованого контрольного органу в особі Рахункової палати. Практика здійснення бюджету Союзу, незважаючи на порівняно твердий контроль, свідчить про дуже нерідкі недогляди і навіть зловживання у витраті фінансових засобів. Констатація такого роду зловживань послужила однією з причин гострої кризи, що спалахнула в березні 1999 р., і спричинила колективну відставку Комісії і її голови.

## 2. ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ПАРЛАМЕНТ

Європейський Парламент – представницький інститут Співтовариства і Союзу. Попередником Європейського Парламенту була Парламентська Асамблея, створена Договором про ЄСВС (1951 р.). До складу Асамблеї входило 68 депутатів, котрі були делеговані національними парламентами держав-членів Співтовариства. Із підписанням Римських Договорів прийнято Конвенцію, де йшлося про створення єдиної органу для представництва для трьох Європейських співтовариств. Назва «Європейський Парламент» була юридично визначена у Єдиному Європейському Акті (1986 р.). Європейський Парламент функціонує насамперед на основі Договору про заснування Європейського економічного співтовариства (назву якого Лісабонським Договором було замінено на Договір про діяльність ЄС), а також внутрішнього Регламенту, прийнятого відповідно до даного Договору. Відповідно до протоколу про розміщення інституцій та деяких органів і служб ЄС, прийнятого у 1997 р. разом із Амстердамським Договором, Європейський Парламент знаходиться у м. Страсбург (Франція), де відбуваються щорічні пленарні сесії і бюджетна сесія. Додаткові пленарні сесії та зустрічі парламентських комітетів (комісій) відбуваються у м. Брюссель (Бельгія). Генеральний Секретаріат ЄП та його служби розташовані у м. Люксембург. Європейський Парламент складається з представників держав-членів Європейського Союзу, кількість яких згідно Лісабонського Договору (2007 р.) не повинна перевищувати 751 євродепутата. Кількість депутатських мандатів кожної держави є пропорційним до чисельності населення країни, із незначними перевагами для менших за кількістю мешканців країн (наприклад Німеччина – 99 депутатів, Кіпр – 5 депутатів). Депутати Європарламенту обираються шляхом прямих загальних виборів строком на 5 років, при цьому кожна державачлен ЄС самостійно встановлює процедуру виборів, але вибори до Європейського Парламенту повинні відбутися у країнах протягом чотирьох днів одного тижня. Європейський Парламент діє незалежно від держав-членів, при цьому депутати Євро- парламенту можуть мати й мандат національних законодавчих органів, але не можуть займати одночасно із каденцією в Європарламенті посади у національних виконавчих органах та в інших органах ЄС.

Незважаючи на неодноразові ініціативи Європарламенту, до сих пір не прийнятий єдиний закон про вибори його депутатів.

З цієї причини європейські парламентарії в різних державахчленах обираються згідно з правилами, що містяться в національному законодавстві: Закон Бельгії «Про вибори до Європейського Парламенту» 1989 року, британський «Акт про вибори до Європейського Парламенту» 1978 року і т. п. Особи, обрані до складу Європейського Парламенту, мають вільний мандатом (не пов'язані наказами своїх виборців і не можуть бути достроково відкликані) та депутатським імунітетом, який може бути знятий самим Парламентом ЄС. Рішенням Європарламенту від 28 листопада 2005 року прийнятий Статут депутатів Європейського Парламенту. Документ закріплює гарантії вільного і незалежного здійснення мандата європейського парламентарія, а також єдині гарантії і компенсації депутатської діяльності, включаючи грошову винагороду (оклад депутатів Європарламенту встановлений в розмірі 38,5% платні судді Суду Європейських співтовариств). Незалежно від того, в якій країні обрані парламентарії, вони виступають представниками всіх народів Товариства і Союзу в цілому і об'єднуються один з одним в «політичні групи (фракції) виходячи зі своєї партійної приналежності. Роль фракцій в Європейському Парламенті «завжди була і залишається фундаментальною». Депутати Європейського Парламенту поділяються на політичні групи, їх аналогом є політичні фракції у національних парламентах.

Для створення політичної групи потрібно щонайменше 23 депутати з двох країн, 18 – з трьох країн, 14 – з чотирьох країн. Кожен депутат Європейського Парламенту може бути членом лише однієї політичної групи. Регламент Європейського Парламенту допускає існування «позафракційних» депутатів. Серед основних повноважень політичних груп можна виокремити: право висувати кандидатів на місце Голови, Віце-Голів та Квесторів

Європейського Парламенту, а також керівників та заступників керівників парламентських комісій, участь у формуванні порядку денного пленарних сесій, зайняття позиції під час парламентських дебатів, участь у роботі Конференції. Керівників, відрядження своїх депутатів до міжпарламентських делегацій, висунення пропозиції про вотум недовіри Європейській Комісії.

Об'єднання депутатів у політичні групи є одним із важливих чинників незалежності Європарламенту, що сприймається як важлива передумова для формування європейської ідентичності і вираження політичної волі громадян Європейського Союзу. Європейський Парламент має свою внутрішню організаційну структуру, дещо схожу до структури більшості національних парламентів. Депутати Європарламенту на своєму першому засіданні, яке проводить найстарший за віком депутат, таємним голосуванням, абсолютною більшістю обирають Голову, Віце-голів, а також Квесторів Європейського Парламенту. Термін мандата євродепутата складає два з половиною роки. Висунути свого кандидата на посаду Голови Європейського Парламенту може політична група чи 32 євродепутати. Голова Європейського Парламенту проводить його засідання і пильно стежить за правильним ходом роботи, головує на засіданнях, розпочинає і закінчує засідання, виносить питання на голосування, а також підписує прийняті правові акти. Одним із основних завдань Голови є звітування перед Радою Європейського Союзу та Європейською Комісією про прийняті Парламентом акти, а також представлення Європейського Парламенту у зовнішніх відносинах. Квестори відповідають за адміністративне обслуговування і фінансування депутатів ЄП. Голова і Віце-голови утворюють Президію Європейського Парламенту, у роботі якої можуть брати участь з дорадчим голосом Квестори. Президія відповідає за дотримання регламенту Європейського Парламенту, порядку денного засідань, наглядає за роботою парламентських комітетів, а також вирішує фінансові, адміністративні та організаційні справи. Президія може обрати двох Віце-голів, які відповідають за підтримання відносин із національними парламентами. Дуже важливим органом Європейського Парламенту є Конференція. Керівників, до складу якої входять Голова ЄП, а також голови або делегати від політичних груп. Найважливішими повноваженнями Конференції Керівників є: затвердження проекту порядку денного засідань, оформлення запитів до Ради ЄС чи Єврокомісії; зміна періоду перерв між сесіями, право скликати надзвичайне засідання Європарламенту. В рамках внутрішньої організаційної структури Європейського Парламенту створюється Конференція Керівників Комісій, а також Конференція Керівників Делегацій.

Для прийняття рішення Європейського Парламенту здебільшого необхідна абсолютна більшість голосів (якщо кваліфікована – у співвідношенні 2/3 чи 3/5) за наявності кворуму, який становить 1/3 загальної кількості депутатів. Перевірку кворуму здійснює Голова Європейського Парламенту на подання щонайменше 13 депутатів. Окрім парламентських сесій робота Європарламенту ведеться у 17 постійних комісіях (комітетах). Окрім постійних комісій, термін повноважень яких у певному складі триває 2,5 роки, Парламент має право створювати комісію, яка займається конкретними справами. Такого роду комісії можуть функціонувати найдовше рік. Європейський Парламент в особливих ситуаціях може створювати слідчі комісії. Кожна Комісія налічує від 25 до 55 депутатів. Розподіл місць у комісіях серед представників країн-членів є пропорційним до кількості мандатів, які та чи інша країна має у Парламенті. Основним завданням комісії Європейського Парламенту є оцінка законопроектів на запит Голови ЄП, а також підготовка різних звітів. Зважаючи на розширення повноважень Європейського Парламенту, на сьогодні можна виділити **чотири основні сфери** його повноважень:

1. Законодавчі;
2. Контролюючі;
3. Бюджетні;
4. Зовнішньополітичні.

### **Законодавчі повноваження**

Разом з Радою ЄС Парламент здійснює законодавчу функцію через численні процедури (процедура спільного ухвалювання рішень, процедура співпраці, узгодження, консультативний висновок тощо).

Європейський Парламент не має права законодавчої ініціативи, це належить до повноважень Європейської Комісії, однак, він може вимагати подання Європейською Комісією відповідного законопроекту, якщо він є необхідним для досягнення цілей засновницьких договорів. Більше повноважень Європейського Парламенту має у процедурі співпраці. Процедура співпраці передбачає два читання: перше читання полягає у висловленні Європарламентом думки, як і у процедурі консультації. У другому читанні Парламент може запропонувати поправки, які, щоправда, можуть бути відхилені Радою ЄС, але тільки тоді, коли рішення Ради буде одноголосним.

Найширші повноваження Парламенту дає процедура «спільного рішення», яка процедурно передбачає три читання. Згідно з нею Європейський Парламент і Рада ЄС мають однакові повноваження. У деяких галузях, наприклад: економічна політика, сільське господарство, візова та імміграційна політика; законодавча функція належить Раді ЄС, проте вона має провести консультації з Парламентом. Крім того, згода Європейського Парламенту необхідна у прийнятті низки важливих рішень, таких як згода на приєднання нових країн до ЄС. Європейський Парламент також ініціює прийняття нових законодавчих актів, аналізуючи щорічну програму діяльності Європейської Комісії. Парламент визначає, які нові закони доцільно було б прийняти, і звертається до Європейської Комісії з проханням розробити такі законопроекти.

Важливим елементом цієї процедури є можливість скликання так званого Арбітражного Комітету, який у суперечливих ситуаціях може довести до згоди Раду ЄС та Європарламент (так званий спільний розгляд). Ця надскладна процедура була значно спрощена Амстердамським Договором. Найважливіші зміни полягають у скороченні процедури до двох читань і введенні можливості відхилення проекту Парламентом уже у першому читанні. Також, варто звернути увагу, що Амстердамський Договір значно розширив перелік справ, які розглядаються за процедурою спільного рішення, одночасно обмеживши сферу дії процедури співпраці. До деяких питань (наприклад, прийняття нових членів, підписання асоційованої угоди) застосовується процедура позитивної оцінки (згоди, погоджувальної оцінки, ратифікації). У цій доволі простій процедурі неможливе прийняття актів без згоди Парламенту.

### **Контролюючі повноваження**

Європейський Парламент наділений широкими повноваженнями у сфері контролю за діяльністю інституцій Європейського Союзу. Парламент бере активну участь у формуванні Європейської Комісії. Через розгляд кандидатур на посаду Голови та складу всієї Комісії. Парламент схвалює запропоновані кандидатури колегіально. Завершальним етапом формування Комісії є призначення Голови та членів Комісії, яке здійснюється за загальною згодою урядами держав-членів. Європейський Парламент має право внести на розгляд питання винесення вотуму недовіри Комісії. Голосування з цього приводу є відкритим і проводиться не раніше, ніж за 3 дні після внесення на розгляд цього питання. Для прийняття відповідного рішення необхідно набрати більшість у дві третини поданих голосів. Наслідком винесення незадовільної оцінки діяльності Європейської Комісії є її розпуск (передбачено частиною 2 статті 201 Договору про Європейський Союз). Отже, Європейська Комісія несе лише колегіальну відповідальність перед Парламентом.

Право винесення незадовільної оцінки діяльності конкретному члену Комісії не передбачене. Важливим інструментом контролю є можливість Європейського Парламенту аналізувати звіти, надані відповідно до вимог Договорів іншими органами ЄС (Європейською Комісією, Радою Європейського Союзу, Судом Аудиторів, Центральним Європейським Банком, Уповноваженим з Прав Людини). Особливим випадком є річний звіт Суду Аудиторів про виконання. Ще одним інструментом контролю є можливість

скликання Європейським Парламентом (1/4 депутатів) тимчасових слідчих комісій, які мають за мету вивчення та з'ясування можливих порушень у діяльності Євросоюзу. Європейський Парламент може ухвалити вотум недовіри Європейській Комісії, внаслідок чого вона зобов'язана подати у відставку. Пропозиція ухвалення вотуму недовіри має бути підтримана 1/10 від загальної кількості депутатів ЄП чи політичною групою. Окремий Комісар не може бути відправлений у відставку в результаті висновку Парламенту, оскільки Комісія є солідарним органом і відповідає за свою роботу як єдиний орган. Голосування щодо цього є відкритим і поіменним, а ухвала може бути прийнята лише кваліфікованою більшістю (2/3 голосуючих) за присутності щонайменше половини депутатів ЄП. Пропозиція ухвалення вотуму недовіри Комісії досі висувалася 5 разів, але жодного разу не отримувала необхідної більшості голосів для її реалізації. Європейський Парламент має вплив на формування та склад деяких інституцій Євросоюзу. Найважливішим повноваженням у цій сфері є вираження Європарламенту згоди на призначення Голови Європейської Комісії. Ненадання згоди Парламентом у цій справі веде до обов'язкового узгодження країнами-членами Євросоюзу іншого кандидата на посаду Голови Комісії. Європейський Парламент має також право проводити слухання кандидатів на посаду Комісара, а потім, звичайною більшістю вирішує про схвалення чи відхилення цілого складу Європейської Комісії.

Європейський Парламент самостійно може призначити Омбудсмена (Уповноваженого з прав людини), строком на 5 років, котрий розглядає скарги фізичних та юридичних осіб на порушення в діяльності інституцій Євросоюзу. Омбудсмен діє на основі рішення Європейського Парламенту про статус і загальні умови виконання функцій Уповноваженого з Прав Людини від 09 березня 1994 р. та положень ст. 159-161 Регламенту Європейського Парламенту. Усунення з посади Омбудсмен може відбутися внаслідок закінчення терміну, відставки, смерті чи відкликання. Уповноважений може бути відкликаним Європейським Судом на подання Європейського Парламенту, якщо Парламент вирішить, що він перестав відповідати необхідним умовам для виконання своїх функцій.

#### **Бюджетні повноваження**

Повноваження Європейського Парламенту в бюджетній сфері полягають у обговоренні та прийнятті загального бюджету Європейського Союзу. Бюджет Союзу приймається Європейським Парламентом спільно з Радою ЄС, причому ці інституції мають неоднакові права відносно різних категорій бюджетних витрат. Європейський Парламент виконує бюджетну функцію, аналізуючи проекту бюджет ЄС, ще на стадії його розробки і приймає участь в його обговоренні. Також, Європейською Комісією формується звіт по виконанні бюджету ЄС. Комісія ЄС подає звіт для його аналізу Європарламентові і Раді ЄС на предмет правильності і законності виконання бюджету. Після аналізу звіту Європейський Парламент може підтвердити правильність виконання бюджету, хоча ненадання підтвердження не несе за собою жодних правових наслідків.

#### **Зовнішньополітичні повноваження**

Парламент має право на отримання інформації від Ради та Комісії ЄС, які зобов'язані його інформувати про всі найбільш важливі зовнішньополітичні події (укладення міжнародних угод, міжнародні переговори), які потім обговорюються і дискутуються на пленарних засіданнях. Обговорення проблемних питань міжнародної спільноти в ході пленарних засідань становить значну частину діяльності Парламенту. Винесення питання на обговорення відбувається через ініціативу євродепутатів, парламентських груп чи комітетів. Наслідком відповідного розгляду є прийняття «декларації». Передбачено окремі випадки, коли укладанню міжнародного договору передують отримання консультативного висновку Парламенту, а набуття чинності певних міжнародних угод залежить від їх схвалення. Європейський Парламент має можливість звернутися з позовом до Суду Правосуддя ЄС у питаннях, що стосуються правомірності законодавчих актів Європейського Союзу, дотримання процедури перегляду установчих договорів і прийняття

нових країн-членів, для отримання висновку стосовно відповідності проекту міжнародної угоди положенням установчих договорів.

### 3. ЄВРОПЕЙСЬКА РАДА

Європейська Рада (англ. European Council) – це вищий орган політичної координації і планування Європейського Союзу. «Європейська рада дає Союзу імпульси, необхідні для його розвитку, і визначає його генеральні політичні орієнтири» (ст. 4 Договору про Європейський Союз). Вперше правове становище Європейської Ради було закріплено Єдиним Європейським Актом. Сьогодні Європейська рада діє на основі Положення Єдиного Європейського Акта, норми якого продубльовано в ст. 4 Договору про Європейський Союз, а також доповнено Лісабонським договором 2007 р. Європейська Рада сформувалася на основі конференцій, які на початку відбувалися несистематично починаючи з 1962 року в Парижі (Париж 1961 р., Бонн 1961 р., Рим 1967 р., Гаага

1969 р., Париж 1974 р.). У них брали участь глави держав та урядів, а після конференції в Гаазі також міністри закордонних справ. Під час конференції у Парижі у 1974 р. глави держав та урядів постановили зустрічатися регулярно три рази на рік: один раз у Брюсселі, а два наступних – у столицях чи інших містах країн-членів. Натомість назва «Європейська Рада» існує, починаючи від зустрічі, що відбулася у м. Дублін у березні 1975 р. Членами даного органу за посадою виступають керівники всіх держав-членів і Президент Європейської комісії, яких супроводжують міністри закордонних справ і один із членів Європейської комісії. Оскільки більшість країн Союзу за формою правління є парламентарними республіками то в Європейській Раді їх зазвичай представляють глави урядів (прем'єр-міністри), рідше – президент (наприклад, Франція). Сесії Європейської Ради, за загальним правилом, повинні збиратися не рідше двох разів на рік (на практиці чотири рази на рік). Головує на них керівник країни, яка у відповідний період займає пост Голови Ради Європейського Союзу.

Президент Європейської Ради обирається Європейською Радою строком на два з половиною роки з можливістю його одноразового переобрання. Завданням Президента Європейської Ради є головування та сприяння роботі Європейської Ради, крім того, він має представляти на вищому рівні ЄС у сфері спільної зовнішньої політики та політики безпеки без шкоди повноваженням Високого представника ЄС із зовнішньої політики та політики безпеки. Європейська Рада працює сесійно, кожна сесія триває два дні, протягом яких обговорюються найважливіші проблеми розвитку Європейського Союзу і світової політики. За підсумками сесії приймається підсумковий політичний документ під назвою «висновки» (англ., франц. Conclusions). У цьому документі викладаються загальні оцінки і узгоджені ініціативи, підлягають реалізації на рівні Союзу в цілому і його держав-членів. Європейська Рада займається справами, які зважаючи на свою важливість не можуть бути вирішені на нижчому щаблі. Рішення прийняті нею переважно не мають юридичної сили, але їх політичне значення є дуже вагомим, і це знаходить відображення у правових актах, прийнятих іншими, уповноваженими до цього інституціями Європейського Союзу.

Але це не означає, що Європейська Рада не може приймати юридично зобов'язальних рішень, зокрема положеннями ст. 7 Договору про створення Європейського Союзу передбачено право Європейської Ради застосовувати санкції до держав-членів ЄС, які тривалий час грубо порушують основні свободи, демократичні принципи та права людини. Європейська Рада визначає напрями політичного розвитку ЄС не маючи законодавчих повноважень. Одним з головних завдань Європейської Ради є визначення принципів та засад спільної політики в галузі закордонних справ і безпеки. Для цього Європейська Рада розробляє загальні рекомендації, та приймає необхідні рішення. Рада ЄС впроваджує ці рекомендації через власні більш деталізовані рішення. Окрім того Європейська Рада висуває кандидата на посаду Президента Європейської Комісії, Високого представника ЄС з зовнішньої політики та політики безпеки.

#### 4. РАДА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

Рада Європейського Союзу (англ. Council of the European Union) – «міжурядовий» інститут, що складається з посадових осіб виконавчої влади держав-членів, зазвичай в ранзі міністра. «До Ради входять по одному представнику від кожної держави-члена на міністерському рівні, уповноваженому створювати зобов'язання для уряду цієї держави-члена» (ст. 203 Договору про ЄС). Із створенням Європейських співтовариств, кожне з них мало окрему «Раду Міністрів», починаючи з 1952 року, вони не були аналогічними інституціями, хоча мали майже однакову структуру і відрізнялися повноваженнями. У 1965 р. був підписаний «Договір про злиття» за котрим Ради трьох європейських співтовариств об'єднувалися у відповідно єдину для співтовариств керівну політичну інституцію. Запроваджена на той час назва цього органу – «Рада Міністрів» була змінена у листопаді 1993 р. на «Рада Європейського Союзу».

Рада Європейського Союзу функціонує насамперед на основі положень ст. 202-210 (Договір про функціонування ЄС), а також внутрішнього регламенту, прийнятого відповідно до ДЄС від 31.05.1999 р.

Розташована Рада ЄС у м. Брюссель, деякі зустрічі Ради проводяться у м. Люксембург. Згідно зі ст. 203 Договору про функціонування ЄС Рада складається з представників усіх держав членів-членів міністерського рівня, уповноважених до діяльності урядом своєї країни. На відміну від Європейського Парламенту, члени Ради висловлюють і захищають інтереси своїх держав і пов'язані вказівками органів, їх направили. Договір про функціонування ЄС, безпосередньо, не визначає, яких міністрів державам-членам належить направляти для участі в засіданнях Ради. Оскільки на цих засіданнях обговорюються і приймаються рішення з широкого кола суспільних проблем, Рада стала збиратися в різних складах. Вони отримали назву формації Ради. Так, Рада з питань правосуддя і внутрішніх справ приймає нормативні акти та інші рішення у сфері охорони правопорядку та боротьби зі злочинністю, а також в галузі цивільного судочинства, візової, імміграційної політики і притулку. Членами Ради даної формації виступають міністри внутрішніх справ або юстиції держав-членів. Рада з питань навколишнього середовища в складі компетентних міністрів держав-членів розглядає і затверджує заходи у сфері екологічної політики ЄС. Всього в даний час в Раді функціонують дев'ять формацій.

Серед них пріоритетну роль відіграє Рада із загальних питань і зовнішніх відносин (у складі міністрів закордонних справ), який відповідає за прийняття рішень у сфері зовнішньої політики, а також вирішує інші питання «загального» характеру (в тому числі про розподіл обов'язків між іншими формаціями Ради). Рада – єдиний з інститутів Європейського Союзу, який не має фіксованого складу членів і терміну повноважень.

Подібна багатолічність Ради створює деякі проблеми, але в цілому помітно підвищує професіоналізм і компетентність «міжурядового» інституту Європейського Союзу. Це, як правило, міністри, але можуть бути і заступники міністрів, і навіть держсекретарі та їх заступники. Однак, тільки члени Ради, які мають статус міністра, можуть голосувати на засіданнях Ради, тобто держсекретар може замінити міністра, але без права голосу. У засіданнях Ради бере участь один представник від кожної країни, уповноважений своїм урядом, тобто, у Раді представлені інтереси країн-членів Євросоюзу, а сама Рада є органом з міжнародним статусом. У ситуації, описаній у ст. 7 Договору про функціонування ЄС, сказано, що у разі коли Рада може вжити певних заходів до країн-членів, внаслідок порушення ними принципів та права, визначені у ст. 6 Договору про діяльність ЄС, а також при встановленні так званої глибокої співпраці та розгляді деяких питань, пов'язаних із функціонуванням валютно-економічного Союзу і Європейського центрального банку, – представники урядів країн діють спільно і прийняті ними рішення мають не лише політичне значення, а й правову силу. Рада ЄС не проводить своїх засідань регулярно. Залежно від сфери справ, які розглядаються, окремі уряди делегують на засідання Ради відповідних представників. Тобто, фактично існує кілька Рад, кожна з яких займається відповідним

напрямом: Рада з загальних справ, економічних та фінансових справ, внутрішніх справ і цивільної оборони, правосуддя, сільського господарства, внутрішнього ринку, наукових досліджень, навколишнього середовища, рибальства, транспорту та телекомунікації, зайнятості та соціальної політики, промисловості та енергетики, бюджету, прав споживачів і туризму, освіти та молоді, здоров'я, культури. Головує у Раді Європейського Союзу певна країна за принципом ротації (півроку) у послідовності, затвердженій одногосно всіма державами-членами, тобто визначається головування (президентство) країни, а не конкретної особи. Згідно з Угодою про Європейський Союз саме державапредставник є вищим представником Союзу з питань спільної зовнішньої політики і політики безпеки, веде міжнародні переговори і робить офіційні заяви від імені цієї організації в цілому. Зважаючи на цю обставину пост Голови Ради для держав-членів є дуже престижною посадою, а в засобах масової інформації держава-голови часто називають Президентом Європейського Союзу.

Голова Ради виконує насамперед організаційні та представницькі функції. До його повноважень належить скликання засідань Ради, складення проекту порядку денного, плану роботи Ради, проведення голосування, а також підписання протоколів і правових актів, прийнятих Радою самостійно або у співпраці з Європейським Парламентом. Крім того, Голова представляє Раду в контактах з іншими органами Європейського Союзу і третіми суб'єктами. Допоміжним у роботі Ради Європейського Союзу є Генеральний Секретаріат. Генеральний Секретар, виконує також функції Верховного Представника у справах спільної зовнішньої політики та політики безпеки, йому допомагає заступник Генерального Секретаря, відповідальний за управління Секретаріатом.

Рада Європейського Союзу працює в сесійному порядку. Засідання Ради ЄС переважно проходять закрито. Протягом року проходять в середньому 100 сесій Ради в різних формаціях; кожна сесія триває, як правило, один день (рідше два дні). Кількість сесій Ради і дати їх проведення визначаються заздалегідь, в програмі країни яка головує в Раді. Рішення приймаються шляхом голосування звичайною більшістю, кваліфікованою більшістю і одногосно. Звичайною більшістю приймаються акти, які не мають правової сили, або рішення з технічних питань. Кваліфікована більшість і одногосність є необхідними при прийнятті юридично зобов'язальних актів.

Більшість при голосуванні, розуміється як половина плюс один член Ради. Під час голосування кваліфікованою більшістю прийнято так звану систему зважених голосів, які повинні забезпечити рівновагу між великими та малими за чисельністю мешканців країнами. Якщо ж Рада приймає рішення одногосно, то утримання від голосування представником якоїсь із країн-членів не блокує прийняття акту. Водночас у Раді діє так зване уявне вето, тобто, якщо хтось із міністрів відсутній, то вважається, що він виступає проти. Тому коли потрібна одногосність, рішення не може бути прийняте за відсутності членів Ради.

Згідно з положеннями установчих договорів ЄС, до повноважень Ради Європейського Союзу належить: – готує пропозиції щодо стратегії у сфері спільної зовнішньої політики і політики безпеки; – спільно з Європейською Комісією забезпечує реалізацію та узгодженість зовнішньополітичної діяльності Союзу; – накладає санкції на держави-члени, які порушують визначені у засновницьких договорах принципи Союзу; – забезпечує координацію загальної економічної політики держав-членів; – бере участь у процесі законотворення ЄС, співпрацюючи з Європейською Комісією та Європарламентом; – може зажадати проведення Комісією будь-яких розслідувань, які визнаються необхідними для досягнення спільної мети; – укладає міжнародні договори та угоди від імені Євросоюзу; – уповноважена скликати конференції представників держав-членів для перегляду положень установчих договорів; – має певний вплив на формування інших інституцій ЄС, зокрема призначає членів соціально-економічного Комітету, Комітету регіонів і Суду аудиторів. Рада може за умов одногосності змінити кількість членів Європейської Комісії, на подання Європейського Суду – збільшити кількість його Суддів



чи Генеральних радників. Рада також ухвалює статuti чи регламенти деяких інституцій. Рада уповноважена встановлювати ставки, додатки та розмір пенсії Голови та членів Комісії, Голови, Суддів, Генеральних радників і Секретаря Європейського Суду. Незважаючи на те що членами Ради є представники виконавчої влади держав-членів, даний інститут Європейського Союзу виступає, перш за все, в ролі законодавця. В даний час Рада реалізує законодавчу функцію спільно з Європейським парламентом, однак, на відміну від останнього, вето Ради на законопроекти завжди носить абсолютний характер. У сферах, де законопроекти видаються на базі консультаційної процедури, саме Рада приймає документ в остаточній редакції, в тому числі всупереч можливим запереченням Європарламенту.

## **5. ЄВРОПЕЙСЬКА КОМІСІЯ**

Європейська Комісія – орган Європейського Союзу, що наділений найбільшими виконавчими повноваженнями, оскільки її головною функцією є забезпечення належного функціонування спільного ринку ЄС. До Лісабонської реформи Європейський Союз на міжнародній арені представляли Комісія (у межах Європейського Співтовариства та Євратому) і Голова Ради, якому допомагав Генеральний секретар Ради, що одночасно займав пост Високого представника зі спільної зовнішньої політики й політики безпеки. Створена Європейська комісія була внаслідок у 1957 році із підписанням Договорів про створення ЄЕС і Євратому у 1967 році. Зміни, внесені Лісабонської угодою, полягають в тому, що скасовується посада Високого представника зі спільної зовнішньої політики й політики безпеки, а особою, уповноваженою представляти Європейський Союз із питань, що відносяться до спільної зовнішньої політики й політики безпеки, тепер є Верховний представник (п. 2 ст. 27 Договору про ЄС), при цьому він зобов'язаний заручитися підтримкою інших членів Комісії. Тобто наразі Європейська Комісія представляє ЄС на міжнародній арені в його відносинах із третіми країнами й міжнародними організаціями. До основних завдань комісії відноситься: – просуває спільні інтереси Союзу і з цією метою виступає з відповідними ініціативами: – стежить за застосуванням Договорів і заходів, прийнятих інститутами на підставі останніх; – здійснює нагляд за застосуванням права Союзу під контролем Суду Європейського Союзу; – виконує бюджет і управляє програмами; – здійснює координаційну, виконавчу та управлінську функції відповідно до умов, передбачених Договорами. За винятком спільної зовнішньої політики і політики безпеки та інших випадків, передбачених Договорами, вона забезпечує представництво Союзу на міжнародній арені; – вона виступає з ініціативами щодо складання щорічної і багаторічної програм Союзу з метою досягнення між інституційних угод Європейська Комісія діє на основі ст. 211-219 Договору про Європейський Союз, а також на основі внутрішнього регламенту Європейської Комісії.

Згідно з Протоколом про місцезнаходження резиденцій деяких органів і служб, місцем розташування Комісії ЄС є м. Брюссель (Бельгія). До складу Комісії ЄС входять чиновники (комісари), що мають статус міжнародних службовців. Членами Комісії можуть бути тільки громадяни держав-членів. Кількість комісарів може змінитися, якщо Рада ЄС прийме про це одностороннє рішення. Члени Комісії представляють інтереси Союзу, а не країн, з яких вони походять. Їм не можна приймати, ані домагатись жодних інструкцій від урядів країн-членів. Окрім того, країни повинні шанувати незалежність комісарів і не можуть здійснювати на них вплив. У цьому аспекті повинна бути цілковита незалежність від країн-членів та інших органів Євросоюзу. Члени Комісії відбираються на підставі їх загальної компетентності та європейської відданості з числа осіб, які забезпечують будь-які гарантії своєї незалежності.

Процедура призначення Членів Єврокомісії виглядає наступним чином:

1. Рада ЄС за спільною згодою визначає кандидатуру Президента Європейської комісії, яку затверджує Європарламент;
2. Рада ЄС за погодженням з кандидатом на посаду Президента визначає інших осіб для призначення їх членами Європейської Комісії;

3. Склад Європейської комісії в цілому затверджує європейський парламент;

4. Після затвердження Європейським Парламентом Президент і члени Європейської Комісії мають бути призначені Радою ЄС.

На сьогоднішній день Комісія складається з двадцяти семи незалежних членів (по одному від кожної країни-члена), разом з Президентом і сімома віце-президентами, включаючи Першого Віце-Президента, Верховного представника Європейського Союзу із зовнішньої політики та безпеки та 19 Комісарів. Члени Комісії відбираються серед громадян держав-членів по системі строго рівноправній ротації між державами-членами, що дозволяє відобразити демографічний і географічний діапазон усіх держав-членів.

Дану систему одноголосно встановлює Європейська Рада відповідно до статті 244 Договору про функціонування Європейського Союзу.

Члени Комісії повинні утримуватися від будь-яких дій, несумісних з їхніми обов'язками. Держави повинні поважати незалежність членів Комісії та не намагаються впливати на них під час виконання їхніх завдань. Члени Комісії під час перебування на посаді не можуть займатися жодною професійною діяльністю, оплачуваною або неоплачуваною. Приступаючи до виконання своїх обов'язків, вони урочисто присягають поважати під час і після закінчення строку повноважень зобов'язання, що впливають із перебування на посаді, зокрема обов'язок поводитися чесно та розважливо щодо надання згоди на певні призначення або пільги після закінчення строку їхніх повноважень. У разі будь-якого порушення цих зобов'язань Суд за поданням Ради, яка діє простою більшістю, або Комісії може прийняти рішення про те, що відповідний член з огляду на обставини має бути або примусово звільнений відповідно до статті 247 ДЄС, або має бути позбавлений права на пенсію чи інші аналогічні виплати.

**До складу першої Європейської Комісії** входять: її Президент Європейської Комісії та Верховний представник Союзу у закордонних справах і політиці безпеки, який є одним з її віцеголів, та по одному громадянину від кожної держави-члена.

Крім звичайної заміни або смерті, обов'язки члена Комісії припиняються, коли він іде у відставку або коли його примусово звільняють. Посада, вакантна внаслідок відставки, примусового звільнення або смерті члена Комісії, заповнюється на залишок строку перебування на посаді попереднього члена новим, який має таке ж громадянство та призначений Радою за спільним погодженням з Президентом Комісії після проведення консультацій та згідно з критеріями, встановленими у другому абзаці частини 3 статті 17 Договору про Європейський Союз. Рада, діючи одностайно за пропозицією Голови Комісії, може прийняти рішення про те, що така вакантна посада не потребує заповнення, зокрема коли залишок строку перебування на посаді члена Комісії є коротким. Якщо будь-який член Комісії вже не відповідає вимогам, необхідним для виконання його обов'язків, або якщо він винний у вчиненні серйозного проступку, Суд може за поданням Ради, яка діє простою більшістю, або Комісії примусово звільнити його. Роботою Європейської Комісії керує її Президент Європейської Комісії. Термін повноважень Комісії становить п'ять років. До повноважень Президента Єврокомісії є організація роботи Комісії, розподіл портфелів між членами Комісії. Президент також визначає перелік актуальних політичних питань Комісії, захищаючи загальні європейські інтереси. Президент Президента Єврокомісії збирає засідання Комісії, затверджує порядок денний засідань, проводить голосування та підписує протоколи і правові акти, прийняті Комісією. Комісія зі своїх членів може вибрати одного чи двох заступників Голови, роль яких обмежується заступництвом Голови у проведенні засідань та представницькими функціями. Єврокомісія була поділена на так звані Генеральні Дирекції (інакше – департаменти, директорати). Роботою кожного департаменту керує один з комісарів, що нагадує поділ на міністерства в урядах країн-членів.

На чолі кожної Генеральної Дирекції стоїть її Генеральний Директор, який завжди походить з іншої країни, аніж комісар, і відповідає за організацію роботи Дирекції. Кожен департамент Європейської Комісії відповідає за певну сферу політики: сільське

господарство, конкуренцію, економічні та фінансові справи та ін., і є під прямою відповідальністю Комісара Європейської Комісії. Посадові особи, які працюють у різних галузях, є відповідальними за фактичну реалізацію політичних рішень. Комісарові у виконанні його обов'язків допомагає Кабінет, до складу якого входять переважно довірені особи, які за правилами походять з тієї самої країни, що й комісар. Роботу Кабінетів координують службовці, котрі посідають дуже високі посади в урядовій ієрархії Євросоюзу. До їх найголовніших функцій належить представництво комісара у випадку його відсутності на засіданнях Комісії. Уся робота Комісії координується Генеральним Секретаріатом, на чолі якого стоїть Генеральний Секретар. Це особа, яка має право брати участь у засіданнях Комісії, але не є її членом і не може голосувати. Проте Генеральний Секретар координує роботу Генеральних Дирекцій, підписує протоколи із засідань Комісії, а також відповідає за співпрацю з відповідними управлінськими службами інших органів ЄС. Європейська Комісія може приймати рішення за трьома процедурами: на засіданнях, письмовою процедурою, процедурою делегування. Під час прийняття рішень на засіданнях обов'язково повинен бути кворум. Згідно з письмовою процедурою, проект правового акту надходить до кожного комісара, а також його узгоджують і перевіряють відповідні департаменти та служби. Якщо жоден з членів Комісії не висловить незгоди із проектом, то такий правовий акт буде прийнято. Однак, якщо хтось із комісарів буде мати якісь поправки або зауваження, то проект розглядають на засіданні Єврокомісії.

З метою забезпечення належного функціонування та розвитку спільного ринку Європейська Комісія: – забезпечує виконання установчих договорів і прийнятих на їх основі правових актів; – формує рекомендації і висловлює думки у справах, які є предметом установчих договорів, якщо договори це безпосередньо передбачають; – ініціює розробку та бере участь у розгляді правових актів, які приймаються Радою ЄС і Європейським Парламентом; – бере участь у здійсненні зовнішньополітичних зв'язків.

**Ключова роль** Європейської Комісії полягає у володінні виключним правом законодавчої ініціативи. Саме їй належить право ініціювання прийняття певного нормативного акта, який пізніше у рамках комітетів Комісії ЄС на національному рівні обговорюється і доопрацьовується на рівні інститутів Євросоюзу приймається, після чого передається державам-членам для застосування, за правильністю застосування якого слідкує Єврокомісія. Отже, на рівні Єврокомісії замикається коло відносин і взаємодії інститутів ЄС у нормотворчій діяльності. Крім того, вона наділена широкими повноваженнями у сфері розробки вторинного законодавства, здійснення спільної політики Європейського Союзу, контролю за дотриманням права ЄС. Тому від її активності, складу, порядку функціонування багато в чому залежить успіх інтеграційного процесу в цілому. Європейська комісія також виконує функцію нагляду за належним дотриманням законодавства ЄС її державами членами, інститутами ЄС фізичними та юридичними особами. У випадку, якщо Європейська Комісія дійде висновку, що держава-член порушує законодавство ЄС, вона може звернутися до відповідної держави з вимогою припинити порушення своїх зобов'язань. Якщо держава-член не відреагує на висновок Єврокомісії або вжиті нею заходи не будуть задовольняти Єврокомісію вона уповноважена передати справу на розгляд Суду Правосуддя відповідно до ст. 258 Договору про функціонування ЄС. Єврокомісія на рівні з іншими інституціями ЄС може ініціювати судове провадження проти Європейського Парламенту, Європейської Ради, Ради ЄС та Європейського центрального Банку, у тому випадку якщо, дії цих органів суперечить законодавству. Єврокомісія має повноваження щодо фізичних і юридичних осіб, через можливість накладати штраф за порушення ними законодавства ЄС про конкуренцію та транспорт. Комісія реалізує повноваження, що необхідні для забезпечення узгодженої роботи інституційного механізму ЄС. Важлива роль Європейської Комісії розкривають ст. 258-260 ДФЄС відповідно до них здійснення нею ряду наступних повноважень: вона може запровадити процедуру призупинення або припинення окремих прав держав-членів; самостійно накладати штрафні

санкції. Окремий напрям роботи Європейської Комісії пов'язаний із виконанням зовнішньополітичних функцій.

**Контрольні питання:**

1. Визначте, яким чином створюється Рада Європейського Союзу?
2. З'ясуйте, яку структуру має Рада Європейського Союзу?
3. Визначте, з чого складаються повноваження Ради Європейського Союзу?
4. Визначте сутність координаційної функції Ради Європейського Союзу.
5. Охарактеризуйте законодавчу функцію Ради Європейського Союзу.
6. Дайте характеристику структури та складу Європейського Парламенту.
7. Прокоментуйте, який правовий статус має Європейський Парламент в системі органів ЄС?
8. Визначте, яка процедура проведення парламентських виборів у ЄС?
9. Визначте, які керівні органи створюються та діють у Європейському Парламенті?
10. Назвіть повноваження голови Європейського Парламенту?
11. Охарактеризуйте, як формується Європейська Комісія?
12. Визначте, які основні повноваження має Європейська Комісія?

## **Лекція 5. СУДОВА СИСТЕМА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ**

1. Роль, значення та функції Суду ЄС у системі Європейського Союзу
2. Організаційна структура судової системи Європейського Союзу
3. Внутрішня побудова судових інстанцій у Європейському Союзі

### **1. РОЛЬ, ЗНАЧЕННЯ ТА ФУНКЦІЇ СУДУ ЄС У СИСТЕМІ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ**

З метою вирішення суперечок між суб'єктами європейської інтеграції, а також забезпечення цілісності та узгодженості права європейських інтеграційних організацій шляхом відповідного тлумачення його норм була створена судова система ЄС. Забезпечення безконфліктної взаємодії норм права ЄС та внутрішнього права держав членів як передумови для нормального функціонування організаційно правового механізму європейської інтеграції, також стало важливим завданням судової системи ЄС. Питання присвячені функціонуванню судових установ ЄС досліджували багато вчених правознавців Р. Петрова, В. Опришко, Ж. Рідо, Н. Феннелі, В. Муравйова та ін. Як відомо, Суд ЄС виконує функції касаційного, конституційного і частково адміністративного судів.

Від кожної держави-члена до складу Суду входить один суддя, цим суддям допомагають вісім генеральних адвокатів. Обов'язком Генерального адвоката, який діє абсолютно неупереджено та незалежно, є подання у відкритому суді обґрунтованих позицій у справах, які вимагають його участі. Термін повноважень усіх членів Суду – шість років. По його закінченні судді і генеральні адвокати, як правило, призначаються знову. Кількість повторних призначень не обмежена, так що деякі члени Суду перебувають у його складі десятиліттями.

Слід додати, що посада генерального адвоката часто служить для призначення в майбутньому того, хто її обіймає, повноправним суддею. Часткова зміна суддів та Генеральних адвокатів відбувається кожні три роки. Відповідно, в цей період заміщуються посади половини суддів (вісім або сім) і генеральних адвокатів (чотири). Суд ЄС виконує дві основні функції: – перевіряє документи, видані європейськими інституціями та урядами, на відповідність договорам; – на запит національних судів тлумачить право Спільноти. При розгляді поданих справ, Суд ЄС зобов'язаний діяти як незалежний і неупереджений арбітр, який виносить свої рішення виключно за правовими мотивами, а не з міркувань політичної

доцільності. У зв'язку з цим у правовій доктрині ЄС Суд ЄС часто характеризується як «неполітичний» інститут. Унікальна правова природа ЄС впливає на структуру, цілі й функції усіх його інститутів, органів і агентств, а також поділ влади між ними. Не заглиблюючись у характеристику функцій кожного з інститутів ЄС, слід, однак, вказати, що Суд ЄС виконує декілька функцій, які не є звичними у розумінні міжнародного правосуддя, яке, як правило, зосереджено на спорах між державами, а права приватних осіб воно захищає іноді, лише із санкціонування на це державами.

Отже, Суд ЄС виконує функції міжнародного, адміністративного, федерального, конституційного суду. Ця позиція підтримується як самим Судом ЄС, так і доктриною, яка прослідковує еволюцію Суду від міжнародного до конституційного та його, так би мовити, певну гібридизацію. Функції Суду ЄС знаходять своє відображення у його юрисдикції. Міжнародна юрисдикція полягає у можливості розгляду спорів між державами – членами ЄС і закріплена у ст. 273 Договору про функціонування ЄС. Так, Суд має юрисдикцію в будь-яких спорах між державами-членами, що пов'язані з предметом регулювання Договорів, якщо спір передано йому за спеціальною угодою між сторонами. Якщо держава-член не виконує зобов'язання за установчими договорами, то будь-яка інша держава-член може передати відповідну справу до Суду (ст. 259 Договору про функціонування ЄС). Проте слід зазначити, що з усього масиву практики Суду ЄС кількість позовів за міжнародною юрисдикцією є мізерною, оскільки держави досить неохоче вступають у відкриту конфронтацію за установчими договорами більш активними є Комісія й опосередковано приватні особи, які можуть звернутися до Комісії, яка у свою чергу, ініціює судове провадження за ст. 258 Договору про функціонування ЄС.

Саме на Комісію покладений обов'язок контролювати дотримання державами – членами ЄС своїх зобов'язань за установчими договорами (ч. 1 ст. 17 Договору про ЄС). Приватні особи відіграють при цьому значущу роль, оскільки переважна більшість розслідувань Комісії ініціюється завдяки їх зверненням. Так, у 2016 р. до Комісії надійшло 3783 звернення від третіх осіб у порівнянні із 520 самостійно ініційованими розслідуваннями. Цей факт є ще одним підтвердженням того, що правова система ЄС – це правова система, яка зорієнтована передусім на приватних осіб, а не на держави-члени. Крім того, Суд ЄС може виконувати роль і міжнародного третейського суду, коли він реалізує свою юрисдикцію за ст. 271 Договору про функціонування ЄС й ухвалює рішення відповідно до арбітражних застережень, які містяться в контрактах, укладених ЄС або від його імені, незалежно від того, регулюється цей контракт публічним чи приватним правом. Суд ЄС виконує функції адміністративного суду, здійснюючи захист прав приватних осіб та держав-членів від неправомірних дій (нелегітимних актів чи бездіяльності) інститутів, органів, агентств ЄС. У цій ролі Суд ЄС виступає найчастіше, оскільки за цим видом юрисдикції надходить найбільша кількість позовів.

Крім того, йому відповідно до статей 263 і 265 Договору про функціонування ЄС дозволяється розглядати спори за позовами від інститутів ЄС і приватних осіб по оскарженню актів інститутів ЄС, а за ст. 268 Договору про функціонування ЄС – щодо відшкодування збитків, завданих інститутами або службою вціями Союзу, у випадку позадоговірної відповідальності (аналіз цієї юрисдикції і процедур її реалізації). Найцікавішою є конституційна і федеральна юрисдикція Суду ЄС, що реалізовується у порядках, встановлених у ст. 263 Договору про функціонування ЄС, коли Суд здійснює перевірку актів Союзу на відповідність установчим договорам, які, по суті, виконують роль конституції ЄС, і ч. 11 ст. 218 Договору про функціонування ЄС щодо сумісності запланованої міжнародної угоди із установчими договорами. У зв'язку з цим можна навести приклад із ухваленням двох висновків Суду ЄС щодо приєднання Союзу до Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод 1950 р., у яких Суд висловлює позицію про неможливість ЄС приєднатися до Конвенції через несумісність із положеннями установчих договорів.

Конституційний контроль допомагає зберегти один із фундаментальних принципів права ЄС – його верховенство, що дозволяє успішно функціонувати наднаціональному правопорядку на рівні із 27 національними правопорядками. У випадку із наведеним прикладом щодо неможливості приєднатися ЄС до Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод Суд підкреслив, що за умови приєднання, у разі, коли права, гарантовані Хартією про основоположні права ЄС, кореспондуються із правами, гарантованими Конвенцією, можуть виникати випадки, коли Європейський суд з прав людини у змозі винести рішення, що будуть зобов'язувати інститути ЄС, а отже, і запроваджувати зовнішні механізми контролю, передбачені Конвенцією, і, зокрема, з боку Європейського суду з прав людини.

Ця ситуація є такою, що протирічить верховенству, єдності й ефективності права ЄС. У межах конституційної функції Суду слід виокремити його преюдиціальну юрисдикцію стосовно звернень національних судів щодо тлумачення установчих договорів, дійсності й тлумачення актів інститутів ЄС, органів або установ ЄС (ст. 267 Договору про функціонування ЄС). Саме ця юрисдикція Суду ЄС дозволила йому стати тим інститутом, що розвиває правопорядок Союзу. По суті, у цій процесуальній формі Суд ЄС розвинув базові принципи права ЄС, а саме: його прямої дії, верховенства права і відповідальності держав-членів за його порушення. Зважаючи на це, майже всі науковці називають преюдиціальну процедуру наріжним каменем усієї правової системи Союзу. Саме завдяки преюдиціальній процедурі можемо говорити про конституціоналізацію права ЄС.

## **2. ОРГАНІЗАЦІЙНА СТРУКТУРА СУДОВОЇ СИСТЕМИ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ**

Маючи широку юрисдикцію, судова влада у ЄС набула відповідну організаційну структуру, яка відбиває функціональне спрямування кожної з її ланок. Так, у 1989 р. для розвантаження Суду справедливості був створений Суд першої інстанції (далі – СПІ), а для розвантаження СПІ у 2004 р. – спеціалізована судова палата, а саме Трибунал з питань цивільної служби ЄС (щодо результатів діяльності й ефективності Трибуналу з питань цивільної служби). Усе це дозволило судовій системі ЄС справлятися із великим масивом справ і підвищувати ефективність судочинства. Проте у 2016 р. влада ЄС прийняла рішення про припинення діяльності Трибуналу з питань цивільної служби ЄС, а у відповідь на це вдвічі збільшити суддівський корпус Загального суду (перейменованій СПІ), який перебрав на себе юрисдикцію Трибуналу. У цьому випадку вперше за історію існування Суду ЄС рішення стосувалося не створення нової ланки для розвантаження судів, а збільшення кількості суддів. Отже, на теперішній час судова система у ЄС (Суд ЄС) складається із Суду справедливості та Загального суду. Однак передбачена можливість створення спеціалізованих судових палат з окремих видів позовів або проваджень в особливих галузях. Правова регламентація організації судової влади у ЄС здійснена безпосередньо в положеннях установчих договорів, а також у Статуті Суду ЄС (є невід'ємною частиною Договору про функціонування ЄС у вигляді Протоколу № 3), Регламенті Суду справедливості та Регламенті Загального суду тощо. До складу Суду справедливості входить один суддя від кожної держави-члена. Суду допомагають генеральні адвокати.

На даний момент, з виходом Великої Британії з ЄС, Суд справедливості складається із 27 суддів та 9 генеральних адвокатів. До складу Загального суду входить щонайменше один суддя від кожної держави-члена. Кількість суддів визначається Статутом Суду ЄС, в якому може передбачатися те, що Загальному суду допомагають генеральні адвокати. До 01 вересня 2016 р. до складу Загального суду входило по одному судді від кожної держави-члена, але після припинення існування Трибуналу з питань цивільної служби його склад було збільшено вдвічі. На це рішення вплинув ряд факторів, а саме: кількість нових справ, що надходили до Загального суду, наділеного широкою юрисдикцією, постійно

збільшувалася; передання юрисдикції Трибуналу з питань цивільної служби, що припинив свою діяльність; занадто велика тривалість процесу розгляду справ, яка стала неприйнятною у контексті положень ст. 47 Хартії про основоположні права ЄС і ст. 6 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод; зростання кількості правових актів інститутів, органів і агентств ЄС, з якими працює Загальний суд, а також ускладнення справ, які ініціюються перед ним, особливо у сферах конкуренції, державної допомоги й інтелектуальної власності.

Тож, беручи до уваги посилення навантаження на Загальний суд та вищеназвані фактори, Парламент та Рада ЄС прийняли Регламент (ЄС, Євратом) 2015/2422 щодо внесення змін до Протоколу № 3 Статуту Суду правосуддя ЄС від 16 грудня 2015 р. (Регламент 2015/2422). Відповідно до цих змін кількість суддів у Загальному суді фіксується на рівні 56 (по два судді від кожної держави-члена), і це збільшення суддівського корпусу відбувається у три етапи: 25 грудня 2015 р. призначаються 12 нових суддів; 01 вересня 2016 р. разом із переданням юрисдикції Трибуналу з питань цивільної служби до Загального суду переходять 7 суддів, які виконували у ньому обов'язки, а також персонал та усі технічні ресурси; 01 вересня 2019 р. дев'ять нових суддів мають обійняти посади без залучення нових членів секретаріату та іншого адміністративного персоналу. Такі реорганізаційні заходи мають слугувати забезпеченню ефективності діяльності Загального суду у поєднанні із принципом рівності усіх суддів. Окремо хотілося б звернути увагу на положення Регламенту, яке рекомендує державам-членам впроваджувати гендерну рівновагу при призначенні суддів до Загального суду. Так, Регламент пропонує при частковому оновленні суддівського корпусу Загального суду призначати по одному чоловіку й одній жінці від кожної держави-члена, але із дотриманням усіх вимог, встановлених установчими Договорами для процесу призначення. На теперішній час у Загальному суді налічується 45 суддів. На відміну від Суду справедливості, у Загальному суді ще не був створений інститут генеральних адвокатів, хоча така можливість передбачена ч. 1 ст. 254 Договору про функціонування ЄС, але у виключних випадках роль генерального адвоката може виконувати суддя Загального суду.

### **3. ВНУТРІШНЯ ПОБУДОВА СУДОВИХ ІНСТАНЦІЙ У ЄВРОПЕЙСЬКОМУ СОЮЗІ**

Розглядаючи організацію судової системи ЄС, слід також зупинитися на внутрішній побудові судових інстанцій ЄС. Структури Суду справедливості та Загального суду певним чином схожі, але із тією відмінністю, що Суд справедливості завжди засідає колегіально, а у Загальному суді існує можливість вирішувати справи суддею одноособово. Це, знов-таки, відбиває різне функціональне призначення цих інстанцій. Суд справедливості виконує конституційні функції, розглядаючи найважливіші для правопорядку ЄС позови інститутів ЄС, держав-членів та преюдиціальні звернення від їх національних судів, а Загальний суд – правосудні функції за позовами приватних осіб, провадження у таких справах більш схожі на адміністративні.

Саме через це ст. 251 Договору про функціонування ЄС встановлює, що засідання Суду справедливості проводить у складі палат або у складі Великої палати згідно з правилами, встановленими для цих цілей у Статуті Суду ЄС. Якщо це передбачено Статутом, Суд може також засідати у повному складі. Щоправда, наведена стаття установчого Договору не закріплює кількісний склад палат, а відсилає до Статуту Суду ЄС. Диспозитивний характер цієї норми дозволяє легше пристосовуватися до змін членського складу ЄС, збільшення кількості суддів без внесення змін до установчих договорів, що є доволі довготривалим і часто заполітизованим процесом.

Ці тонкощі були враховані державами-членами й інститутами ЄС під час впровадження Ніццької реформи 2001 р. (детальніше щодо реформи судової системи, закладеної Ніццьким договором, адже до неї кількісний склад палат закріплювався

безпосередньо в Договорі про Європейське співтовариство (колишня ст. 221 Договору про Європейське співтовариство зазначала, що Суд міг створювати колегії у складі трьох, п'яти і семи суддів). Чинна редакція ст. 16 Статуту Суду ЄС встановлює, що Суд справедливості засідає у палатах по три і п'ять суддів, а кожна з них, у свою чергу, має обрати голову зі свого складу. Так, у палатах із п'яти суддів голови обираються з її складу строком на п'ять років із однією можливістю повторного переобрання, а в палатах із трьох суддів – на один рік. Суд справедливості може засідати і у складі Великої палати, яка складається з п'ятнадцяти суддів при головуванні Голови Суду справедливості.

Окрім Голови Суду справедливості, до складу Великої палати входять Віце-голова Суду справедливості, три голови палат з п'яти суддів. Суд засідає у складі Великої палати у разі, коли держава-член чи інститут ЄС, які виступають стороною у справі, вимагають цього. Саме Велика палата – це той структурний елемент у Суді справедливості, який розглядає найбільш важливі справи, що можуть стосуватися основ права ЄС, і саме тому до її складу входять найповажніші судді Суду. Раніше цю функцію виконував Суд у повному складі, але величезне навантаження і збільшення суддівського корпусу ускладнювали цю роботу.

До наведеного варто додати, що завдяки реструктуризації Суду на цей час знайдено баланс між ефективністю, якістю й оптимізацією процесу винесення ним рішень. Слід зауважити, що при запровадженні Ніццької реформи певні науковці висловлювали побоювання з приводу того, що закріплення такого складу Великої палати (наприклад, голів палат по п'ять суддів), навпаки, може заважати повноцінному функціонуванню Суду, оскільки голови палат мають відкладати там справи і брати участь у засіданнях Великої палати.

Однак ці побоювання не виправдалися, і підтвердженням цьому може слугувати статистика, яка показує, що основний масив справ вирішується палатами, а кількість справ, розглянутих Великою палатою, не може становити загрози і блокувати діяльність палат. Так, у 2016 р. палатами по три судді було винесено 282 рішення, палатами по п'ять суддів – 300, Великою палатою – 54. Статут Суду передбачає можливість засідання Суду справедливості у повному складі у випадках, передбачених ч. 2 ст. 228 (звільнення Омбудсмена ЄС), ч. 2 ст. 245, ст. 247 (звільнення комісарів ЄС), ч. 6 ст. 286 (звільнення членів рахункової палати) Договору про функціонування ЄС. Крім того, якщо Суд кваліфікує ту чи іншу справу як винятково важливу, він може після заслуховування генерального адвоката прийняти рішення про направлення справи на вирішення повного складу Суду справедливості. Зрозуміло, у повному складі Суд справедливості засідає у виняткових випадках. У середньому це становить по одній справі на рік, а іноді – жодної. Так, у 2016 р. жодної справи не було вирішено повним складом Суду справедливості. Щодо складу Загального суду, то установчий Договір обмежується констатацією того, що положення договорів щодо Суду справедливості застосовуються до Загального суду, якщо Статутом Суду ЄС не передбачено інше. Звертаючись до Статуту, можемо побачити схожість із вищезазначеними особливостями, оскільки ст. 40 закріплює, що Загальний суд засідає у палатах по три і п'ять суддів. Так само в палатах із п'яти суддів голови обираються з її складу строком на п'ять років із однією можливістю повторного переобрання, а в палатах із трьох суддів – на один рік.

В окремих випадках, визначених Регламентом Загального суду, він може засідати у повному складі або суддя засідає одноособово. Також Регламент встановлює випадки, коли Загальний суд засідає у Великій палаті, яка складається з п'ятнадцяти суддів. Так, відповідно до Регламенту Загального суду, коли справа є складною з правової точки зору або становить виключну важливість, або має надзвичайні обставини, вона може бути передана на розгляд Великої палати, яка складається із п'ятнадцяти суддів, або палаті з п'яти чи палаті з іншим кількісним складом суддів – це може бути як менший, так і більший склад (ст. 28 Регламенту Загального суду). Таке рішення приймає пленум Загального суду на пропозицію палати, яка розглядає справу, або Голови Загального суду на будь-якій стадії



розгляду за власною ініціативою або за клопотанням сторони по справі. У випадку, коли держава-член або інститут ЄС, які є стороною по справі, просять про це, справа має розглядатися у палаті, не меншій ніж п'ять суддів.

Щодо одноособового розгляду справ у Загальному суді, то це стало новаторством, яке планувалося як таке, що дозволить подолати судову кризу у ЄС, пов'язану із строками розгляду справ. Із такою ініціативою виступив сам Суд ЄС, вказуючи на велике навантаження і вбачаючи у відході від принципу колегіальності можливість розгляду більшої кількості справ. Крім того, Суд відмітив, що більшість держав – членів ЄС користується такою процедурою в національному судочинстві, що, у свою чергу, допомагає їм розвантажити судову систему. Хоча інститути ЄС, зокрема, Парламент, Комісія і Рада, поставилися до цієї пропозиції дуже скептично, відповідне рішення було прийняте. Стаття 29 (3) Регламенту Загального суду встановлює виключний перелік випадків, коли справа може бути делегована до одноособового розгляду судді. Так, коли справа передана на розгляд палати у складі трьох суддів і суддя-доповідач вважає, що вона не становить складності по питаннях права або фактів, а також що вона не є важливою, то ця справа може бути делегована до одноособового розгляду у випадках: 1) позовів проти рішень Апеляційного органу Офісу з інтелектуальної власності ЄС та тих, які стосуються застосування правил режиму інтелектуальної власності (ст. 171 Регламенту Загального суду); 2) позовів фізичних і юридичних осіб щодо скасування нелегітимного правового акта ЄС (ч. 4 ст. 263 Договору про функціонування ЄС), щодо нелегітимної бездіяльності інститутів ЄС (ч. 3 ст. 265 Договору про функціонування ЄС), позовів про відшкодування збитків, завданих установами або службовцями ЄС, у разі позадоговірної відповідальності (ст. 268 Договору про функціонування ЄС), спорів між ЄС і його службовцями (ст. 270 Договору про функціонування ЄС) у разі, якщо на розгляд виносяться питання, по яких вже існує практика, або якщо справа становить частину серії справ, по одній з яких рішення вже винесене; 3) справа стосується арбітражного застереження, що міститься у контракті (ст. 272 Договору про функціонування ЄС). Як видно, рішення про одноособовий розгляд справи суддею може бути прийняте лише щодо справи, яка призначена до розгляду палаті з трьох суддів. Розподіл справ по палатах є індикатором важливості тих юридичних питань, які в них піднімаються.

Тож, якщо справа розподілена до розгляду в палаті п'яти суддів, у Великій палаті або тим більше до розгляду повним складом Суду, то сам цей факт свідчить про її складність і важливість, а це, по суті, робить неможливим її розгляд одним суддею. При цьому установчими договорами визначено ряд випадків, коли одноособовий розгляд справи заборонений: 1) коли позов стосується анулювання акта загального застосування; 2) у спорах між ЄС та його службовцями (ст. 270 Договору про функціонування ЄС), які базуються на актах загального застосування, якщо ані Суд справедливості, ані Загальний суд ще не виносили подібних рішень; 3) коли справа стосується імплементації правил щодо конкуренції або контролю за злиттям, щодо державної допомоги, заходів захисту торгівлі, організації спільного сільськогосподарського ринку. Рішення про делегування розгляду справи одноособово має бути прийняте колегією з трьох суддів після заслуховування сторін по справі. У разі заперечень з боку держав-членів або інститутів ЄС, які є сторонами у справі, делегування відбутися не може. Крім того, якщо вже після делегування суддя, якому передана справа на одноособовий розгляд, вирішить, що вже не існує достатніх підстав для цього делегування, він має повернути справу назад до палати. Усі ці правила покликані служити фільтром і певним бар'єром від передачі суттєвих для правопорядку ЄС справ на одноособовий розгляд і збереженню таким чином єдності права ЄС. Статистика Загального суду 2016 р. щодо винесення рішень показує таке: палатами по три судді було винесено 654 рішення, палатами по п'ять суддів – 12, одноособово – 5, як Велика палата, так і Загальний суд у повному складі не засідали жодного разу.

Тож, побоювання, що одноособовий розгляд справ може підірвати єдність практики Загального суду, не справдилися, оскільки самі сторони з великою обережністю ставляться

до такої процедури і, таким чином, приблизно 1 % справ вирішується суддею одноособово. Крім того, сам Регламент Загального суду встановлює цілий комплекс обмежувальних вимог. Так, більшість справ, які розглядаються Загальним судом, стосується правил конкуренції, а ч. 4 ст. 29 Регламенту Загального суду забороняє делегування цього виду справ до одноособового розгляду, хоча заради справедливості слід відмітити, що не всі вони стосуються складних юридичних питань, і сподівання Суду ЄС щодо свого розвантаження завдяки одноособовому розгляду, на жаль, не виправдалися. Показовим є також те, що і практика одноособового розгляду справ у Загальному суді теж не посприяла збільшенню таких справ. Прикладом може слугувати справа *Liberos v. Commission*, яка полягала в тому, що службовець ЄС, який працював за строковим контрактом, звернувся до Загального суду із трудовим спором щодо анулювання рішення Комісії. Колегією у складі трьох суддів було прийняте рішення про розгляд цієї справи суддею одноособово на підставі того, що це був службовий спір, який не становить важливості для правопорядку ЄС.

Суддею по справі призначений Голова Загального суду Вестердорф Б. (*Vesterdorf B.*). Він виніс рішення у справі не на користь позивача (рішення T-29/97), який після цього оскаржив його у Суді справедливості. Останній, у свою чергу, задовольнив апеляцію і переглянув справу, у результаті чого виніс рішення на користь позивача.

Суд справедливості зазначив, що Регламент Загального суду забороняє розглядати справу Загальному суду в одноособовому складі, якщо справа стосується акта загального застосування, і розтлумачив, що позивач у своєму позові посилався на норми посадового регламенту, які можна вважати нормами загального застосування. Суд справедливості послався на усталену практику Суду ЄС щодо визначення актів загального застосування, яка встановлює, що актами загального застосування є ті, що стосуються об'єктивно визначеної ситуації та які породжують правові наслідки для категорій осіб, визначених загальною або абстрактно.

Посадовий регламент підпадає під це визначення, оскільки створює права й обов'язки для усіх службовців ЄС, які і є тією загальною визначеною категорією осіб. Саме тому Суд справедливості визнав нелегітимним одноособовий розгляд цієї справи у Загальному суді. Звісно, це рішення значно обмежило в подальшому можливість розгляду службових спорів одноособово. Одноособовий розгляд справ загальним судом спрямовується, перш за все, на скорочення строків розгляду справ. Разом із тим виявилось, що ця процедура є недосконалою, оскільки рішення про одноособовий розгляд справи має бути ухвалене колегією, яка для цього має ознайомитися і вивчити обставини справи, щоб знайти достатньо підстав для відповідного рішення. Це не може не забирати достатньо часу у суддів, затягує судочинство. Цьому сприяє і можливість судді на будь-якому етапі розгляду справи повернути її колегії. Тож, самі судді, розуміючи, яке додаткове навантаження вони можуть отримати, із великою насторогою відносяться до подібних рішень, і тому Загальний суд дуже рідко вдається до одноособового розгляду справ. Хотілося б звернути увагу і на те, що в межах Загального суду існує усталена практика спеціалізації палат за певними позовами.

Згідно зі ст. 25 Регламенту Загальний суд самостійно може встановлювати критерії розподілу справ поміж палатами, а також указати одну чи більше палат, відповідальних за розгляд і вирішення справ у спеціальних сферах. Так, у Загальному суді існує палата, яка спеціалізується на розгляді спорів щодо інтелектуальної власності у ЄС, зокрема, щодо торговельних марок ЄС. Хоча з огляду на можливість створення третьої судової ланки у ЄС, а саме спеціалізованих судів, і навіть існування такої практики (Трибунал з питань цивільних спорів), логічніше було б створювати нові суди відповідно до цієї спеціалізації. Більш того, у Регламенті Загального суду існують окремі положення щодо процедурних моментів справ цієї категорії. Тривалий час в ЄС розглядається питання про створення спеціалізованого суду при Загальному суді – Патентного суду (аналіз проекту створення Патентного суду ЄС. Згідно зі ст. 262 Договору про функціонування ЄС Рада може приймати рішення про надання Суду ЄС юрисдикції по справах, що стосуються права

промислової власності ЄС. У 1979 р. Комісія розробила Люксембурзьку патентну конвенцію Співтовариства, намагаючись ввести тим самим єдиний патент для всього Співтовариства, а потім і для ЄС, але ця Конвенція досі не підписана державами-членами, оскільки вони не можуть дійти згоди по ряду питань. У 2003 р. Комісія звернулася до Ради з пропозицією про створення Патентного суду Співтовариства до 2010 р. та надання йому юрисдикції щодо врегулювання юридичних спорів відносно патентів.

Проблема створення нової судової палати полягає в тому, що члени Європейської патентної конвенції 1973 р., до складу яких входять і держави – члени ЄС, підготували у 2004 р. проект Угоди щодо заснування незалежного від ЄС Європейського патентного суду, який буде вирішувати спори, пов'язані з порушеннями та дійсністю Європейських патентів, тобто такого суду, який матиме юрисдикцію, котрою планується наділити Патентний суд ЄС. Обидві сторони чекають, які кроки зробить протилежна сторона, щоб не створити зони паралельної компетенції, тобто ці питання ще мають вирішити інститути ЄС разом із державами-членами, але скоріше за все це відбуватиметься у рамках посиленої співпраці, а не в межах виключної компетенції ЄС.

Організація судової системи в цілому, ЄС, а також склад окремих судових ланок має специфіку також і тому, що в них запроваджений інститут генеральних адвокатів, які входять до корпусу Суду справедливості і можуть бути призначені й для Загального суду. Хоча ст. 252 Договору про функціонування ЄС встановлює, що Суду справедливості допомагають вісім генеральних адвокатів, з 2015 р. у Суді справедливості їх 11, оскільки Лісабонський договір передбачив можливість збільшення їх кількості за рішенням Ради на прохання Суду. Саме таке рішення прийняте Радою у 2015 р. Генеральні адвокати, на відміну від суддів Суду ЄС, не представляють національні правові системи держав-членів ЄС, тож, не існує прив'язки їх кількості до кількості держав-членів Союзу. Однак певні держави закріпили за собою право призначати від себе постійних генеральних адвокатів, така прерогатива з'явилася на рівні звичаєвого права.

Так, при створенні Суду ЄСВС до його складу входило два генеральних адвокати від Франції і Німеччини, а з приєднанням Італії, Великої Британії та Іспанії постійні генеральні адвокати почали призначатися і від цих країн. Із подальшим розширенням співтовариств і ЄС всі інші держави-члени отримували право призначати генеральних адвокатів від себе на ротаційній основі. У 2009 р. із набуттям чинності поправок Лісабонського договору, а саме Декларації щодо ст. 252 Договору про функціонування ЄС стосовно кількості генеральних адвокатів у Суді справедливості, офіційно було закріплено, що крім Франції, Німеччини, Італії, Іспанії та Великої Британії, своїх постійних генеральних адвокатів буде призначати ще й Польща.

Таким чином, корпус генеральних адвокатів Суду правосуддя формують шість генеральних адвокатів від зазначених держав та п'ять, призначених іншими державами-членами за ротаційною системою.

#### ***Контрольні питання:***

1. Визначте, які функції здійснює Суд ЄС?
2. З'ясуйте, який склад Суду справедливості?
3. Визначте, яка юрисдикція Суду справедливості?
4. З'ясуйте, який склад Загального Суду?
5. З'ясуйте, яка юрисдикція Загального Суду?
6. Визначте, хто може бути позивачем до Загального суду та Суду справедливості.

Відповідь обґрунтуйте.

## Лекція 6. ЧЛЕНСТВО В ЄВРОПЕЙСЬКОМУ СОЮЗІ

1. Основні інтеграційні вимоги щодо членства держав у Європейському Союзі
2. Основні етапи вступу до Європейського Союзу
3. Процедура призупинення та припинення членства в Європейському Союзі

### 1. ОСНОВНІ ІНТЕГРАЦІЙНІ ВИМОГИ ЩОДО ЧЛЕНСТВА ДЕРЖАВ У ЄВРОПЕЙСЬКОМУ СОЮЗІ

Європейський вибір України – це шлях наближення до стандартів демократії, громадянського суспільства, верховенства права та забезпечення прав і свобод людини та громадянина. Метою стратегії економічного і соціального розвитку України є створення реальних умов для її вступу до Європейського Союзу. Головне для європейської інтеграції України – не формальні обіцянки, а сутнісні перетворення, які у першу чергу потрібні самій Україні. За останій час більш-менш викристалізувались конкретні напрями, в яких треба рухатись, та проблеми, які треба вирішувати. На відміну від попередніх років, бачення цих напрямів і проблем практично співпадає в ЄС та в Україні, що безперечно свідчить про значний прогрес у стосунках. Разом з тим слід визнати, що далеко не всі країни в Європі прагнуть набути членства в ЄС. Чим більш економічно заможною є держава, тим менше стимулів у неї прагнути набути такого членства. Тут цілком доречно провести своєрідну паралель між Європейським Союзом і імперією: будівництво й існування обох утворень виглядає безхмарним лише до тих пір, доки народи, що прагнуть вступу до ЄС (приєднатися до імперії), отримують (можуть отримати) від членства в ній (перебування в її складі) якісь суттєві переваги.

Європейський Союз прийнято розуміти як відкриту організацію. Цей висновок підтверджує і аналіз установчих договорів. Однак відкритий характер зовсім не означає, що ЄС не передбачає існування граничних меж свого розширення. Європейський Союз – це складна структурована система, яка існує не самостійно, а у тісній взаємодії з навколишнім середовищем. З цілісності Європейського Союзу як системи закономірно випливає існування кордонів. Аналіз законодавства об'єднання і практики його застосування, висловлювання його керівників і представників національних урядів держав-членів дає підстави стверджувати, що Союз якщо і не визначив остаточні межі свого розширення, то принаймні усвідомлює їх існування. Отож, можна погодитися з думкою, що відкритість ЄС має супроводжуватися досить суттєвими обмеженнями. Умови вступу до ЄС були визначені на засіданні Європейської Ради у Копенгагені, що проводилось 21–22 червня 1993 року: «Асоційовані держави Центральної та Східної Європи, які висловили таке прагнення, можуть стати членами Європейського Союзу.

Вступ відбудеться як тільки асоційована держава зможе взяти на себе обов'язки членства, задовольнивши необхідні політичні та економічні вимоги». Одним з перших практичних кроків в налагодженні співробітництва України з ЄС була Угода між Європейським співтовариством та Україною від 01 січня 1993 року – Про торгівлю текстильною продукцією. 14 червня 1994 року після тривалих переговорів в Люксембурзі було підписано Угоду про партнерство та співробітництво (УПС) між Україною і Європейськими співтовариствами та їх державами-членами, з іншого. Ці вимоги отримали назву Копенгагенських критеріїв та включають наступне: перший критерій (політичний критерій) – досягнення країною стабільності інститутів, що є гарантами демократії, верховенства права, прав людини і поваги та захисту прав меншин; другий критерій (економічний критерій) – «існування діючої ринкової економіки, а також спроможність впоратися з тиском під час конкуренції та ринковими умовами в межах Європейського Союзу»; третій критерій (членський критерій) – «спроможність узяти на себе зобов'язання,

що впливають із членства в ЄС, зокрема, визнання завдань політичного, економічного та валютного об'єднання».

Вищевказані критерії вступу було підтверджено в грудні 1995 р. на засіданні Європейської Ради в Мадриді, де, крім того, підкреслювалася важливість перебудови адміністративних структур країни-заявника і створення умов для поступової гармонійної інтеграції в ЄС. Копенгагенські критерії незмінні для кожної з держав – кандидатів на вступ до ЄС і, з урахуванням євроінтеграційних прагнень України, обов'язкові й для неї. Хоча документи ЄС не містять чіткого переліку вимог за кожною з груп критеріїв, аналіз вимог до країн-кандидатів дає змогу визначити їхні основні складові. Можливість прийняття нової країни до складу ЄС передбачена в ст. 49 Договору про ЄС: «Будь-яка європейська держава, яка поважає цінності, зазначені в ст. 2, та віддана їх поширенню, може подати заявку на набуття членства у Союзі». Відповідно до статті 2 зазначеного договору: «Союз заснований на цінностях поваги до людської гідності, свободи, демократії, рівності, правової держави і дотримання прав людини, включаючи права осіб, що належать до меншин. Ці цінності є спільними для держав-членів в рамках суспільства, характеризується плюралізмом, недискримінацією, терпимістю, справедливістю, солідарністю і рівністю жінок та чоловіків». ЄС за всю свою історію лише кілька разів відхилив заявки про набуття членства в Союзі: невдача спіткала Марокко, Туреччину та Іспанію. Марокко не відповідала засадничому географічному критерію членства в ЄС, а Іспанії і Туреччині було відмовлено розпочати перемови головним чином через авторитарність режимів, що правили в цих країнах на час подання заявок – після того, як автократії поступилися місцем цілком легітимним демократичним урядам – ЄС розпочав з цими країнами переговори про вступ. У рішеннях Люксембурзької Ради (1997 р.) зазначалося, що «дотримання Копенгагенського політичного критерію є передумовою для початку переговорів про асоціацію».

На сьогодні Україна вже виконала низку політичних критеріїв, до них слід віднести: закріплення в Конституції України гарантії захисту політичних, економічних та соціальних прав. Конституція встановила демократичні інститути та незалежні органи правосуддя, органи конституційної юрисдикції, що створюють умови для нормального функціонування державних установ; ратифіковано низку міжнародних нормативних актів, наприклад, Міжнародний пакт про громадянські і політичні права, Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права; схвалено низку нових законів, що стосуються вдосконалення виборчого процесу; скасовано смертну кару; ухвалено Закон України «Про виконання рішень Європейського суду з прав людини»; проведено реформу прокуратури щодо обмеження повноважень та ін. Але існують також завдання, які ще необхідно вирішити у майбутньому, наприклад, слід вживати реальних заходів щодо забезпечення дотримання прав і свобод людини, закріплених у Конституції України; більш послідовною має бути політика щодо боротьби з корупцією; необхідно усунути існуючі розбіжності між різними законодавчими актами, наприклад, між Цивільним і Господарським кодексами України та ін.

Економічні критерії мають дві складові – існування діючої ринкової економіки; спроможність впоратись з ринковими силами та тиском конкурентного середовища в межах Європейського Союзу – виконання кожної з яких оцінюється на основі аналізу ряду факторів.

Стан виконання економічного критерію в нашій країні має наступний вигляд: поступово підвищується рівень продуктивності виробництва та розширюється база економічного зростання; Україна отримала від ЄС та США статус країни з ринковою економікою; внесені зміни до відповідних законів України з метою приведення законодавства у відповідність до законодавства ЄС; у сфері фінансових послуг Національним банком України прийнято постанови з метою вдосконалення процесу аудиту та нагляду у банківському секторі; схвалено відповідне законодавство щодо врегулювання ринків цінних паперів; реформовано систему щодо порядку проведення аудиту та створення комп'ютерних реєстрів податкових накладних і відповідної автоматизованої

системи; у сфері прав інтелектуальної власності досягнуто значного успіху у вдосконаленні відповідного законодавства та ін.

На сьогодні, для покращення економічного становища слід модернізувати застаріле виробництво, домагатися ефективності економіки. З розвитком економіки пов'язане забезпечення економічної свободи кожної людини. Треба враховувати, що з економічним зростанням відбувається збільшення номінальних та реальних доходів населення, до того ж треба брати до уваги, що зростання вартості робочої сили можна досягти не при безробітті, а при надлишку робочих місць. Необхідно забезпечити зростання середньорічних темпів ВВП, водночас мають залишатися високими темпи зростання інвестицій в країну. Середньорічний рівень інфляції має бути знижено. Потрібно, щоб продовжувався прогрес у створенні повністю функціонуючої ринкової економіки, включаючи ціноутворення, контроль за державною допомогою, законодавчим середовищем, яке забезпечує чесну конкуренцію між суб'єктами господарювання. Критерій членства – критерій членства є, як свідчать переговори країн-кандидатів, найважчим для виконання. При проведенні переговорів про набуття членства в ЄС конкретизовані 31 критерій членства. Кожен з них відповідає одному з 31 розділів *acquis communautaire* («спільного доробку ЄС»).

Копенгагенська Європейська Рада дійшла висновку, що країни-кандидати мають бути здатними взяти на себе зобов'язання членства в ЄС у контексті відповідності цілям Договору про Європейський Союз, включаючи політичний, економічний і валютний Союз. Спільна зовнішня політика і політика у сфері безпеки є головними складовими політичного союзу ЄС. Важливим сегментом ЄС є Європейський економічний і валютний союз. Однак слід розрізняти участь у валютному союзі, обов'язковому для усіх членів ЄС, і прийняття євро як єдиної валюти. Від нових членів не вимагається прийняття євро як єдиної валюти, навіть якщо вони беруть участь у ЕВС.

Участь у ньому сприятиме розвитку країн-кандидатів, прийняттю у перспективі євро як єдиної валюти для усіх членів ЄС. Для виконання Україною даного критерію необхідно здійснити низку практичних дій, щодо кожного з пунктів *acquis communautaire*, серед яких можна виділити: забезпечення цінової стабільності, стабільності національної валюти, подолання дефіциту бюджету, державного боргу, проведення гармонізації українського законодавства з нормативними актами ЄС у сфері енергетики, промисловості, екології, забезпечити відповідність стандартів промислової продукції європейським та ін. Згідно з рішенням Європейської Ради у Люксембурзі в 1997 р., Європейською Комісією було запропоновано подавати щорічні звіти про досягнутий прогрес країн-кандидатів у процесі приєднання з відповідними висновками. У них Комісія аналізує відповідність реформ, що проводяться у країнах-кандидатах з 1997 р., Копенгагенським критеріям. При цьому ЄК бере до уваги лише вжиті заходи, а не ті, що готуються.

Це є універсальним методом, який дає можливість на основі об'єктивного підходу порівняти й оцінити реальний прогрес країн на шляху вступу до ЄС. На сьогодні, оцінка відповідності України вище зазначеним критеріям буде в основному негативною для України. Причинами виступають: внутрішня політична нестабільність; не повна відповідність України формальним критеріям. Перед Україною ще залишаються складні завдання, щодо реалізації Копенгагенських критеріїв у життя, а швидкість їх вирішення залежить від ефективності засобів їх розв'язання, наявності бажання та здійснення активних дій, як на рівні органів влади, так і на рівні пересічних громадян.

## **2. ОСНОВНІ ЕТАПИ ВСТУПУ ДО ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ**

Розширення Європейського Союзу розширюють його кордони на в основному на Східну Європу. Після прийняття Ніщського договору бюджет ЄС передбачає виділення фінансів на підтримку країн-кандидатів, що виявили бажання вступити до складу Європейського Союзу. Переговори про членство не можуть починатися, поки всі уряди ЄС не погоджуються у формі einstimmigen рішення Ради ЄС щодо рамок або мандату на

переговори з країною-кандидатом. Переговори проводяться між міністрами та послами урядів ЄС та країни-кандидата у так званій міжурядовій конференції. На даний час переговори про вступ ведуться з кількома державами. Процес розширення іноді називають європейською інтеграцією. Однак цей термін використовується тоді, коли мова йде про посилення співпраці між країнами-членами ЄС і також коли їх уряди поступово гармонізують міждержавне законодавство. Для прийняття країн до ЄС запроваджена процедура, яка складається з чотирьох етапів:

#### **Консультативний етап (оцінюючий етап)**

Можливість прийняття певної країни до складу Європейських співтовариств є передбачена в Статті 49 Договору про ЄС. За якою країна може подати заявку на вступ до ЄС. Практика показує, що зацікавлена країна робить це після того, як Європейська Рада дає цій країні так званій «політичний імпульс». Однак, кандидат повинен виконати для цього низку вимог. Першим критерієм є географічний критерій і впливає зі ст. 49 Договору про ЄС, яка каже, що «кожна європейська країна може подати заявку про вступ до ЄС». Проте, як показує практика, виконання цього критерію не є настільки обов'язковим, що яскраво показує приклад із Туреччиною. Критерії, яким мають відповідати держави кандидати на вступ до Європейського Союзу (Копенгагенські критерії).

#### **Політичні критерії**

Членство в ЄС під кутом зору політичних стандартів вимагає від держави-кандидата стабільності інститутів, що гарантують демократію, верховенство права, повагу і захист меншин. Статтею 6 Договору про Європейський Союз закріплено, що «Союз базується на принципах свободи, демократії, поваги до прав людини і основних свобод та верховенства права». Держави, які бажають стати членами ЄС, повинні не лише закріпити принципи демократії і верховенства права у своїх конституціях, але й втілювати їх у повсякденне життя. Конституції держав-заявників мають гарантувати демократичні свободи, включаючи політичний плюралізм, свободу слова і свободу совісті. Вони встановлюють демократичні інститути та незалежні органи правосуддя, органи конституційної юрисдикції, що створює умови для нормального функціонування державних установ, проведення вільних і справедливих виборів, періодичної зміни правлячої парламентської більшості, а також визнання важливої ролі опозиції у політичному житті. З метою оцінки виконання державами-кандидатами умов членства Європейська Комісія (ЄК) у кожному своєму висновку виходить за межі формального опису політичних інститутів і відносин між ними. На основі ряду детальних критеріїв вона оцінює, чи має демократія реальний характер. При цьому перевіряється, як захищаються конституційні права і свободи, зокрема, свобода слова в процесі діяльності політичних партій, неурядових організацій і засобів масової інформації.

#### **Економічні критерії**

Відповідно до Копенгагенських критеріїв, вимоги до членства у сфері економіки полягають «у наявності як дієвої ринкової економіки, так і здатності витримувати конкурентний тиск і дію ринкових сил у рамках ЄС». Наявність дієвої ринкової економіки характеризується наступними елементами: – рівновага між попитом і пропозицією як результат вільної взаємодії ринкових сил; – лібералізація цін і торгівлі; – відсутність перешкод для доступу на ринок і виходу з нього; – наявність достатньої правової бази, включаючи регулювання права власності, виконання законів і контрактів; – досягнення макроекономічної стабільності, включаючи цінову рівновагу, стабільність державного фінансування та платіжного балансу; – суспільний консенсус щодо найважливіших питань економічної політики; – достатня розвиненість фінансового сектору для спрямування збережень на інвестування виробництва.

Критерій здатності витримувати конкурентний тиск і дію ринкових сил у рамках ЄС передбачає: – наявність дієвої ринкової економіки з достатнім рівнем макроекономічної стабільності, що дає змогу суб'єктам ринку приймати рішення в атмосфері стабільності й передбачуваності; – достатня кількість людських і матеріальних ресурсів, включаючи

інфраструктуру (енергопостачання, телекомунікації, транспорт і ін.), рівень освіти і дослідницької діяльності; – ступінь впливу урядової політики і законодавства на конкуренцію шляхом проведення торговельної політики, політики конкуренції, надання державної допомоги; – рівень і темпи інтеграції держави в ЄС перед його розширенням; – достатня частка малих підприємств у структурі економіки, оскільки малі підприємства отримують вигоду від спрощеного доступу на ринок.

#### **Додаткові критерії**

Держави-кандидати мають бути здатними взяти на себе зобов'язання членства в ЄС у контексті відповідності цілям Договору про Європейський Союз, включаючи політичний, економічний і валютний союз: – спільна зовнішня політика і політика у сфері безпеки є головними складовими політичного союзу ЄС; – Європейський економічний і валютний союз (ЕВС).

Однак слід розрізнити участь у валютному союзі, обов'язковому для усіх членів ЄС, і прийняття євро як єдиної валюти. Від нових членів не вимагається прийняття євро як єдиної валюти, навіть якщо вони беруть участь у ЕВС. Участь у ньому сприятиме розвитку держав-кандидатів, прийняттю у перспективі євро як єдиної валюти для усіх членів ЄС.

#### **Переговорний етап**

Формальні переговори веде головуєча країна в Раді ЄС у даному півріччі. У переговорах беруть участь представники трійки ЄС, Комісії та країни-кандидата. Результати переговорів формулюються в проекті Договору про приєднання. Після завершення переговорів проект Договору передається Раді та Європейському Парламенту для затвердження. З цього питання Рада приймає рішення одногосно, а Парламент – абсолютною більшістю голосів. Далі країни-члени та країна-кандидат підписують та ратифікують Договір згідно з їх власними внутрішніми процедурами, після цього країна-кандидат стає повноправним членом ЄС.

**Переговори** – це довготривалий процес. Їх тривалість та перебіг залежать від ступеня готовності країни-кандидата до членства, що, своєю чергою, залежить від багатьох чинників, найважливішими з яких є наступні: – прогрес кандидата в імплементації права Співтовариств у національне законодавство; – можливості для інституційного пристосування; – пристосування національних структур кандидата до функціонування на єдиному європейському ринку. Зі сторони ЄС, переговори мають міжурядовий характер, головну роль у цьому процесі відіграють країни-члени, а не Європейська Комісія, як прийнято вважати. Учасниками спеціально скликаної для переговорів Міжнародної конференції є всі країни-члени. У 1998 р. Рада ЄС прийняла формулу розширення, у якій йдеться про те, що зустрічі цієї спеціально скликаної Міжнародної конференції відбуваються на рівні голів делегацій (міністрів закордонних справ) або на рівні заступників голів делегацій (головних ініціаторів країн-кандидатів та членів Комітету Постійних Представників КОРЕПЕР у ранзі послів – з боку країн-членів). Кожна з Конференцій відбувається у визначений час. Переговори, які відбуваються на рівні ініціаторів та послів, формально затверджуються міністрами закордонних справ.

Роллю Комісії є підготовка та переклад проектів переговорних позицій ЄС, які стосуються конкретних сфер діяльності. Загальний проект спільної переговорної позиції має бути поданий на розгляд групі зі справ розширення в Раді ЄС, після чого він передається всім країнам-членам. Країни-члени затверджують проект і, після цього, він стає офіційною позицією ЄС під час переговорів. На відкритті переговорів з «люксембурзькою групою» ЄС представив кандидатам позицію, де, окрім вищезгаданих правил, кандидати прочитали два принципи: – позиції сторін щодо якоїсь проблеми в одній сфері не впливають на позиції сторін в інших сферах; – часткові досягнення під час переговорів не є остаточними, поки не буде затверджено текст Договору про вступ або поки цей Договір не буде погоджений загалом.

Завданням переговорів є якнайбільше зміцнення кандидата, аби він якнайлегше міг виконувати обов'язки та користуватися привілеями, які виникають із членства в ЄС. По-



друге, країна-кандидат веде переговори про членство в ЄС з країнами-членами, а інституції ЄС є посередниками. Тому надзвичайно важливим є лобювання, яке ведеться кандидатами в столицях країн-членів, завдяки дипломатичним ходам. По-третє, впровадження стандартів ЄС може бути тісно пов'язане з великим фінансовим навантаженням. Тому деяким кандидатам вдається домогтися поетапного впровадження цих стандартів упродовж перехідного етапу. Поняття «перехідний етап» означає «етап, під час якого новий член ЄС тимчасово не набуває обов'язків із деяких елементів законодавства ЄС. Після цього етапу всі правові положення Співтовариств починають зобов'язувати загалом».

### **Перегляд права та його результати**

Вступною фазою перед переговорами є перегляд права (т. зв. screening). Вона не зараховується до частини переговорів, але відіграє дуже важливу роль із організаційно-технічного боку. Для того, щоб жодне правове положення не залишилося без розгляду, під час перегляду право ЄС ділиться на 31 тематичну сферу. Принаймні за 15 днів перед його початком Європейська Комісія пересилає кандидатам два переліки правових актів. У переліку А – перераховуються правові акти, які потрібно узгодити з національним законодавством якнайшвидше. Це, як правило, положення установчих договорів та директив (hard law). Перелік Б – це акти вторинного права ЄС (soft law), які не обов'язково повинні бути впроваджені, але надають цілісне бачення необхідного пристосовування законодавства в даній сфері. Однак, Комісія не надає кандидатам рішень Європейського Суду, хоча вони є складовою частиною права Співтовариств. Після цих приготувань починається screening, тобто безпосередній перегляд права. Цей етап починається в конкретних сферах від багатостороннього перегляду, який відбувається під час так званої сесії перегляду і полягає у представленні одночасно всім кандидатам права Співтовариства в певній тематичній сфері, яку проводять працівники Комісії.

ЄС представляють працівники Генеральної Дирекції Європейської Комісії із справ розширення. Це дуже довгий процес, під час якого обговорюються усі правові акти Співтовариства. Після закінчення багатостороннього перегляду починається наступний етап – етап двостороннього перегляду. Його суттю є представлення кандидатами ступеня відповідності національного права праву ЄС. Уся ця фаза має на меті донесення до кандидатів усього доробку Співтовариства, представлення застосовуваних правових рішень, як нормативних, так і інституційних, у певних сферах. Після перегляду даної сфери кожному правовому акту Співтовариства надається три роди висновків: – по-перше, є правові акти, які вже існують в законодавстві кандидата і, відповідно, однозначно будуть частиною законодавства кандидата ще перед вступом. У такому разі, Європейська Комісія перевіряє можливість їх застосування кандидатом на практиці. Водночас кандидат подає графік та інституції, відповідальні за імплементацію даного акту; – по-друге, кандидат очікує, що під час пристосовування даного правового акту з'являться труднощі чи процедурні проблеми (наприклад, кандидат має сумніви щодо використання визначеного в ЄС певного типу медичного обладнання). Однак, тут важливим є те, що кандидат виражає бажання прийняття даного акту. У такому разі, кандидат погоджується на вирішення цих труднощів на експертному рівні без участі політичного чинника; – по-третє, деякі правові акти кандидат не може впровадити як до, так і після вступу. Сюди слід зарахувати всякого роду імплементаційні та політичні проблеми. Усі ці питання слід урегулювати під час переговорів. Приступаючи до переговорів, кандидат висловлює бажання прийняти цілий правовий доробок ЄС (acquis communautaire). Однак, у разі виникнення раніше описаних проблем, ЄС дає можливість конкретним кандидатам вирішити їх упродовж перехідного періоду, хоча це ще потрібно обґрунтувати та обумовити під час переговорів.

### **Поява та зміна переговорних позицій, перехідні періоди**

Результатом перегляду права є перелік розбіжностей між правом Співтовариства та національним правом кандидата, що є вихідним пунктом для напрацювання країною-кандидатом переговорної позиції (position paper), яка є пропозицією вирішення цих розбіжностей. Ця позиція містить також пропонувані календар імплементації права

Співтовариств. Пропозиція передається головуючому, після чого ЄС готує відповідь у формі спільної позиції (common position). Однак існує поділ повноважень у ЄС щодо підготовки проектів спільних позицій.

Проекти позицій у справах, які є в компетенції Співтовариств, готує Генеральна Дирекція зі справ розширення Європейської Комісії. Спільні позиції у таких сферах, як спільна зовнішня політика і політика безпеки та сфера юстиції та внутрішніх справ готує трійка ЄС за допомогою країн-членів та Комісії. Офіційне передання спільної позиції кандидатові є початком переговорів у даній сфері. Після початку переговорів кандидат представляє раніше підготовлене пояснення стосовно проблем, які згадувалися у спільній позиції ЄС, а також представляє дії, які країна-кандидат робить у напрямку пристосування внутрішнього законодавства до законодавства ЄС і створення інституційних рамок членства. У відповідь, сторона ЄС переглядає спільну позицію (revised common position) і представляє її. Переглядає її **Комісія**, а затверджує – **Рада**, після чого з'являється нова актуальна спільна позиція. Коли сторони досягають згоди щодо даної сфери, настає тимчасове закриття переговорів з даної сфери. Це означає, що позиції є узгоджені, хоча вони можуть бути змінені. Як виняток, позиції кандидатів можуть містити вимоги про перехідний період. Пропозиції про перехідний період можуть бути викладені також Європейським Союзом. З точки зору ЄС, перехідні періоди повинні бути як найкоротшими. Для його впровадження опрацьовується графік досягнення повного узгодження з *acquis*, а його реалізація підлягає контролю. З іншого боку, країни-кандидати є зацікавленими у як найдовшому перехідному періоді, щоб зменшити витрати на вступ до ЄС.

Сторони погоджуються на перехідний період з різних причин. Це насамперед: – технічні причини – бувають ситуації, коли з технічної точки зору неможливо запровадити *acquis* до моменту членства. Прикладом тут є ситуація, коли впровадження правового доробку вимагає імплементації міжнародного договору, що є неможливим до вступу кандидата до ЄС. Іншим прикладом є неможливість впровадження права Співтовариства з огляду на брак якогось обладнання, яке вимагають норми ЄС; – необхідність дотримання високих стандартів у країнах-кандидатах – наприклад, країни ЕФТА домагалися перехідних періодів з метою пристосування до високих стандартів в охороні навколишнього середовища; – необхідність підтримки країн-членів у їх діяльності, пов'язаній із закінченням суспільних чи економічних реформ; – принципові фінансові питання як, наприклад, у ситуації, коли швидке впровадження *acquis* може дестабілізувати бюджет країни або становити велике навантаження для бюджету Співтовариства. Країни люксембурзької групи по-різному визначили час тривалості перехідного етапу; деякі з них подали конкретні дати завершення таких етапів, перехідні етапи для інших починатимуться з моменту вступу до ЄС і триватимуть визначену кількість років.

### **3. ПРОЦЕДУРА ПРИПИНЕННЯ ТА ПРИЗУПИНЕННЯ ЧЛЕНСТВА В ЄВРОПЕЙСЬКОМУ СОЮЗІ**

Протягом всієї своєї історії до 2020 року Європейський Союз здійснював лише поступальний рух вперед. Проте з виходом Великої Британії з Європейського Союзу після 47 років членства була реалізована процедура припинення членства в ЄС.

#### **Припинення членства в ЄС**

Порядок виходу держави-члена з ЄС регламентовано ст. 50 Договору про Європейський Союз. Згідно з цією статтею будь-яка держава-член як суверенний суб'єкт може прийняти рішення про вихід із Союзу згідно зі своїми конституційними вимогами. Відбувається виключно добровільно. Держава-член, що вирішила вийти з Союзу, повинна повідомити про свій намір Європейську Раду. З державою проводяться переговори та укладається угода, в якій формулюються положення про особливості її виходу з урахуванням рамок майбутніх відносин з Союзом. Переговори щодо цієї угоди проводяться відповідно до ч. 3 ст. 218 Договору про функціонування Європейського Союзу. Цю угоду укладає Рада

ЄС від імені Європейського Союзу, діючи кваліфікованою більшістю, після отримання згоди Європейського Парламенту (більшість депутатів). Застосування установчих договорів ЄС до держави припиняється від дати набрання чинності угодою про вихід або, в разі відсутності такої, через 2 роки після повідомлення, зазначеного в ч. 2, якщо Європейська Рада за згодою з цією державою-членом не вирішить одностайно продовжити цей термін. При цьому держава, що вийшла зі складу до ЄС, має право повторно звернутися із заявою про набуття членства в ЄС. У такому разі її запит розглядається згідно з загальною процедурою, зазначеною у статті 49 Договору про Європейський Союз.

### **Призупинення членства**

За порушення державою-членом цінностей Європейського союзу, відповідно до Договору про Європейський Союз, передбачено трьох ступеневу процедуру призупинення членства, зокрема, призупинення права голосу такої держави в інституціях. Призупинення членства розглядається як найсуворіший вид політичної відповідальності держави-члена за несумлінну поведінку в ЄС (за установчими договорами примусово виключити з ЄС неможливо). Порядок призупинення членства визначений ст. 7 ДЄС, відповідно до якої за обґрунтованою пропозицією 1/3 держав-членів, Європейського Парламенту або Європейської Комісії Рада, діючи більшістю у 4/5 її членів, після отримання згоди Європейського Парламенту, може встановити, що існує явний ризик тяжкого порушення державою-членом цінностей, зазначених у ст. 2 ДЄС. Перед прийняттям рішення про призупинення членства держави Рада заслуховує її пояснення з приводу протиправної поведінки та може надати їй рекомендації щодо виправлення порушень.

Рада постійно перевіряє, чи продовжують існувати підстави для застосування таких санкцій проти держави. Європейська Рада, діючи одностайно на пропозицію 1/3 держав-членів або Комісії та після отримання згоди Європейського Парламенту, може встановити існування постійного та істотного порушення однією з держав-членів цінностей, зазначених у ст. 2, запропонувавши відповідній державі-члену подати свої пояснення (ч. 2 ст. 7 Договору про Європейський Союз). Таким чином, правовою підставою призупинення членства держави в ЄС є встановлення факту постійного та істотного порушення цінностей, на яких ґрунтується Європейський Союз. При цьому в ст. 7 Договору про Європейський Союз не дається визначення поняття грубого та систематичного порушення цінностей. Вказані характеристики встановлюються у кожному окремому випадку індивідуально з урахуванням конкретних обставин. Остаточне рішення про призупинення членства ухвалюється Радою ЄС (кваліфікованою більшістю).

Призупинення членства держави у ЄС передбачає також позбавлення право голосу представника уряду держави-члена у Раді. Вживаючи таких заходів, Рада враховує можливі наслідки такого призупинення для прав та обов'язків фізичних і юридичних осіб. У будь-якому разі ця держава-член повинна і надалі виконувати свої зобов'язання за цим Договором. Рада, діючи кваліфікованою більшістю, може в подальшому вирішити змінити або скасувати заходи, вжиті відповідно до ч. 3, у відповідь на зміну ситуації, що спричинила вжиття таких заходів. Положення щодо держави, щодо якої прийнято рішення про припинення права голосу у Європейському Парламенті, Європейській Раді та Раді для цілей цієї статті встановлені в ст. 354 Договору про функціонування Європейського Союзу. Так, члени Європейської Ради або Ради, які представляють відповідну державу-члена, не беруть участі у голосуванні, а відповідна держава-член не враховується під час обрахунку 1/3 або 4/5 держав-членів, зазначених у ч. 1 та 2 ст. 7. Утримання членів, які присутні особисто, або представлених членів не перешкоджає ухваленню рішень, зазначених у ч. 2 зазначеної статті. Як приклад можна навести блокування Францією приєднання Сполученого Королівства (дуже розвинутої і потужної на той час країни), а також тривалий розгляд заявки Туреччини (23 роки). Переговори з Іспанією й Португалією тривали 7 років, тоді як з Австрією, Норвегією, Швецією і Фінляндією були завершені за 13 міс. При визначенні того, чи є кандидат на вступ державою, слід спиратися на загальне міжнародне право, норми якого характеризують державу як поєднання суверенної влади, населення і території (ст.

1 Міжамериканської конвенції про права та обов'язки держав 1933 р.). Також очевидно, що держава-заявник і її уряд повинні отримати міжнародне визнання з боку Союзу і всіх без винятку його держав-членів.

### **Контрольні питання**

1. Коли і де були схвалені Копенгагенські критерії?
2. Що включає політичний критерій членства в ЄС.
3. Що включає географічний критерій членства в ЄС.
4. Що собою являють перехідні періоди при прийнятті держав до ЄС.
5. Які підстави призупинення членства в ЄС?
6. Які підстави припинення членства в ЄС?
7. Який із інституційних органів приймає рішення про призупинення членства в ЄС.

## **Лекція 7. ПРАВОВИЙ СТАТУС ЛЮДИНИ І ГРОМАДЯНИНА У ПРАВІ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ**

1. Становлення інституту громадянства в Європейському Союзі
2. Особливості громадянства Європейського Союзу. Класифікація прав та свобод. Гарантії прав і свобод
3. Хартія основних прав ЄС 2000 р. як основа конституції об'єднаної Європи

### **1. СТАНОВЛЕННЯ ІНСТИТУТУ ГРОМАДЯНСТВА В ЄВРОПЕЙСЬКОМУ СОЮЗІ**

На думку багатьох істориків, інститут громадянства як такий зародився ще за часів античності в праві Стародавньої Греції (Афін, Спарти) та Стародавнього Риму близько V – IV ст. до н. е. Так, у вказаних державах чітко розмежовувався правовий статус громадян та іноземців (у Стародавньому Римі – перегринів), які мали майнову правоздатність, однак були позбавлені політичних прав та були зобов'язані сплачувати податки. Крім того, з огляду на рабовласницький характер Стародавнього Риму правове становище особи характеризувалося трьома взаємопов'язаними статусами, а саме статусами свободи, громадянства і родини. Лише особа, що мала всі ці статуси, була наділена повною правоздатністю. В публічному праві це означало можливість брати участь в народних зборах і обіймати державні посади. У приватному праві вони надавали право на шлюб та на участь у майнових правовідносинах. Таким чином, індивід не мислився поза соціумом і користувався соціальними можливостями виключно як член держави. Отже, у стародавніх державах соціально-політичний аспект рабовласницького громадянства значною мірою визначав сутність громадянства і як правового явища. Громадянство мало характер привілею, поширювалось на забезпечені верстви населення і було ознакою причетності тієї чи іншої особи до державної влади. У більш сучасному трактуванні, як зазначає Є. А. Лукашева, інститут громадянства сформувався значно пізніше в результаті Великої французької революції наприкінці XVIII ст.

Саме в цей час концепція громадянства як статусу особи, що має право активно брати участь в політичному житті суспільства, формувати державні органи та здійснювати контроль за їх діяльністю, та народу як спільноти рівноправних громадян протиставлялася концепції підданства як особистої залежності від монарха, що склалася в епоху абсолютизму. Замість традиційних форм визначення групової належності (родина, корпорація, регіон) основним джерелом ідентифікації особи стає держава. Згодом вказана концепція була рецепційована багатьма державами. У середині XX ст., а саме по завершенні II Світової війни, концепція громадянства зазнала певних змін внаслідок відмови від

принципу абсолютного державного суверенітету з огляду на необхідність забезпечення миру та гарантування безпеки людства і, відтак, поширення норм міжнародного права на сферу прав людини, що довгий час розглядалася «виключною справою держави». Посилення співробітництва держав, викликане потребою спільного і якомога ефективнішого вирішення актуальних проблем державно-правового розвитку політичного та економічного характеру, на європейському континенті привело до формування наднаціональних структур (Європейського співтовариства вугілля і сталі, Європейського економічного співтовариства, Євратому, а згодом Європейського Союзу). Поглиблення процесів європейської інтеграції, що призвели до конвергенції державчленів, актуалізували питання про необхідність забезпечення єдності їх народів, що зумовило виникнення нової концепції міждержавного громадянства.

Ідея юридичного закріплення єдиного міждержавного громадянства висловлювалася ще далеко задовго до заснування ЄС та передуючим йому Співтовариствам. Так, у багатьох проектах об'єднання європейських держав (В. Пенна, Б. Беллерсона, Ш. де Сен-П'єра, Ж.-Ж. Руссо тощо), висловлених в епоху Нового часу, піднімалося питання єдності їх народів у контексті все більш актуального завдання забезпечення миру в Європі.

Досить прогресивними на той час були пропозиції І. Канта, який у своїй праці «До вічного миру» (1795 р.) обґрунтовував важливість не лише єдності європейських держав, але й глобалізації правових інститутів та прав людини. Зокрема, він доводить важливість визнання права «всесвітнього [європейського] громадянства»: «Ідея права всесвітнього громадянства є не фантастичне або безглузде уявлення про право, а необхідне доповнення неписаного кодексу державного і міжнародного права до публічного права людини взагалі, і тому до вічного миру». Крім того, окремими філософами (наприклад, А. СенСімоном) відстоювалася думка щодо необхідності запровадження наднаціональних інституцій, які виступлять гарантами забезпечення мирного співіснування держав, деякі з яких будуть формуватися шляхом прямого волевиявлення громадян Європи, що забезпечить основу правової єдності континенту.

Висловлені ідеї мислителів Нового часу отримали подальший розвиток у працях філософів та європейських революціонерів більш пізнього часу, перерісши навіть у Пан'європейський рух у I половині ХХ ст., та дали потужний інтелектуальний поштовх для практичного їх втілення у середині минулого століття. У процесі пошуку найбільш прийнятних форм об'єднання європейських держав після завершенні II Світової війни було розроблено низку політичних та економічних проектів, які прямо чи опосередковано стосувалися правового статусу громадян держав, що бажали інтегруватися. Окремими фахівцями обґрунтовувалася важливість створення міцного союзу європейських держав, що ґрунтується на ідеї правової єдності їх громадян. Зокрема, британський соціолог Т.Х. Маршалл одним з перших у 1949 р. обґрунтовував необхідність запровадження загальноєвропейського громадянства, оскільки громадянство – це «найкращий статус для повного об'єднання народів у співтовариство». Д. Хельд розглядав єдине громадянство як «окрему концепцію універсального поєднання інтересів народу і суспільства з індивідуальними аспектами їх політичного життя».

Однак інститут європейського громадянства не отримав юридичного закріплення передусім з огляду на небажання або неготовність більшості європейських держав обмежити свій суверенітет у сфері прав людини. Тож у проектах інтеграції західноєвропейських країн, реалізованих шляхом заснування Європейського співтовариства вугілля і сталі 1951 р. та Європейського Співтовариства з атомної енергії і Євратому 1957 р., вказаний інститут не отримав закріплення, оскільки держави досягли згоди лише щодо інтеграції в економіці. Однак вони вже тоді погодилися започаткувати «якомога тісніший союз між європейськими народами». Проте держави погодилися надати лише певні соціально-економічні права фізичним особам в межах вказаних об'єднань, оскільки це було необхідним для уникнення перешкод у розбудові спільного ринку. Зокрема, установчі договори гарантували право на вільне пересування працівників в межах

територій держав-членів та встановлювали принцип заборони дискримінації за національною ознакою (ст. 48 Договору про заснування Європейського економічного співтовариства 1957 р.). Хоча право на вільне пересування гарантувалося лише економічно активним індивідам та членам їх сімей, при чому як громадянам держав-членів, так і іноземцям, згодом воно було поширене й на інші категорії осіб і стало одним із найважливіших прав громадян ЄС. Успіхи у поглибленні економічної інтеграції держав-членів у 60-х рр. XX ст. актуалізували питання про необхідність поступової політичної інтеграції на шляху формування «як ніколи тіснішого союзу народів Європи».

Реалізувати цю мету неможливо було без безпосередньої участі громадян. Проте на відміну від більшості держав, де на конституційному рівні закріплено і гарантовано, що джерелом влади є народ, громадяни держав-членів не мали жодних політичних прав на рівні Співтовариств і залишалися суттєво дистанційованими від процесу ухвалення рішень, що стосувалися функціонування цих інтеграційних утворень. Таке становище в теорії було охарактеризовано як «проблема дефіциту демократії». Відтак, подальший розвиток Співтовариств потребував їх зближення із громадянами держав-членів.

Важливою подією у процесі становлення інституту громадянства ЄС стали домовленості, досягнуті на Паризькому саміті 09–10 грудня 1974 р. У Заключному комюніке були закріплені конкретні пропозиції, що безпосередньо стосувалися громадян. Зокрема, передбачалося запровадження уніфікованого зразка паспорта громадян держав-членів у межах так званого «паспортного союзу» та скасування внутрішнього митного контролю (п. 10); створення спеціальної робочої групи, покликаної визначити умови та часові рамки, упродовж яких громадяни держав-членів могли би отримати спеціальні права як громадяни Співтовариства (п. 11); введення механізму прямих виборів до Європейської асамблеї (Європейського Парламенту) та надання їй законодавчих повноважень, «яка й буде розглядатися символом європейської єдності» (п. 12). Отже, вказані зміни стосувалися проблеми політичної ідентифікації зі Співтовариствами та були важливі для практичної реалізації ідеї єдності громадян.

Значний внесок у становлення громадянства ЄС здійснив прем'єр-міністр Бельгії Л. Тиндеманс, який вважається «батьком європейського громадянства», оскільки він вперше в історії євроінтеграції виразно обґрунтував ідею Європи для громадян, важливості громадян для Співтовариств у контексті їх майбутнього розвитку. Зокрема, у Доповіді про Європейський Союз 29 грудня 1975 р., адресованій Європейській Раді, він зазначив: «Європа – це не лише форма співпраці держав. Це відновлення дружніх відносин народів, які бажають іти разом уперед, адаптуючись до нових змін, та які будуть охороняти цінності, що є їх спільною спадщиною. Це неможливо забезпечити лише на рівні національних держав. Європа має бути ближчою до громадян». З цією метою політик запропонував запровадити низку прав, які би надавалися безпосередньо громадянам: право на визнання та захист їх прав на рівні Співтовариств, у тому числі право на подання скарги до Суду Правосуддя проти інституцій; право на вільне пересування в межах територій держав-членів; право на рівну плату за послуги транспортних та комунікаційних компаній, якими користуються особи; право на медичний захист в межах територій держав-членів; право на вільне пересування студентів, освітній обмін та уніфікацію освітнього законодавства держав-членів; політичні права громадян тощо. З метою посилення міжлюдських контактів було запропоновано заснувати спеціальну агенцію.

Таким чином, Л. Тиндеманс акцентував на людському вимірі європейської інтеграції та важливості надання спеціальних прав громадянам на рівні Співтовариств. Деякі з вказаних пропозицій, а також досягнуті державами політичні домовленості отримали подальше юридичне закріплення в юридично обов'язкових актах у подальшому, а саме в Акті про вибори до Європейського Парламенту від 20 вересня 1975 р., Єдиному Європейському Акті від 17 лютого 1986 р., Директиві про право на проживання в межах держав-членів 90/364/ЕЕС тощо. Першим нормативним актом, що офіційно запровадив громадянство ЄС, є Договір про Європейський Союз у редакції Маастрихтського договору

від 07 лютого 1992 р. Цей унікальний для міжнародної практики інститут був введений із метою «посилити захист прав та інтересів громадян держав-членів» (ст. В), слугувати символом європейської єдності, а також посилити зв'язок між Європейським Союзом та громадянами держав-членів, надавши йому більшої легітимності.

За Договором, кожен громадянин держави-члена автоматично визнавався громадянином Європейського Союзу (ст. 8) та набував додаткових прав, частина з яких уже діяла в рамках Співтовариств. Так, було закріплено право на вільне пересування і проживання в межах територій держав-членів, яке стосувалося усіх громадян держав-членів, а не лише економічно активних (ст. 8a); гарантувалося активне і пасивне право на муніципальних виборах в країні проживання в сукупності із вже існуючим виборчим правом у Європейському Парламенті (ст. 8b); повною новацією було право на дипломатичний і консульський захист на території третіх держав (ст. 8c); було розширено право на відправку петиції до Європейського Парламенту та на звернення до Євроомбудсмена (ст. 8d). Однак не всі держави-члени радо підтримали ідею реформування Співтовариств та запровадження інституту громадянства ЄС. Зокрема, на загальнонаціональному референдумі в Данії

2 червня 1992 р. громадяни проголосували проти ратифікації Маастрихтського договору, зокрема, через негативне сприйняття концепції загальноєвропейського громадянства в контексті національного суверенітету. У зв'язку з цим на Європейській Раді, що відбулася 10–11 грудня 1992 р. в Единбурзі були прийняті «Рішення стосовно деяких проблем, порушених Данією щодо Договору про Європейський Союз». Зокрема, вказувалося: «Громадянство Союзу надає лише додаткові права і захист та не замінює національне громадянство. Питання набуття національного громадянства вирішується виключно державою-членом відповідно до її законодавства». Це уточнення відкрило дорогу для позитивного голосування данців на другому референдумі 18 травня 1993 р. Згодом в Амстердамському договорі 1997 р. воно отримало юридичне закріплення. Із набранням чинності Маастрихтського договору його положення в частині громадянства держав-членів почали поступово деталізуватися і розвиватися в межах так званого вторинного законодавства ЄС і прецедентній практиці (див. Директиву Ради ЄС 93/109/ЄС, що визначає принципи права участі в процедурі виборів Європейського Парламенту для громадян Союзу, які мешкають в державі-члені, що не є державою їх національного громадянства від 06 грудня 1993 р.; Директиву 2004/38/ЄС Європейського Парламенту та Ради про право громадян Союзу і членів їхніх родин вільно пересуватися та проживати в межах територій держав-членів від 29 квітня 2004 р. тощо, а також рішення Суду Правосуддя у справах C-184/99 Grzelczyk від 20 вересня 2001 р.; C-200/02 Chen від 19 жовтня 2004 р.; C-145/04 Spain v. United Kingdom від 12 вересня 2006 р. тощо). Так, у рішенні у справі C-184/99 Grzelczyk від 20 вересня 2001 р. Суд наголосив на тому, що громадянство ЄС є основоположним статусом особи у Європейському Союзі (п. 31). Наступним важливим етапом розвитку інституту загальносоюзного громадянства варто вважати Лісабонський договір від 13 грудня 2007 р., у якому зроблено сильний акцент на подолання проблеми дефіциту демократії та, відповідно, розширено політичні права громадян ЄС. Зокрема, важливою новацією стало запровадження права громадської (законодавчої) ініціативи (ч. 4 ст. 11 Договору про ЄС 1992 р. та ч. 1 ст. 24 ДФЄС), через яку громадяни отримали право брати участь у законодавчій процедурі ЄС, а відтак, впливати на зміст рішень, що є важливими та актуальними для функціонування об'єднання. Крім того, з урахуванням залучення національних парламентів у законодавчий процес громадяни держав-членів отримали право опосередковано впливати на союзні рішення. Третьою важливою новацією у контексті загальноєвропейського громадянства стало розширення законодавчих повноважень Європейського Парламенту – єдиного виразника політичної волі громадян на рівні ЄС.

## **2. ОСОБЛИВОСТІ ГРОМАДЯНСТВА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ. КЛАСИФІКАЦІЯ ПРАВ ТА СВОБОД. ГАРАНТІЇ ПРАВ І СВОБОД**

Громадянство ЄС закріплює широкий обсяг прав за особами, які його набувають. Відтак Договором про функціонування ЄС визначено, що громадяни Союзу мають права й обов'язки, передбачені у Договорах, серед іншого: право на вільний рух та проживання в межах території держав-членів; право обирати та бути обраними на виборах до Європейського Парламенту та на місцевих виборах у державі-члені проживання на таких самих умовах, як і громадяни цієї держави; право користуватися на території третьої країни, де не представлена держава-член, громадянами якої вони є, захистом дипломатичних представництв і консульств будь-якої держави-члена на тих самих умовах, що й громадяни цієї держави; право на звернення до Європейського Парламенту, Європейського Омбудсмена та інституцій і дорадчих органів Союзу будь-якою мовою Договору та отримання відповіді цією ж мовою.

Цікавим є те, що у статті 20 Договору про функціонування ЄС закріплено лише права громадян Союзу, хоча визначено, що у зв'язку з громадянством ЄС виникають не лише права, а й обов'язки. Вочевидь, намір закріплення аналогічних обов'язків за громадянином Союзу неодмінно викликало б протидію з боку держав-членів Євросоюзу, оскільки це фактично передбачало б передачу останньому реалізації низки принципів для збереження суверенного статусу державної влади прав, а отже, зайвий раз зачіпало б болісну для ЄС проблему державного суверенітету. Однак, невіршеним є питання щодо переліку обов'язків про які йдеться у статті 20 Договору про функціонування ЄС. Громадянство ЄС, на сьогоднішній день, розглядається як додатковий привілей для громадян держав-членів, а не як певне обтяження.

У зв'язку з цим, можна стверджувати, що кожна держава у повній мірі покладає на громадянина обов'язки перед суспільством, а отже, покладення додаткових обов'язків у зв'язку з набуттям громадянства ЄС було б недоречним. Як вже зазначалося, громадянство ЄС набувається автоматично у зв'язку з наявністю у особи громадянства держави-члена. Оскільки держави-члени ЄС зберігають за собою суверенне право визначати, хто є їхніми громадянами (на цьому, незважаючи на те, що відповідне положення закріплено у ст. 3 Європейської конвенції про громадянство, було спеціально наголошено у Декларації про громадянство держави-члена), то від- повідно процедура набуття і втрати громадянства ЄС буде різною і визначатиметься національним законодавством держав-членів ЄС.

Разом з тим, Суд Європейського Союзу вимагає, аби реалізація даної компетенції національними державами здійснювалася при дотриманні комунітарного права Євросоюзу. В цілому слід визнати, що нормативно-правові акти Євросоюзу у сфері громадянства містять положення, які сприяють уніфікації відповідного законодавства держав-членів. Можна стверджувати, що питання набуття і втрати громадянства Європейського Союзу регулюються національним законодавством, шляхом визначення процедур набуття та втрати громадянства держави-члена.

Окрема держава не може встановлювати порядок набуття чи втрати громадянства Європейського Союзу автономно від національного громадянства саме через специфічний субсидіарний характер громадянства ЄС. Не будучи повноцінним елементом політико-правового зв'язку, воно не може відокремлюватися від громадянства держави-члена, а тому закріплення питань набуття або втрати громадянства ЄС на рівні Установчих договорів ЄС було б недоречним і тягнуло б за собою порушення меж суверенітету держав. Отже, хоча громадянство ЄС визначає однаковий каталог прав для всіх держав-членів, все ж таки основи громадянства регулюються окремими державами, а отже, громадянин тієї чи іншої держави-члена буде мати різний обсяг прав та обов'язків. Поруч з цим, на сьогоднішній день, Союз регулює великий обсяг важливих питань, пов'язаних з проживанням на території ЄС, а тому закріплення прав у Договорі про функціонування ЄС є передумовою існування повноважень, що певним чином, зачіпають суверенітет держав. Досить важливим



питанням є визначення прав та обов'язків громадян третіх держав, які на постійній основі проживають в державах-членах ЄС.

На саміті у м. Тампере (жовтень 1999 р.), однією з цілей міграційної політики Євросоюзу було визначено соціально-політичну інтеграцію осіб, які легально проживають у країнах ЄС, а також було визнано необхідність поступового зближення прав і обов'язків громадян Євросоюзу і всіх резидентів, які вже живуть в ЄС протягом певного періоду часу. Саме на даному принципі ґрунтується нова концепція громадянства, що отримала назву «цивільне громадянство» (civic citizenship). У європейському контексті воно означає не стільки розробку окремого зводу правил для іммігрантів, скільки прихильність базовим принципам прав і обов'язків громадянина, які поширювалися б на всіх осіб, які легально проживають в Євросоюзі. На виконання зазначеної концепції було прийнято Директиву ЄС про статус громадян третіх країн, які проживають на довгостроковій основі. Вона закріпила підстави та порядок набуття статусу довгострокового резидента, що оформлюється спеціальним дозволом на проживання у ЄС. Власник такого документу у багатьох сферах життя прирівнюється в правах до громадян держав-членів, а також вперше в історії ЄС отримує право переїжджати на постійне місце проживання в інші країни Союзу разом зі своєю родиною.

Зазначена Директива не розповсюджується тільки на три країни ЄС: Великобританію, Ірландію та Данію. Відповідно до статті 4 вказаної Директиви держави члени надають статус довгострокового резидента громадян третіх держав, які законно та безперервно проживають на їх території протягом 5 років. Також, особа має надати докази, про наявність стабільних і регулярних джерел доходів та наявність медичної страховки. Отримання зазначеного статусу має суттєве позитивне практичне значення, – для осіб, що виїжджають на постійне проживання до держав-членів ЄС. А саме, особі надається право на вільний рух та проживання в межах території держав-членів на рівні з громадянами ЄС (означає проживання більш ніж 3 місяці на території держави-члена іншої від тієї, що видала дозвіл на довгострокове проживання), право на рівні з національними громадянами умови працевлаштування, освіти, соціального забезпечення, податкових пільг.

Важливою гарантією є захист від видворення, яка хоча й не є абсолютною, але потребує вагомих підстав для її незастосування. Якщо порівнювати зазначений статус з громадянством ЄС, то можна стверджувати, що вони є різними в багатьох аспектах. По-перше, громадянство ЄС набувається автоматично, а дозвіл на проживання резидента ЄС потребує наявності певних підстав й проходження визначеної процедури. Ці дві категорії обумовлюють різний обсяг прав та обов'язків особи. Так, обсяг прав громадянина ЄС є ширшим за обсяг прав громадянина третьої держави, що має дозвіл на проживання. Спільним для них залишається те, що саме держава, а не Євросоюз регулює питання, що відносяться до порядку набуття та втрати зазначених статусів, а також визначає основний каталог прав, до якого Союз, в силу свого статусу, додає додаткові.

Слід наголосити на тому, що хоча можливість набуття особливого статусу громадян третіх держав, які постійно проживають на території ЄС не закріплена в Установчих Договорах, але є не менш важливою гарантією, для осіб, що проживаючи на території ЄС, вже відчують себе його громадянами. Інститут громадянства Союзу також переслідує мету, звернену у майбутнє: посилити захист прав і свобод особистості, а також підвищити привабливість європейської інтеграції серед рядових членів суспільства.

В даний час інститут союзного громадянства перебуває на етапі становлення, він носить додатковий характер до національного громадянства. З фактом належності до громадянства Європейського Союзу пов'язано наділення фізичної особи додатковим комплексом прав, але воно повністю зберігає при цьому свої права та обов'язки як національного громадянина.

Принципи правового становища людини і громадянина являють собою основні початку, виходячи з яких здійснюється використання прав і свобод людини і громадянина, виконання його обов'язків. На відміну від норм, що закріплюють інститут громадянства,

принципи правового статусу адресовані, як правило, всім особам, що проживають або перебувають на території Союзу, і отримали в нормах права Європейського Союзу більш докладне закріплення.

### **Принцип рівності**

Принцип рівності – ключовий у системі принципів правового статусу особи у демократичному суспільстві. Він покликаний забезпечити однакові умови реалізації всіх прав і свобод всіма людьми, перешкодити дискримінації або, навпаки, створення необґрунтованих привілеїв для окремих осіб або соціальних груп. У праві Європейського Союзу принцип рівності включає ряд елементів, більшість з яких відомі конституційним актам окремих держав. Юридична рівність, тобто рівноправність: «Всі рівні перед законом» (ст. 20 Хартії 2000 р.). Соціальна рівність, тобто рівність людей незалежно від приналежності до певної соціальної групи або категорії, зокрема, незалежно від «статі, раси, кольору шкіри, етнічного та соціального походження, мови, віросповідання або переконань, політичних або інших поглядів, приналежності до національної меншини, майнового стану, наявності інвалідності, віку або сексуальної орієнтації». Принцип соціальної рівності як неприпустимість дискримінації в залежності від вищевказаних або інших ознак закріплений у § 1 ст. 21 Хартії 2000 р., а також у ст. 13 ДЄС, яка уповноважує Раду приймати законодавчі акти та інші заходи, спрямовані на боротьбу з подібною дискримінацією. Політична рівність, тобто рівність незалежно від державної приналежності (громадянства). Принцип рівності між громадянами різних країн Європейського Союзу є невід’ємна умова побудови єдиного економічного, а одно політичного і правового простору в межах всієї його території. Даний принцип у формі «заборони будь-якої дискримінації за ознакою приналежності до певного громадянства» був закріплений ще в початковій редакції Договору про Європейське співтовариство (нині ст. 13). Він відтворений в § 2 ст. 21 Хартії Європейського Союзу про основні права 2000.

### **Принцип поваги прав людини та її основних свобод**

Даний принцип – одна з аксіом правової держави – означає, що у всіх сферах діяльності органи публічної влади пріоритетну увагу повинні приділяти забезпеченню прав і свобод людини і громадянина і, природно, самі не порушувати їх. Принцип поваги прав людини та її основних свобод повною мірою поширюється на наднаціональні інститути та посадових осіб організації Європейського Союзу. Визнаний спочатку Судом ЄС, в даний час він виступає як один із загальних принципів конституційного ладу, дотримуватися якого зобов’язані і сам Союз, і всі його держави-члени (ст. 6 Договору про Європейський Союз).

### **Принцип гарантованості прав і свобод**

Принцип гарантованості прав і свобод спрямований на те, щоб суб’єктивні права і свободи особистості, декларовані в юридичних нормах, дотримувалися на ділі, були реальними, а не фіктивними. На відміну від принципу рівності і принципу поваги прав і свобод розглянутий принцип закріплений у вигляді конкретних юридичних гарантій, які покликані забезпечити захист суб’єктивних прав від порушень з боку приватних осіб і органів публічної влади, в тому числі наднаціональної.

### **Основні права та їх гарантії**

Основні права та їх гарантії – це умови, засоби, заходи, спрямовані на забезпечення практичного їхнього здійснення, охорону й захист. У зв’язку із цим гарантії прийнято класифікувати на політичні, економічні і юридичні. По джерелах гарантії діляться на міжнародно-правові й внутрішньодержавні. По способі впливу на ті, що забезпечують, що охороняють і захищають. Беручи до уваги особливий статус такого міжнародного утворення як Європейський Союз, слід розуміти, що гарантії прав і свобод, надавані їм, по обсягу й змісту менше, ніж такі ж гарантії, надавані державами-членами ЄС і відносяться до міжнародно-правових. Політичні й економічні гарантії забезпечуються в Європейському Союзі волею й активними діями його членів, спрямованими на закріплення власно прав і свобод, а також процедури їхнього здійснення, охорони й захисту в

міжнародних документах, імплементації цих положень у національне законодавство, економічні – участю цих держав у забезпеченні діяльності інститутів ЄС, покликаних гарантувати права й свободи. Юридичні гарантії більшою мірою є захищаючими й найбільш яскраво проявляються в діяльності таких інститутів як Євро- пейський суд по правах людини, і Європейська комісія із прав людини.

***Особисті права і свободи, закріплені в Хартії ЄС про основні права 2000 р.***

Право на людську гідність, Право на життя, Право на цілісність особистості, Право на свободу та особисту недоторканність, Право на повагу приватного і сімейного життя, Право на захист персональних даних, Право на вступ у шлюб і створення родини, Свобода думки, совісті та віросповідання, Свобода руху та вибору місця проживання і т. п.

**Політичні права**

Виборче право, Свобода зібрання та асоціацій, Право на хороше управління, Право на доступ до офіційної доку- ментації.

**Економічні, соціальні та культурні**

Свобода економічної діяльності, Право власності, Трудові і пов'язані з ним права найманих робітників, Право на захист дитинства, сім'ї та материнства, Право на охорону здоров'я, Право на соціальний захист та забезпечення, Свобода науки та мистецтва, Право на освіту. Маастрихтський договір 1992 р. запровадив унікальний для конституційного та міжнародного права інститут громадянства Союзу.

Як впливає із змісту ст. 2 Договору про Європейський Союз, воно запроваджене як засіб захисту прав та інтересів громадян держав-членів. Зміст цього інституту розкривається в іншому документі – Договорі про Європейське співтовариство, його частині другій (статті 17–21). Але в ній мова йде лише про політичні права, тоді як соціально-економічні права розпорошені по всьому договору. Громадянином Союзу є кожна особа, що має громадянство будь-якої держави-члена ЄС.

Питання про те, кого вважати громадянином держави-члена вирішується згідно із законодавством відповідної держави. У ст. 17 Римського договору зазначається, що громадянство Союзу доповнює, але не замінює національне громадянство. Серед політичних прав відзначимо, насамперед, електоральні права (ст. 19). Кожен громадянин Союзу, що постійно проживає на території держави-члена ЄС, громадянином якої він не є, має право на тих самих умовах, що й громадяни цієї держави, брати пасивну й активну участь у муніципальних виборах такої держави-члена, а також у виборах до Європейського Парламенту. Громадяни ЄС мають комплекс прав на звернення до органів Європейського співтовариства (ст. 20).

По-перше, кожен громадянин має право звертатися до Європейського Парламенту з питань, що його безпосередньо стосуються. По-друге, гарантується право подання скарги до Омбудсмана на порушення в діяльності інститутів чи органів Європейського співтовариства. По-третє, громадяни ЄС мають право звертатися до будьякого інституту Співтовариства. Нарешті, громадяни ЄС, що потребують дипломатичного захисту на території третьої країни, у якій держава-член, громадянином якої він є, не має свого представництва, мають право вимагати надання такого захисту від діючих у цій країні дипломатичних або консульських представництв будь-якої держави-члена ЄС на тих самих умовах, що й громадяни такої держави (ст. 21).

Таким чином, громадянство ЄС є додатковим привілеєм для громадян держав-членів. Воно не може існувати самостійно від національного громадянства, але все одно не втрачає свого важливого практичного значення. На сьогоднішній день, інститут громадянства ЄС сприяє винесенню найважливіших сфер суспільного життя на наднаціональний рівень, що забезпечує існування прямих взаємо зобов'язуючих відносин між громадянами та Євросоюзом. Не менш важливим позитивним моментом є те, що Союз, також, піклується про осіб, які не мають громадянства держав-членів, але проживають на їх території. Необхідним залишається гармонізація національних законодавств держав для гарантування приблизно однакового обсягу прав та обов'язків громадян ЄС.

### **3. ХАРТІЯ ОСНОВНИХ ПРАВ ЄС 2000 Р. ЯК ОСНОВА КОНСТИТУЦІЇ ОБ'ЄДНАНОЇ ЄВРОПИ**

Засновницькі договори Європейських співтовариств, особливо Паризький і Римські договори, не містили положень про основні права людини. Це було певним недоліком, який керівництво ЄС спробувало усунути в 90-ті роки. Незадовільне положення справ з формалізацією системи захисту прав людини ускладнювалося також недостатньо широкою компетенцією представницького органу ЄС – Європейського Парламенту. На всіх етапах інтеграції керівництво ЄС шукало вихід з скрутної ситуації, що склалася. У 1989 р. Європейським Парламентом був прийнятий текст Декларації основних прав і свобод, який включав комплекс основоположних прав і свобод людини і громадянина. У тому ж році на засіданні Європейської Ради була схвалена Хартія Співтовариства про основні соціальні права працівників.

Ці та інші подібні документи, які приймалися інститутами співтовариств, не будучи оформлені як нормативні акти або міжнародні договори, не одержали статусу юридично обов'язкових джерел права і залишаються тільки політичними актами з чисто декларативним значенням. Важливий внесок в рішення цієї проблеми вніс Суд ЄС. Не дивлячись на відсутність положень про основні права людини в засновницьких договорах ЄС, ще в 1969 р. Суд Європейських співтовариств визнав дотримання основних прав і свобод як одне з «загальних принципів права Співтовариства».

Дотримання цього принципу Суд поставив в обов'язок інститутам ЄС. Звідси витікало, що правовий акт, виданий Радою, Комісією або Європарламентом, що порушує основні права і свободи людини, міг бути скасований рішенням Суду ЄС, і випадки такої відміни бували неодноразово. Таким чином, Суд вирішував проблему захисту прав людини за допомогою створеного їм прецедентного права.

Важливим кроком в цьому напрямі стало ухвалення Хартії Європейського Союзу про основні права від 07 грудня 2000 р. Рішення про створення спеціальної комісії для розробки Європейської хартії було ухвалено на позачерговому саміті ЄС в м. Тампере (Фінляндія) 15–16 жовтня 1999 р. Її базою повинні були стати всі міжнародні документи про захист прав людини. Головною межею і відмінністю цього документа було те, що Хартія створювалася з метою захистити людину від свавілля наддержавних інститутів Європейського Союзу, тоді як колишні міжнародні декларації, хартії, міжнародні договори правозахисного характеру і відповідні розділи в національних конституціях приймалися з метою захистити особу від зловживань національної, державної влади. Найбільш важливою відмінною рисою Хартії є її універсальний характер. Вона закріплює всі три групи основних прав і свобод – особисті (цивільні) і політичні, а також права соціально-економічні і культурні. В цілому Хартія Європейського Союзу про основні права складається з Преамбули і 54 статей, згрупованих в 7 розділах. Хартія не тільки захищає права громадян ЄС, але і наділяє окремими правами будь-яку фізичну особу, що знаходиться на території Союзу незалежно від громадянства і місця проживання. Як такі права виступають більшість особистих, а також соціально-економічних прав. Це означає, що суб'єктами даних прав можуть бути і громадяни України, якщо вони опинилися в будь-якій з країн ЄС. Окремими правами Хартія наділяє не тільки фізичних, але і юридичних осіб. Безпосередні адресати обов'язків по Хартії – інститути і органи Європейського Союзу. Національні органи також зв'язані визнаними ЄС основними правами. Важливо підкреслити, що після проголошення Хартії 7 грудня 2000 р. в Ніцці ніяких змін і доповнень в її текст не вносилося, хоча в ході вироблення Конституційного договору 2004 р. окремі учасники Європейського Конвенту і виступали з подібними пропозиціями.

Завдяки реформам, внесеним в ЄС Лісабонським договором 2007 р., Хартія Європейського Союзу про основні права стала займати особливе місце серед основоположних актів «оновленого» ЄС. Це унікальне джерело основних прав особи виходячи з цінностей, які вони відображають і захищають – «гідність», «свобода»,

«рівність» і ін., формально не є, на відміну від протоколів і додатків, складовою частиною засновницьких документів організації («Договорів»).

Проте Договір про Європейський Союз в редакції Лісабонського договору 2007 р. передбачає обов'язковість Хартії про основні права 2000 р. для Союзу. При цьому Хартія «має таку ж юридичну силу, як і Договори» (стаття 6 Договору про Європейський Союз). Тому Хартія Європейського Союзу про основні права з повною підставою може розглядатися як один з основоположних актів «оновленого» ЄС.

У розділі I «Гідність» (статті 1–5) закріплені, власне, право на людську гідність, а рівно інші права і гарантії, пов'язані з самим буттям людської особи: право на життя, право на цілісність особи, заборону тортур, іншого нелюдського або принижуючого гідність звернення і покарання, заборону рабства і примусової праці.

Розділ II «Свободи» (статті 6–19) конкретизує зміст іншої основоположної цінності ЄС. Слово «свобода» узятє з назви в множині, оскільки йдеться про широку сукупність прав, в яких виражається свобода життєдіяльності людини і гарантується невтручання в неї властей і інших осіб. До них відносять право на свободу і особисту недоторканність, право на пошану приватного і сімейного життя, свобода виразу думок, свобода мистецтва і науки, право власності, свобода професійної діяльності і право на працю (у значенні свобода праці) і ін.

У розділі III «Рівність» (статті 20–26) дана цінність ЄС виражена через такі права і принципи, як рівність перед законом, не дискримінація, культурна, релігійна і лінгвістична різноманітність, рівність жінок і чоловіків, права дітей і літніх людей, принцип інтеграції в соціальне життя осіб з обмеженими можливостями (інвалідів).

Розділ IV «Солідарність» (статті 27–38) служить головним джерелом соціальних прав і принципів в Хартії. Норми цього розділу покликані сприяти зниженню гостроти суперечностей і розвитку гармонійних відносин між різними класами, соціальними групами і шарами європейського суспільства, тобто зміцненню соціальної солідарності усередині ЄС. Соціальна солідарність включає право працівників на інформацію і консультації в рамках підприємства, право на колективні переговори і колективні дії, зокрема на страйк, на справедливі і належні умови праці, на соціальне забезпечення і соціальну допомогу, принцип охорони навколишнього середовища і ін.

Розділ V «Громадянство» (статті 39–46) в структурі Хартії спочатку був задуманий з метою відтворення (дублювання) основних прав громадян Європейського Союзу, які вже містяться в його засновницьких документах (частина друга Договору про функціонування ЄС, раніше – Договори про установа Європейського співтовариства). Це право обирати і бути вибраним до Європейського Парламенту і в муніципальні органи на території будь-якої держави-члена, свобода пересування і мешкання на всій території Союзу, право петицій до Європейського Парламенту, право доступу до документів європейських інстанцій та ін. Проте, каталог прав розділу V Хартії був розширений за рахунок включення в нього положень про можливість визнання свободи пересування і мешкання в ЄС за громадянами третіх країн, що законно проживають на території однієї з держав-членів (параграф 2 статті 45) і «права на хороше управління» (стаття 41).

Розділ VI «Правосуддя» (статті 47–49) служить джерелом процесуальних прав і гарантій особи у області судового захисту і кримінального судочинства: право на ефективні засоби правового захисту і доступ до неупередженого суду, презумпція невинності і ін.

Розділ VII «Загальні положення, регулюючі тлумачення і застосування Хартії» (статті 50–54) – завершальний в структурі обговорюваного документа. Призначенням цього розділу з'явилося визначення умов і порядку застосування Хартії органами ЄС і держав-членів, а також врегулювання питання про співвідношення її норм з нормами інших джерел основних прав, які були прийняті на універсальному, європейському і внутрідержавному рівнях. Проте існують обмеження дії Хартії, не дивлячись на те, що Хартія закріплює основоположні права і принципи правового статусу людини і громадянина у всіх сферах,

формальними її «адресатами» визнані тільки інститути, органи і установи самого ЄС, з одного боку, і держави-члени – з іншою.

При цьому держави – члени ЄС виступають «адресатами» норм Хартії лише тоді, коли вони «запроваджують в життя право Союзу», тобто діють у виконання розпоряджень його засновницьких документів, міжнародних угод, правових актів і інтерпретуючої їх судової практики (прецедентного права) Суду Європейського Союзу.

#### **4. ОСНОВИ ШЕНГЕНСЬКОГО ПРАВА**

Від 11 червня громадяни України, які мають біометричні паспорти можуть їздити до зони Шенген без віз. Безвізовий рух стосується країн країни-члени Європейського Союзу, які охоплені безвізовим рухом. Країни, члени ЄС, які належать до Шенгенської зони: Австрія, Бельгія, Чехія, Данія, Естонія, Фінляндія, Франція, Німеччина, Греція, Угорщина, Італія, Литва, Латвія, Люксембург, Мальта, Нідерланди, Польща, Португалія, Словаччина, Словенія, Іспанія і Швеція. Країни ЄС, котрі ще не являються повноцінними членами Шенгенської зони: Болгарія, Хорватія, Кіпр і Румунія. Відміна віз стосується лише європейських територій Франції і Нідерландів.

Відміна віз стосується також країн, асоційованих з Шенгеном: Ісландія, Ліхтенштейн, Норвегія і Швейцарія.

##### ***Перебування на території Шенгену без візи***

Протягом 90 днів в кожному проміжку в 180 днів. При застосуванні даного правила необхідно взяти до уваги наступні аспекти: - День перетину кордону вважається першим днем перебування на території Шенгену. - День, коли залишили кордон, вважається останнім днем перебування на території Шенгену.

180-денний проміжок не визначний наперед

Він еластичний та базується на розрахунку назад з урахуванням кожного дня перебування (як на момент в'їзду до Шенгенської зони, так і контролю осіб, які вже перебувають в Шенгенській зоні). Якщо особа безперервно перебувала поза зоною Шенген протягом 90 днів, це завжди означає, що вона має право знову перебувати в зоні Шенген до 90 днів. Необхідно взяти до уваги, що попередні терміни перебування на підставі карт, які дають дозвіл на перебування, або національних довгострокових віз не беруться до уваги при підрахунку тривалості перебування при безвізовому русі. По те особа повинна точно порахувати дні дозволеного перебування, таким чином, аби не перевищувати 90 днів протягом взятих до уваги 180 днів.

Кількість дозволених для перебування днів в зоні Шенген можна порахувати з допомогою калькулятора (лінк: [https://ec.europa.eu/home-affairs/content/visa-calculator\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/content/visa-calculator_en)). Біометричний паспорт, який виданий протягом останніх 10 років і термін дії якого закінчиться не раніше ніж через 3 місяці після запланованої дати виїзду з Шенгенської зони.

Відміна віз не дає безумовного права в'їзду в зону Шенген. Держави-члени Шенгенської угоди мають право відмовити у в'їзді та перебуванні на їхній території, якщо не виконується одна або більше умов для в'їзду. Для перебування, яке не перевищує 90 днів протягом терміну в 180 днів, умови в'їзду наступні: (a) наявність дійсного проїзного документу; (b) обґрунтована мета і умови запланованого перебування, наявність достатніх фінансових засобів на прожиття під час перебування та повернення до країни походження; (c) відсутність інформації про тебе в Інформаційній Системі Шенген (SIS); (d) не бути особою, яка створює загрозу для громадського порядку, внутрішньої безпеки, громадського здоров'я, або міжнародних стосунків для жодної з держав ЄС, а особливо, не бути особою, котра фігурує в національних базах даних для відмови в'їзду.

Під час прикордонного контролю необхідно показати свій біометричний паспорт. Окрім того, можуть попросити показати документи, які підтверджують мету поїздки та умови перебування (наприклад, білет подальшої подорожі і зворотній квиток; резервацію місця проживання; запрошення у випадку візиту, конференції чи інших заходів; довідку з

навчального закладу/школи у випадку поїздки на навчання тощо), а також докази, що підтверджують наявність достатніх коштів для перебування. Відповідно до статті 5 (3) Шенгенського Прикордонного Кодексу: «гроші на прожиття повинні бути оцінені пропорційно тривалості і мети перебування щодо середніх цін в державах-членах, харчування та проживання, помноженої на плановану кількість днів перебування». Перевіряється, чи має громадянин третьої країни достатні фінансові ресурси для перебування, приймаючи до уваги тривалість і мету запланованого перебування; фінансові кошти, щоб повернутися в свою країну, або для транзиту до третьої країни, або чи може законно отримати ці кошти. Для визначення необхідної суми для перебування беруться до уваги положення даної країни Шенгенської зони. Перевірка наявності достатніх фінансових коштів може здійснюватись шляхом перевірки готівки, дорожніх чеків і кредитних карт громадянина третьої країни.

Спонсорські декларації можуть братись до уваги винятково в ситуаціях, якщо це передбачено законодавством даної країни ЄС. Кредитна картка може перевірятись шляхом звертання до організації, котра її видала, або з допомогою інших інструментів, доступних при перетині кордону. Запрошення може бути перевірене з допомогою безпосереднього контакту з запрошуючим, або з допомогою перевірки його реальних намірів через національний контактний пункт країни-члена, де він мешкає.

Наявність медичної страховки не є обов'язковою, хоча рекомендується її мати. Метою подорожі в країни Шенгену може бути туризм, відвідини родичів або знайомих, участь в культурних, спортивних, ділових чи журналістських заходах, з метою лікування, а також для короткострокового навчання чи курсів, і в кожній іншій подібній ситуації. Поміж державами Шенгенської зони немає прикордонного контролю. Тільки у виняткових випадках держави-члени можуть прийняти рішення про введення перевірки на зовнішніх кордонах. У цьому випадку, будеш підлягати контролю, як будь-яка інша особа (в тому числі громадянин ЄС). Якщо ти відповідаєш умовам в'їзду, право подорожувати Шенгенською зоною не буде обмежене. Громадяни країн, не членів ЄС, які залишаються в Шенгенській зоні протягом 90 днів (без карти на проживання або довгострокової візи) роблять це з порушенням закону, яке може привести до заборони в'їзду в Шенгенську зону. Також заборонено працювати без відповідного дозволу і це може привести до прийняття рішення про заборону в'їзду на територію Шенгенської зони. Держави-члени можуть також застосувати адміністративні покарання.

#### ***Контрольні питання:***

1. Визначте, які права людини закріплені в установчих договорах ЄС?
2. З'ясуйте, яким чином відбувається співпраця ЄС із Європейським судом з прав людини?
3. Охарактеризуйте етапи становлення захисту прав людини в Європейському Союзі?
4. Перелічіть та охарактеризуйте принципи захисту прав людини, які були сформованими у ЄС?
5. Проаналізуйте значення Хартії основних прав ЄС у побудові наднаціональної системи захисту прав людини?
6. Назвіть основні політичні права громадян держав-членів ЄС?
7. Назвіть основні соціальні права громадян держав-членів ЄС?
8. З'ясуйте, які інституції покликані забезпечити дотримання прав людини?
9. Розкрийте повноваження Європейського омбудсмена?

## **Змістовий модуль 3. СПІЛЬНІ ПОЛІТИКИ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ**

### **Лекція 8. ПРАВО ВНУТРІШНЬОГО РИНКУ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ**

1. Поняття внутрішнього ринку у праві Європейського Союзу
2. Свобода вільного руху товарів
3. Свобода вільного руху послуг
4. Свобода вільного руху (пересування) осіб

#### **1. ПОНЯТТЯ ВНУТРІШНЬОГО РИНКУ У ПРАВІ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ**

Головною метою Європейського Союзу було створення Спільного ринку держав-членів як єдиного ринку, що об'єднує національні ринки держав-членів ЄС, і набуває якостей внутрішнього ринку в межах ЄС. Установчі договори Європейського Союзу не дають визначення поняття спільного ринку, це було сформульовано судовою практикою Європейського Суду правосуддя у 1985 р. (Справа 207/83, Commission v. UK (Origin Marking)). Єдиним європейським актом (1987 р.) було передбачено створення внутрішнього ринку, а Лісабонським Договором поняття Спільний ринок замінено на Внутрішній ринок. Внутрішній ринок являє собою простір без внутрішніх кордонів, в межах якого запроваджено принцип чотирьох свобод, за яким гарантується вільний рух товарів, послуг, капіталу та осіб, що передбачає ліквідацію фіскальних (у формі мита та непрямих податків), фізичних (у формі перевірок або заборон на кордонах держав-членів ЄС) та технічних (у формі заходів щодо технічних специфікацій) бар'єрів для їх пересування на митній території ЄС, що об'єднує митні території держав-членів. Для подолання таких перешкод, і тим самим для нор- мального функціонування внутрішнього ринку, законодавство держав-членів ЄС має бути гармонізоване із законодавством

Європейського Союзу через прийняття спільних програм, і насамперед через взаємне визнання стандартів ЄС державами-членами.

#### **2. СВОБОДА ВІЛЬНОГО РУХУ ТОВАРІВ**

Термін товар був визначений у практиці ЄСП як будь-що, здатне бути оціненим у грошовому еквіваленті та бути об'єктом торговельних операцій. Вільний рух товарів в межах митної території ЄС забезпечується щодо товарів співтовариства. До таких товарів відносяться товари, повністю отримані на митній території ЄС, що не містять в собі товарів, імпортованих з країн або території за межами митної території ЄС; товари, ввезені на митну територію ЄС з третіх країн або територій та випущені для вільного обігу, при чому товари з інших (третіх) країн, коли вони законно потрапляють на ринок будь-якої з держав-членів ЄС, мають ідентичний статус до товарів, що вироблені в Європейському Союзі; товари, отримані або вироблені на митній території ЄС з вищезазначених товарів.

Свобода вільного руху товарів у Європейському Союзі охоплює:

1. функціонування Митного союзу;
2. усунення дискримінаційного оподаткування товарів, що випущені в державах-членах ЄС;
3. скасування кількісних обмежень у торгівлі між державами-членами та всіх інших заходів, що мають еквівалентний ефект.

Основою Європейського економічного співтовариства, а згодом і Європейського Союзу згідно ст. 28 Договору про діяльність ЄС є Митний союз, який об'єднав митні території держав-членів ЄС, охоплює торгівлю товарами і встановлює заборону імпорتنих та експортних мит і будь-яких рівнозначних зборів у торговельних відносинах між державами-членами, а також визначає спільний митний тариф у їх відносинах з іншими



країнами. Саме економічне об'єднання через створення Митного союзу, спочатку для декількох видів товарів, а згодом й загального стало основою економічних європейських інтеграційних процесів, і на сьогодні спільна митна політика є однією з ключових політик Європейського Союзу.

Правову основу Митного союзу становлять правові положення, що у сукупності формують митне право ЄС, яке є однією з розвинутих галузей права в рамках правової системи Європейського Союзу.

Предмет правового регулювання митного права ЄС охоплює суспільні відносини щодо функціонування митного союзу ЄС, відносини у митній сфері між ЄС та державами-членами, відносини щодо торгівлі товарами між ЄС та іншими країнами, а також міжнародними міжурядовими організаціями. Основними джерелами митного права Європейського Союзу є установчі договори ЄС та відповідні міжнародні угоди як джерела первинного права, а також певні джерела вторинного права у сфері митного регулювання, ключовими з яких є Митний кодекс ЄС та Єдиний митний тариф ЄС. Митний кодекс ЄС був прийнятий 12.10.1992 р. і набув чинності 01.01.1994 р.

Для забезпечення вірного застосування та з метою конкретизації положень Митного кодексу у 1993 р. був прийнятий Регламент про імплементацію Митного кодексу, так званий Імплементативний кодекс. Митний кодекс ЄС мав на меті консолідацію законодавства в сфері митного регулювання, тобто створення єдиного правового документа, що замінює собою множинність правових документів з митних питань, що приймалися органами ЄЕС, а також досягнення цілісності, зрозумілості та чіткої визначеності митних правових положень шляхом їх відповідної систематизації. У 2008 р. Митний кодекс ЄС зазнав певної модернізації, спрямованої на запровадження нових митних процедур для удосконалення функціонування митного союзу. Митний кодекс застосовується у сфері торгових відносин ЄС з третіми країнами і складається з 188 статей, що об'єднані у 9 частинах. За змістом положення Кодексу можна поділити на три групи: загальні умови (1, 8, 9 частини), методи нарахування мит (2, 6, 7 частини), система правил ввезення і вивезення товарів з митної території ЄС та положення про митні режими (3, 4, 5 частини). Єдиний митний тариф ЄС є правовим документом, що є основою митного регулювання переміщення товарів та транспортних засобів через митні кордони ЄС, і містить ставки мита та інформацію про нормативні акти, які регулюють ввезення та вивезення товарів до митної території ЄС.

Нині чинний Єдиний митний тариф ЄС був прийнятий 23.07.1987 р., набув чинності 01.01.1988 р. і складається з Комбінованої номенклатури товарів, що заснована на Конвенції про гармонізовану систему опису і кодування товарів 1988 р., прийнятої в рамках Всесвітньої митної організації, та інших номенклатур, встановлених ЄС з метою застосування тарифних заходів регулювання торгівлі товарами (т. зв. інтегрована товарна номенклатура), а також з визначення різних видів ставок мита та звільнень від ставок мита, що відповідають певним позиціям товарної номенклатури. Товари, які надходять до Європейського Союзу з інших країн, обкладаються митом відповідно до спільного тарифу, що закріплено ст. ст. 30–32 Договору про діяльність ЄС.

Спільний зовнішній тариф приймається Радою Європейського Союзу кваліфікованою більшістю за поданням Європейської Комісії. Отже, Митний союз ЄС забороняє мита на імпорт та експорт товарів у торгівлі між державами-членами, що констатується і тлумачиться також і Європейським судом правосуддя, а також будь-які рівнозначні збори (еквівалентні платежі) у торговельних відносинах між державами-членами. Згідно з визначенням ЄСП платежі (збори), еквівалентні митним зборам – це будь-які грошові збори, які встановлені в односторонньому порядку на національні або іноземні товари, що перетинають кордон, та які не є митом у буквальному значенні, навіть якщо такий збір не надходить до бюджету, не є протекціоністським чи дискримінаційним, і товар, який ним обкладається, не конкурує з будь-яким іншим національним товаром.

1. Нарівні з цим, існує низка винятків із заборони на стягнення митних зборів та еквівалентних їм платежів, зокрема сплати за реальні адміністративні послуги, за перевірки, що вимагаються правом ЄС, а також сплати, що підпадають під внутрішнє оподаткування держави-члена ЄС товарів, але тільки за об'єктивним критерієм, як то характер товару, умови його виробництва тощо.

2. Вільний рух товарів на внутрішньому ринку ЄС передбачає заборону дискримінаційного оподаткування товарів за їх подібністю або походженням. Згідно з Договором про діяльність ЄС (ст. 110) жодна держава-член не має права обкладати продукцію іншої держави-члена будь-якими прямими чи не прямими внутрішніми податками додатково до тих, якими вже обкладена подібна національна продукція. Дана заборона стосується так званих подібних товарів, що визначаються тлумаченням ЄСП як такі, що є схожими, взаємозамінними, мають однакове застосування з точки зору споживача. Також ст. 110 Договору про діяльність ЄС встановлює, що жодна держава-член не має права обкладати продукцію іншої держави-члена будь-якими внутрішніми податками, які б сприяли непрямому захисту інших продуктів. Дана заборона стосується імпортованих товарів, що конкурують з національними, тобто держави-члени не можуть застосовувати диференційоване оподаткування за походженням товару. Згідно з даною статтею Договору та рішенням Європейського суду правосуддя, якщо товар не є подібним або конкуруючим з національним, встановлення для нього будь-якого внутрішнього податку, за наявності такого податку в загальній системі національного оподаткування держави-члена, не заборонено.

3. Скасування кількісних обмежень у торгівлі між державами-членами та всіх інших заходів, що мають еквівалентний ефект щодо імпорту та експорту товарів визначено ст. ст. 34, 35 Договору про діяльність ЄС. ЄСП визначив кількісні обмеження як заходи, що дорівнюють повному або частковому, залежно від обставин, обмеженню імпорту, експорту або транзиту товарів. Заходи, що мають еквівалентний ефект, визначено ЄСП як всі економічні приписи, прийняті державами-членами, що можуть прямо чи непрямом, реально чи потенційно перешкоджати торгівлі в межах ЄС. Кількісні обмеження та заходи з еквівалентним ефектом тлумачення у контексті диференційованого (негативного або більш негативного) впливу на імпортовані та експортовані товари.

Нарівні з цим, ст. 36 Договору про діяльність ЄС визначає, що держави-члени можуть встановлювати обмеження на імпорт і експорт товарів, якщо це виправдано захистом суспільної моральності, публічного порядку, державної безпеки, здоров'я та життя людей, тварин чи рослин, національних багатств, а також промислової та комерційної таємниці. Судова практика Європейського суду правосуддя та положення Директиви 70/50/ЄЕСЗ вказують, що заходи, які носять еквівалентний характер, можуть застосовуватися вибірково та універсально.

Так, заходи, які перешкоджають імпорту товарів з інших держав-членів ЄС, що пов'язані із ускладненням імпорту або його здорожченням у порівнянні з реалізацією національних товарів, можуть застосовуватися вибірково. Універсально застосовуваними є заходи відносно національних та іноземних товарів, що було визначено ЄСП у справі *Rewe Zentrale v. Bundesmonopolverwaltung für Branntwein*, більш відомої як справа *Cassis de Dijon*. ЄСП сформулював основні принципи вільного руху товарів на Внутрішньому ринку ЄС, а саме: якщо товари законно вироблені та випущені на ринок для продажу в одній з держав-членів ЄС, немає підстав перешкоджати доступу їх на ринок іншої держави-члена (взаємне визнання товарів); перешкоди для доступу товарів, які вироблені в одній з держав-членів, на ринок іншої держави-члена у формі законодавчих приписів можна встановити лише на підставі обов'язкових вимог, перелік яких не є вичерпним, і якими ЄСП поступово розширює низку винятків, визначених у ст. 36 Договору про діяльність ЄС. Тобто нарівні із загальним обов'язком взаємного визнання товарів, існують певні винятки, що підпадають під обов'язкову вимогу, якщо обмежувальні заходи, вжиті державою-членом на виконання такої вимоги відповідають принципу пропорційності. Свобода вільного руху капіталу.

Свобода руху капіталів має своїм правовим забезпеченням особливу галузь права ЄС – право фінансових ринків. Вільний рух капіталу та платежів на внутрішньому ринку ЄС регламентовано Договором про діяльність ЄС, низкою актів вторинного права, ключовими з яких є Директива про рух капіталу Ради ЄС 88/361 від 24.06.1988 р., Директива про ринки фінансових інструментів від 21.04.2004 р., а також практикою Європейського суду правосуддя. У праві ЄС термін капітал розуміється як грошові кошти (національна та іноземна валюта), цінні папери, вироби з дорогоцінних металів. Рух капіталу охоплює фінансові операції, що пов'язані з інвестуванням коштів, рух платежів – це рух валютних коштів, які є платежем на виконання зобов'язань сторін певного правочину. Види руху капіталу згідно Додатку 1 до Директиви про рух капіталу представлені наступними групами: – прямі інвестиції, що охоплюють створення нових та купівлю вже існуючих підприємств, надання довгострокових кредитів та реінвестування доходів з метою підтримання економічних відносин; – інвестиції у нерухомість; – операції з купівлі-продажу цінних паперів або акцій участі у колективних інвестиційних компаніях; – операції купівлі-продажу іноземної та національної валюти на внутрішньому валютному ринку; – операції з відкриття поточних та депозитних рахунків у національних та іноземних фінансових установах; – операції з надання кредитів в операціях за участю резидентів держав-членів ЄС; надання грошових позик; – порука, гарантії, права застави, здійснення платежів по страхуванню; – рух капіталу персонального характеру (позики, пожертви та дотації, отримання спадщини, погашення боргів, а також платежі, пов'язані з авторськими правами); – фізичний імпорт та експорт майна; – відшкодування шкоди, збитків, компенсації.

Практика ЄСП свідчить, що даний перелік не є вичерпним, і тлумачить його розширено, відносячи до нього подібні правові інститути. Специфікою свободи вільного руху капіталу, і водночас її відмінністю від інших свобод у внутрішньому ринку ЄС, є можливість її застосування незалежно від членства певної держави в Європейському Союзі. Згідно ст. 63 Договору про діяльність ЄС рух капіталу між державами-членами ЄС та між ними й іншими (третіми) країнами має регулюватися однаково, без будь-яких обмежень. Тим самим для руху капіталу і платежів в ЄС сформований режим найбільшого сприяння, який означає, що фінансові потоки з усіх країн регулюються на рівних умовах, що зокрема сприяє спрощенню процедури іноземного інвестування.

Принцип вільного руху капіталу має важливе значення для діяльності фінансово-кредитних установ, призначення яких професійно надавати фінансові послуги, що й реалізується через рух капіталів. Одним з нормативних актів вторинного законодавства ЄС у цій сфері є Директива Європейського Парламенту та Ради ЄС щодо заснування та здійснення діяльності кредитними установами від 20.03.2000 р. Даний документ на відміну від Директиви про рух капіталу запроваджує обов'язкові для держав-членів стандарти щодо діяльності фінансово-кредитних установ (тобто абсолютне взаємне визнання без обмежувальних заходів з боку держави-члена ЄС), так як процедура їх створення та правила нагляду за їх діяльністю є однаковиими в усіх державах-членах Європейського Союзу, причому значна увага приділяється повноваженням компетентним органам держави заснування фінансової установи щодо надання дозволу на здійснення фінансово-кредитної діяльності та її перевірки. Вільний рух капіталу має певні обмеження, що є майже аналогічними до обмежень руху товарів.

Окрім визначених позицій щодо обмеження руху товарів, які є актуальними й для руху капіталу і платежів, ст. 65 Договору про діяльність ЄС закріплює право кожної держави-члена ЄС на відповідні заходи. До таких заходів відноситься можливість застосування державою-членом ЄС відповідних положень національного податкового законодавства, які відрізняють платників податків за місцем їх проживання або місця інвестування їх капіталу, а також вживання усіх потрібних заходів для запобігання порушенню національного законодавства. При цьому такі дозволені обмеження не повинні бути засобом свавільної дискримінації або прихованого обмеження вільного руху капіталу

та платежів, що забезпечується відповідною позицією Європейського суду правосуддя в його рішеннях.

### **3. СВОБОДА ВІЛЬНОГО РУХУ ПОСЛУГ**

Правовою основою вільного руху послуг є Договір про діяльність ЄС, а також деякі акти вторинного права ЄС, основним з яких є Директива Європарламенту та Ради ЄС від 12.12.2006 р. Послугою за правом ЄС визнається діяльність, що надається за винагороду та не належить до вільного руху товарів, капіталу та пересування осіб. Послуги охоплюють, зокрема діяльність промислового, торговельного, ремісничого характеру та діяльність осіб вільних професій. Європейський суд право- суддя своєю практикою дещо розширив поняття «послуги», відносячи до них туристичну, медичну, фінансову, освітню, спор- тивну діяльність, а також надання телевізійного сигналу, продаж лотерей, надання кредитів на придбання житла, діяльність з працевлаштування. Для визначення послуги важливо не ідентифікування її з товаром, який має фізичний вимір, а також надання послуги саме за винагороду, тобто розуміння послуги як економічної діяльності, що не є найманою працею. Деякі послуги органічно пов'язані із свободою руху капіталу (банківські, страхові послуги), деякі становлять окрему сферу спільної політики ЄС, зокрема транспортні послуги.

Договір про діяльність ЄС закріплює право громадян Європейського Союзу на в'їзд до держави-члена ЄС та тимчасове проживання з метою вільного надання чи отримання послуг. Особа, яка надає послуги, може у зв'язку з цим тимчасово здійснювати свою діяльність у тій державі-члені ЄС, в якій дані послуги надаються, на тих самих умовах, що й у власній країні, але тільки, якщо це не порушує положень Договору про діяльність ЄС про свободу ділового заснування. Свобода ділового заснування є одним з аспектів вільного пересування осіб в межах внутрішнього ринку ЄС, яка полягає у тому, що суб'єкт підприємницької діяльності ЄС проживає в державі-члені ЄС тривалий час і отримує прибуток від такої діяльності. Якщо суб'єкт підприємницької діяльності ЄС здійснює економічну діяльність на території іншої держави-члена, ніж держава його походження, на тимчасовій основі, це кваліфікується як свобода руху послуг.

Вище вказана Директива регулює порядок діяльності на внутрішньому ринку ЄС постачальників послуг як на постійній основі, так й в порядку окремих операцій, а також визначає відповідні гарантії для одержувачів послуг. Отже, свобода надання послуг передбачає, що суб'єкт підприємницької діяльності має місце ділового заснування у державі-члені ЄС, в якій він постійно мешкає (або зареєстрований) та здійснює економічну діяльність на постійній основі, і при цьому має право надавати послуги в іншій державі-члені ЄС на тих самих умовах, що й у своїй державі (державі свого походження). Одним з аспектів свободи вільного руху послуг є їх транскордонний характер. Згідно з ст. 66 Договору про діяльність ЄС суб'єкти надання та отримання послуг знаходяться в різних державах-членах ЄС. Дане положення опрацьоване судовою практикою ЄСП і може розумітися як те, що: – особа, яка надає або отримує послуги, від'їжджає до іншої держави-члена ЄС з метою надання або отримання платних послуг; – особа, яка надає і, яка одержує послуги, засновані в одній країні ЄС, але при цьому суб'єкт, що надає послуги від'їжджає до іншої держави-члена ЄС з метою пропонування отримання послуг їх одержувачу; – особи не здійснюють фізичних пересувань, а послуги надаються за допомогою різних комунікацій (пошта (в тому числі електронна), телефон, факс тощо).

### **4. СВОБОДА ВІЛЬНОГО РУХУ (ПЕРЕСУВАННЯ) ОСІБ**

Вільне пересування осіб в Європейському Союзі передбачено Договором про діяльність ЄС, а також низкою актів вторинного права ЄС, передусім директивами. Дана свобода розповсюджується на відповідні категорії осіб, що мають громадянство Європейського Союзу. Громадяни ЄС користуються свободою пересування в межах Європейського Союзу з метою проживання та здійснення економічної діяльності на території іншої держави-члена ЄС. При цьому свобода вільного пересування осіб в межах

ЄС поширюється на регулювання вільного пересування працюючих (працівників і підприємців) і непрацюючих (здобувачів вищої освіти і пенсіонерів) громадян ЄС за умови наявності у них фінансових ресурсів для недопущення обтяження системи соціального забезпечення держави перебування, а також на регулювання свободи ділового заснування громадянами Європейського Союзу. Тим самим, громадяни ЄС, що наділені свободою пересування, поділяються на 2 категорії: – працюючі, до яких відносяться: – працівники, що є громадянами держави-члена, а працюють на території іншої держави-члена, здійснюючи реальну і ефективну найману трудову діяльність та одержуючи за це заробітну плату або винагороду. Їх свобода пересування охоплює право приймати запропоновану роботу, вільно пересуватися територією держави-члена з метою працевлаштування, проживати у будь-якій державі-члена ЄС для здійснення трудової діяльності та залишатися там після її закінчення.

Свобода пересування працівників не поширюється на публічну службу, до якої відносяться посади, прямо або опосередковано пов'язані з участю у здійсненні державної влади; – особи, що займаються самостійною економічною діяльністю без або з утворенням юридичної особи або діяльністю як індивідуальні підприємці. Свобода пересування для таких осіб полягає у свободі ділового заснування, тобто у праві громадян або комерційних юридичних осіб з однієї держави-члена відкривати і займатися самостійною господарською діяльністю на постійній основі в інших державах-членах ЄС. Для забезпечення визначеного права громадян в Європейському Союзі приймаються відповідні нормативні акти (здебільшого директиви) щодо взаємного визнання дипломів, сертифікатів та інших свідоцтв та вживаються заходи щодо координації законодавчих, адміністративних і процедурних положень держав-членів стосовно доступу до такої діяльності; – інші категорії працівників, зокрема, особи, що шукають роботу; працівники з частковою зайнятістю або такі, що здійснюють свою діяльність на території іншої держави-члена ЄС протягом обмеженого періоду, ніж в тій, в якій вони працюють постійно; безробітні працівники; працюючі студенти; працівники, що досягли пенсійного віку; непрацюючі, до яких відносяться: – студенти, тобто особи, що здобувають освіту і не здійснюють в даний час або раніше економічної діяльності або не належать до сім'ї працівника-мігранта; – пенсіонери, тобто особи, які досягли віку, що дає право на пенсійне забезпечення згідно з законодавством приймаючої держави-члена; – інші громадяни ЄС. Свобода вільного пересування громадян ЄС рівною мірою є однаковою як для працюючих, так і для непрацюючих осіб. За правом ЄС (Директива 2004/58) свобода вільного пересування громадян ЄС, при чому як працюючих, так і не працівників, поширюється на членів їх сімей. Членами сім'ї громадянина ЄС, що мають право приєднатися до громадянина ЄС, який знаходиться в іншій державі ЄС, визнаються інший з подружжя, родичі громадянина ЄС та іншого з подружжя за низхідною лінією молодші 21 року або такі, що є їх утриманцями, і родичі за висхідною лінією, які є їх утриманцями.

При цьому національність (громадянство) членів родини громадянина ЄС, на відміну від самого громадянина ЄС, не має значення, ключовим є факт пересування громадянина ЄС з однієї держави-члена ЄС до іншої, що й дає можливість користування свободою вільного пересування визначеним членам його родини для приєднання до громадянина ЄС. Свобода вільного пересування осіб в Європейському Союзі охоплює: право виїзду громадянина ЄС з держави-члена свого походження для здійснення трудової діяльності в іншій державі-члені ЄС, – право виїзду громадянина ЄС та членів його сім'ї до іншої держави-члена без віз строком до 3 місяців при пред'явленні особистого посвідчення або паспорту, у разі перебування в іншій державі-члені більше 3 місяців громадянам ЄС не потрібно отримувати дозвіл на постійне проживання в цій країні, але потрібно зареєструватися у компетентних органах даної держави-члена, – право громадян ЄС та членів їх родини одержувати від держави-члена ЄС дозвіл на постійне проживання після 5 років легального перебування у цій державі. Свобода вільного пересування осіб в Європейському Союзі передбачає рівне ставлення до громадян ЄС та членів їх родин без

дискримінації на підставі їх статі, раси, етичного і соціального походження, мови, релігійних та політичних поглядів, рівня матеріального забезпечення, інвалідності, віку чи сексуальної орієнтації.

Громадянам ЄС та членам їх сім'ї гарантується однакове ставлення при працевлаштуванні, забезпеченні належних умов праці, широке коло соціально-економічних прав, право їх дітей на доступ до загальної та професійної освіти. Громадянам ЄС також гарантується право на постійне проживання в іншій державі-члені після закінчення трудових відносин при дотриманні певних умов (зокрема, термін трудової діяльності в іншій державі-члені повинен бути не менш 3 років та особа повинна повертатися до своєї держави після роботи або хоча б раз на тиждень; пенсіонери можуть отримати право на постійне проживання в державі-члені після досягнення пенсійного віку, якщо працювали в цій державі не менше 1 року і безперервно проживали понад 3 років), члени сім'ї громадянина ЄС, який набув право постійного проживання в державі-члені його працевлаштування, зберігають це право після його смерті, якщо працівник помирає до набуття такого права, члени його родини матимуть це право за визначених обставин, що передбачені у Регламенті Ради ЄС 1251/70.1.

На осіб, що набувають право постійного проживання, поширюється принцип рівного ставлення, тобто вони можуть користуватися всіма можливостями так само, як і громадяни відповідної держави-члена. Певним обсягом свободи пересування та проживання в Європейському Союзі наділені також громадяни третіх країн, що регламентується низкою директив та регламентів (зокрема, Шенгенський кодекс про кордони, Візовий кодекс співтовариства).

Держава-член ЄС може надавати громадянину третьої країни статус довгострокового резидента після законного і безперервного проживання на території держави-члена протягом 5 років при наданні доказів про наявність стабільних і достатніх ресурсів для фінансування власних потреб та потреб своєї сім'ї та медичної страховки від усіх ризиків, щодо яких підлягають страхуванню громадяни держави-члена ЄС.

Даний статус підтверджується відповідною посвідкою, що має строк не менше 5 років і підлягає поновленню, якщо особа не набула цей статус обманним шляхом, особа не видворялася з ЄС і не була відсутня на території ЄС протягом 12 послідовних місяців. Статус довгострокового резидента надає рівні права з громадянами відповідної держави-члена щодо умов працевлаштування (за винятком публічної служби), умов праці, кола соціальних прав, свободи об'єднання, свободи пересування на території держави. При цьому, держава-член ЄС, що надає статус довгострокового резидента може встановлювати й певні обмеження щодо його можливостей згідно національного законодавства.

Свобода пересування довгострокового резидента в рамках території ЄС дає йому можливість на території інших держав-членів, ніж та, що надала йому цей статус, проживати строком більше 3 місяців при здійсненні економічної діяльності або навчання. Держави-члени можуть відмовити у наданні статусу довгострокового резидента за мотиву громадського порядку чи безпеки. Особи, що мають статус довгострокового резидента ЄС і проживають на території держави-члена ЄС не більше 2 років, мають право на сімейне возз'єднання із визначеними категоріями членів родини, зокрема другого із подружжя (або зареєстрованого партнера), їх неповнолітніх дітей та родичів першого ступеня, які знаходяться на утриманні особи, що возз'єднує сім'ю або його (її) дружини (чоловіка) при наявності тих самих умов, що й для отримання статусу довгострокового резидента. Члени сім'ї особи, яка возз'єднує сім'ю, в однаковій з ним мірі мають право на здобуття освіти та працевлаштування, отримуючи посвідку на проживання строком дії не менше 1 року, що може поновлюватися.

Одним з компонентів вільного пересування осіб в Європейському Союзі є свобода ділового заснування, що згідно з Договором про діяльність ЄС визначається як право самостійної діяльності, а також створення суб'єктів підприємницької діяльності і управління ними на умовах, встановлених законодавством держави-члена ЄС для її власних

громадян. Суб'єктами підприємницької діяльності є будь-які суб'єкти, що діють з метою одержання прибутку (фізичні особи, корпорації, товариства, торговельні асоціації, кооперативи, підприємства тощо). Тим самим, свобода ділового заснування поширюється не тільки на фізичних осіб-громадян ЄС, а й на відповідних юридичних осіб, при чому дана свобода може бути реалізована суб'єктами підприємницької діяльності ЄС тільки в іншій державі-члені, ніж держава-член їх походження.

Вільний рух осіб та свобода ділового заснування може бути обмежено на підставі захисту публічного порядку, державної безпеки та громадського здоров'я, і не повинно допускатися в економічних цілях. При вжитті обмежувальних заходів має дотримуватися принцип пропорційності, виходячи з особистої поведінки конкретного індивіда, що становить реальну, наявну і серйозну загрозу для одного з фундаментальних інтересів суспільства.

У практиці Європейського суду правосуддя поняття публічного порядку та державної безпеки тлумачиться досить широко і нерідко як альтернативні, при цьому ЄСП наголошує, що ці підстави повинні бути пов'язані з актуальною загрозою, а оцінка загрози має надаватися з міркувань здорового глузду та наявного досвіду. Захист громадського здоров'я може бути підставою для встановлення обмежень прав на в'їзд та проживання осіб в разі потенційних епідемічних захворювань, заразних інфекційних або паразитарних захворювань, якщо в державах-членах існують обмеження права на пересування осіб з такими хворобами для власних громадян, при чому виникнення захворювання після 3 місяців перебування на території держави-члена не є підставою для видворення особи з країни.

Загалом, згідно з практикою Європейського суду правосуддя запровадження державами-членами обмежень вільного руху осіб, послуг, капіталу та товарів є незаконним, якщо це порушує законодавство Європейського Союзу, насамперед у сфері прав людини.

### ***Контрольні питання***

1. Що складає правову основу Митного союзу?
2. Свобода вільного руху товарів охоплює?
3. Коли був прийнятий Митний кодекс ЄС?
4. Для кого був створений Митний союз?
5. Які основні заходи передбачає Митний союз?
6. Як у Праві ЄС тлумачиться термін – капітал?
7. Як у праві ЄС тлумачиться термін – послуга?

## **Лекція 9-10. СПІЛЬНІ ПОЛІТИКИ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ**

1. Спільна митна політика та митне право європейського союзу
2. Конкурентна політика європейського союзу
3. Економічний та валютний союз .
4. Спільна аграрна політика європейського союзу
5. Захист прав споживачів у європейському союзі

### **1. СПІЛЬНА МИТНА ПОЛІТИКА ТА МИТНЕ ПРАВО ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ**

На сьогоднішній день спільна митна політика є однією з ключових політик ЄС, оскільки саме економічне об'єднання через створення митного союзу, спочатку для декількох видів товарів, а згодом і загального стало основою європейських інтеграційних процесів та першою з трьох «опор» будівництва ЄС. Уже в рамках Європейського

об'єднання вугілля і сталі (ЄОВС) його основою як першого з європейських Співтовариств було саме створення зони вільної торгівлі щодо двох видів товарів – вугілля і сталі. Нормами ст. 4а Договору про створення ЄОВС визначалося, що «товарообіг вугілля і сталі між країнами, які об'єднуються, буде негайно звільнено від усіх митних зборів». Спільний ринок вугілля та залізної руди почав функціонувати з 19 лютого 1953 р., а спільний ринок сталі – з 1 травня того ж року. Вже 28 листопада 1953 р. з огляду на ефективність щойно створеного Спільного ринку щодо вугілля і сталі на зустрічі 6 країн-членів ЄОВС засновано міжурядову конференцію щодо розробки проекту створення Європейського Економічного Співтовариства, а 1 червня 1955 р. на конференції ЄОВС в м. Месіна (Італія) прийнято остаточне політичне рішення щодо поширення процесу економічної інтеграції на усі сектори економіки. Результатом стало підписання Договору про ЄС 1957 р., основною метою якого було проголошено створення митного союзу. Саме митний союз у рамках ЄЕС фактично став ключовим у формуванні того інтеграційного об'єднання, яким на сьогоднішній день є ЄС. Наразі Спільна митна політика ЄС базується на групі норм установчих угод. При цьому такими нормами визначаються декілька основних напрямів Спільної митної політики ЄС. Так, одним з найважливіших напрямів Спільної митної політики ЄС є забезпечення функціонування митного союзу, що включає забезпечення вільного руху товарів усередині митного союзу та застосування спільного митного тарифу та нетарифних обмежень щодо товарів, які походять з інших країн.

Основні принципи цього напрямку Спільної митної політики Співтовариства визначаються ст. 30–36 Договору про ЄС. Другий напрям має зовнішнє спрямування, полягає у проведенні Спільної торговельної політики ЄС щодо інших країн (ст. 206–207 Договору про ЄС). Зокрема, передбачається, що створенням митного союзу між собою держави-члени ЄС мають на меті сприяння, відповідно до спільних інтересів гармонічному розвитку світової торгівлі, прогресивному скасуванню обмежень щодо міжнародної торгівлі та зниженню митних бар'єрів. Спільна торговельна політика ЄС повинна базуватися на єдиних принципах, що в основному стосується змін у ставках митних тарифів, укладання тарифних і торговельних міжнародних угод, досягнення уніфікації в заходах щодо лібералізації, експортної політики та заходів торговельного захисту, що застосовуються у випадках демпінгу та субсидій. Нарешті третій напрям – співробітництво у митній сфері. Норми Договору про ЄС чітко окреслюють рамки цього співробітництва. Згідно зі ст. 33 Договору про ЄС Рада Міністрів відповідно до процедури повинна вживати заходів щодо підсилення митного співробітництва між державами-членами ЄС та Європейською Комісією. На практиці це співробітництво знайшло вираження у прийнятті значного масиву нормативно-правових актів, що встановили уніфіковані митні правила та процедури для держав-членів ЄС. Разом з тим норми ст. 33 Договору про ЄС прямо передбачають, що митне співробітництво не стосується застосування національного кримінального законодавства та законодавства про адміністративну відповідальність, залишаючи ці питання на вирішення державам-членам ЄС. Свій формальний вираз спільна митна політика ЄС знаходить в нормативно-правових актах ЄС, які формують митне право ЄС. Розглядаючи генезис митного права ЄС, необхідно назвати міжнародні переговорні процеси, які багато у чому визначили зміст і принципи формування митних відносин у рамках ЄС. Історія міжнародно-правового регулювання у митній сфері починається з 1923 року, коли в рамках Ліги Націй була прийнята Міжнародна конвенція по спрощенню митних формальностей, що дотепер залишається у чинності для держав-членів ЄС (у відповідності зі ст. 307 Договору про ЄС).

Сьогодні основна маса міжнародно-правових актів у торговельній і митній сфері, що мають чинність у державах-членах ЄС, розробляється й приймається у рамках відповідних міжнародних організацій. Найбільш важливими з них є: а) СОТ; б) Всесвітня митна організація; в) Європейська економічна комісія ООН. Світова організація торгівлі (СОТ) Першим таким процесом були багатосторонні міжнародні переговори щодо створення Міжнародної Торговельної Організації (МТО) під егідою ООН, які відбулися у 1946–1948



роках. Більшість держав майбутніх членів ЄС були учасниками цього переговорного процесу. І хоча проект створення МТО не був реалізований, підписана за результатами засідань Підготовчого комітету 30 жовтня 1947 р. Генеральна угода з тарифів і торгівлі (далі – ГАТТ) фактично визначила принципи митного регулювання у післявоєнний період, а її положення стали частиною митного законодавства ЄС. Крім того, прийняті західно-європейськими країнами відповідно до ГАТТ тарифні поступки стали основою під час формування ставок Єдиного митного тарифу ЄС.

На сьогодні день деякі норми угод ГАТТ/СОТ мають пряму дію або є тісно інтегрованими у вторинне право ЄС. В 1994 році в результаті Уругвайського раунду багатосторонніх торговельних переговорів була прийнята нова редакція ГАТТ (ГАТТ-1994) разом з Угодою про створення СОТ й цілою низкою угод по окремих аспектах міжнародного торговельного й митного регулювання («Угоди СОТ»).

#### **Принципи ГАТТ і інших угод СОТ:**

- а) режим найбільшого сприяння в митному оподаткуванні;
- б) взаємне поетапне зниження митних тарифів і встановлення максимально припустимого їхнього рівня для країн-членів СОТ;
- в) національний режим для податків, інших зборів і правил у галузі міжнародної торгівлі;
- г) свобода транзиту на територіях країн-членів;
- д) стягнення антидемпінгових і компенсаційних мит з товарів із країн-членів СОТ тільки у тих випадках, коли ціни експортованих товарів нижчі їхньої нормальної вартості, або коли експорт субсидіюється, і якщо імпорт таких товарів завдає або може завдати істотної шкоди внутрішнім товаровиробникам;
- е) вартість імпортного товару для митних цілей повинна базуватися на дійсній вартості товару;
- є) кількісні обмеження імпорту й експорту допускаються тільки у виняткових випадках, таких як загроза платіжному балансу або національним виробникам. Низкою спеціальних угод установлені більш детальні правила для торгівлі текстилем і одягом, технічні бар'єри, процедури ліцензування й захисні заходи;
- ж) імпортні й експортні квоти, заборони й тарифні квоти повинні застосовуватися країнами-членами СОТ без дискримінації стосовно інших країн-членів.

Генеральна угода визначає умови створення зон вільної торгівлі й митних союзів (ст. XXIV). Європейське Співтовариство є членом СОТ й керується його нормами. Митне законодавство Співтовариства базується на угодах СОТ.

Однак приватні особи не завжди можуть посилатися на норми СОТ в судах. Це можливо тільки тоді, коли нормативно-правовий акт Співтовариства прийнятий спеціально для імплементації норм СОТ як, наприклад, Антидемпінговий регламент ЄС.

#### **Всесвітня Митна Організація**

Іншим визначальним переговорним процесом був так і не реалізований проект зі створення Європейського Митного Союзу у 1947–1949 роках. Але на той час європейські країни були не готові до створення наднаціонального права, яке б регулювало митні відносини. Все ж робочою групою з Європейського Митного Союзу у складі Митного та Економічного комітетів були розроблені проекти конвенцій, які стали основою для створення у 1952 р. Ради Митного Співробітництва (далі – РМС) (нині Всесвітня Митна Організація (далі – ВМО)). Її метою стало «забезпечити найвищий ступінь гармонії й однаковості» у тарифних системах країн-членів і, особливо, «вивчити проблеми розвитку й удосконалення митних процедур і митного законодавства».

Згодом положення Конвенції РМС широко використовувалися у правовому регулюванні митних відносин Співтовариства. Варто лише зазначити, що саме конвенціями РМС визначаються номенклатура Єдиного митного тарифу Співтовариства, співробітництво у боротьбі з порушенням митних правил, ціла низка митних режимів тощо. У рамках РМС, а потім і ВМО, видано «Словник міжнародних митних термінів» і прийнято

важливі міжнародні угоди. Серед них: а) Міжнародна конвенція про спрощення й гармонізацію митних процедур 1975 р. (Кіотська конвенція), що встановлює загальні стандарти для всіх аспектів митного регулювання (формальності при ввезенні й вивезенні товарів, митне очищення, транзит, митні режими переробки товарів, режими митних складів і вільних зон, правила походження товарів тощо); б) Стамбульська конвенція про тимчасове ввезення 1993 р., що вводить у дію карнет АТА – міжнародний митний документ, застосований для оформлення тимчасового ввезення товарів на митну територію; в) Міжнародна конвенція про Гармонізовану систему опису й кодування товарів 1987 р., що встановлює однакову систему класифікації товарів для митних тарифів і зовнішньоторговельної статистики, а також стандартизації зовнішньоторговельних документів (основа товарних номенклатур ЄС, України і інших країн). Європейська економічна комісія ООН.

Члени цієї регіональної організації в складі ООН – усі європейські держави, а також США і Канада. Серед її функцій – розробка угод у митній сфері, зокрема, у питаннях транзиту й тимчасового ввезення. Найбільш істотні з них: а) Угода про імпорт освітніх, наукових і культурних матеріалів 1979 р.; б) Митна конвенція про тимчасове ввезення літаків і яхт для особистого використання 1996 р.; в) Митна конвенція про тимчасове ввезення комерційного автотранспорту 1994 р.; г) Митна конвенція про контейнери 1996 р.; д) Митна конвенція про міжнародне транспортування товарів з використанням книжки МДП 1978 р.; е) Міжнародна конвенція про гармонізацію прикордонного контролю над товарами 1984 р. Безпосередньо митне право ЄС за своїми цілями і завданнями істотно відрізняється від права міжнародних міжурядових організацій. Наприклад, функції ВМО, як визначено у ст. 3 Конвенції про заснування РМС, характеризуються наступним: а) вивчати та досліджувати різні аспекти митного співробітництва; б) готувати проекти конвенцій; в) давати рекомендації щодо єдиного застосування конвенцій тощо. Тобто, мова йде суто про питання співробітництва між державами та встановлення загальноприйнятих стандартів митних процедур.

Аналогічно не виходить за рамки звичайного розуміння міжнародного публічного права і найбільш успішний багатосторонній проект ХХ ст. – багатостороння торговельна система ГАТТ/СОТ. Так, згідно з ч. 1 ст. 2 Угоди СОТ, ця організація повинна забезпечити «загальну інституційну основу для здійснення торговельних відносин між її членами з питань, що належать до угод та пов'язаних з ними юридичних документів, включених до додатків до цієї Угоди». На відміну від цих двох організацій з питань митного співробітництва, ст. 3 Договору про ЄС вказує, що Співтовариство має виконувати свої завдання через заснування спільного внутрішнього ринку, економічного та валютного союзів, а також через запровадження спільної політики. Таким чином, на відміну від звичайної концепції міжнародного публічного права, яке покликане забезпечувати взаємовідносини між суверенними державами на рівній основі, наднаціональне право ЄС побудоване на відносинах інтеграції та координації дій держав-членів ЄС. Більше того, ЄС вважає, що зобов'язання держав-членів ЄС координувати свої дії випливає із самого факту їх вступу до ЄС. Окрім того формування права жодної міжнародної організації не залежить настільки від діяльності міждержавних інституцій, як це має місце в рамках ЄС. Через свій наднаціональний характер митне право ЄС істотно відрізняється як від національного, так і від міжнародного митного права.

Національне митне право спрямоване на регулювання суспільних відносин, що виникають з приводу переміщення товарів через митний кордон держави. Міжнародне митне право регулює відносини, що виникають між суверенними державами та окремими митними територіями з питань співробітництва в митній сфері. Митне право ЄС є основою існування самого ЄС в цілому. Згідно з ч. 1 ст. 28 Договору про ЄС, Співтовариство базується на: а) митному союзи, який охоплює всю торгівлю товарами та включає заборону між країнами-учасниками мит на імпорт та експорт та всіх зборів, які мають еквівалентний ефект; та б) на прийнятті єдиного митного тарифу в їх відносинах з іншими країнами. Крім

того, згідно з ст. 1 Митного кодексу ЄС митні правила ЄС стосуються: а) торгівлі між ЄС та іншими країнами; б) товарів, які охоплюються установчими договорами ЄС. Таким чином, можна визначити, що митне право ЄС – це сукупність регіональних правових норм, які регулюють: 1) відносини щодо функціонування митного союзу ЄС; 2) відносини щодо торгівлі товарами між ЄС та іншими країнами; 3) відносини в митній сфері між ЄС у цілому і державами-членами та іншими країнами і міжнародними міжурядовими організаціями.

Слід наголосити, що питання боротьби з порушенням митних правил та організації митних служб залишаються у віданні окремих держав-членів ЄС. У цій сфері значно більший вплив мають конвенції та інші документи ВМО. Митні правила ЄС однаково застосовуються по всій митній території ЄС, якщо інше не передбачено міжнародними конвенціями або законодавством ЄС. Окремі положення митних правил ЄС можуть застосовуватися за межами території ЄС у рамках структури правил, які контролюють певні сфери чи міжнародні конвенції. Необхідно відзначити особливий склад суб'єктів митного права ЄС. За цією ознакою воно також не є міжнародним або національним у класичному розумінні. Суб'єктами права ЄС виступають: а) держави-члени ЄС; б) інститути ЄС; в) фізичні особи; г) юридичні особи; д) національні органи влади, відомства та суди. Поняття «митне право» у традиційному розумінні (тобто у розумінні національного митного права) являє собою сукупність норм, що регулюють правовідносини, пов'язані з: а) проходженням товару через митний кордон (митне оформлення, митний контроль, митні режими тощо); б) інституційною організацією митного механізму; в) відповідальністю за правопорушення в митній сфері й порядком розгляду митних спорів.

Митне право Європейського Співтовариства, подібно національному митному праву, є галуззю європейського права. Під європейським правом розуміють сукупність правових норм, пов'язаних з виникненням і розвитком Європейських співтовариств і Європейського Союзу. Оскільки Європейські співтовариства являють собою інтеграційне об'єднання держав, виникли на основі передачі державами-членами частини свого суверенітету наднаціональним структурам (інститутам і органам Співтовариств, а потім і Союзу), питання митного регулювання перейшли на основі установчих договорів до юрисдикції інтеграційних утворень.

Таким чином, з формуванням і розвитком правових норм Співтовариств у сфері митного регулювання, а також у зв'язку з подальшою уніфікацією митного регулювання трьох співтовариств – Європейського співтовариства (ЄС), Європейського об'єднання вугілля і сталі (ЄОВС), Європейського співтовариства з атомної енергії (Євратом), стало можливим говорити про появу такої галузі права ЄС як митне право Європейського Співтовариства (митне право ЄС).

Правові акти Європейського Співтовариства, прийняті для реалізації положень установчих договорів з питань створення й функціонування митного союзу, мають обов'язкову чинність для держав-членів, застосовуються безпосередньо, мають пряму дію і перебувають під юрисдикційним захистом Суду ЄС і національних судових органів. Актами інститутів Співтовариства були уведені в дію Загальний митний тариф Співтовариства (1968 р.), Митний кодекс ЄС (1994 р.), інші документи у галузі митного регулювання. Термін «митне право Європейського Союзу» охоплює більш широке коло правових норм: як норми права Європейського Співтовариства (Співтовариств), так і норми, прийняті в рамках 2-ї і 3-ї опор Європейського Союзу (співробітництво у боротьбі з контрабандою, незаконним обігом наркотиків тощо). Однак останнім не властиві риси норм права Співтовариства, оскільки вони не мають прямої дії, потребують імплементації в національному праві держав-членів і не користуються судовим захистом. Хоча Договір про ЄС установлює виняткову компетенцію Співтовариства у сфері митного і зовнішньоторговельного регулювання, у деяких випадках допускаються національні правові заходи, такі як: а) заборона й обмеження імпорту й експорту на підставах суспільної моралі, публічної політики і громадської безпеки; захисту життя і здоров'я людей, охорони тварин і рослин; охорони національного художнього, історичного й археологічного надбання;

охорони промислової або комерційної власності (ст. 30 Договору); б) заходи щодо охорони навколишнього середовища, захисту прав споживачів тощо (статті 95, 153, 176); в) заходи, прийняті в інтересах безпеки держав-членів (торгівля зброєю, боєприпасами – ст. 296); г) заходи держав-членів, що застосовуються у випадках серйозних порушень правопорядку, у випадку війни, а також для виконання зобов'язань із підтримки миру й міжнародної безпеки (ст. 297); д) реалізація прав і обов'язків, що впливають із угод держав-членів із третіми країнами, укладених до 1 січня 1958 р. (для нових держав-членів – до дати їхнього приєднання до ЄС, ст. 307). Деякі акти вторинного права Співтовариства, зокрема Кодекс, також уповноважують держави-члени застосовувати в ряді випадків національні регулюючі заходи.

Держави-члени, зокрема, можуть визначати: – застосування звичаїв для обмеженого географічного або економічного простору; – права й обов'язки митних агентів; – пункти перетину товарами митного кордону; – форми короткої декларації, передбаченої ст. 44 Митного кодексу; – компетенцію митних органів держав-членів; – деталі спрощених і комп'ютеризованих митних формальностей, за відсутності гармонізації даних норм у Співтоваристві; – розташування вільних зон; – умови митного режиму відмови від товару; – санкції за скоєння митних правопорушень; – форми забезпечення сплати митного боргу й примусової оплати; – деталі процедури оскарження рішень митних органів.

**Система джерел митного права ЄС включає:** а) акти первинного права (установчі договори Європейських співтовариств і Європейського Союзу); б) акти вторинного права (нормативно-правові акти інститутів ЄС); в) рішення Суду Європейських співтовариств; г) міжнародні договори Співтовариств і держав-членів; Установчі договори.

До актів первинного права відносяться установчі договори ЄС, ЄОВС і «Євратом», Єдиний європейський акт, Маастрихтський, Амстердамський і Ніццький договори, а також договори про приєднання до Співтовариств і до Союзу нових членів. Акти даної групи мають вищу юридичну силу у системі джерел європейського права. Всі інші норми європейського права не можуть суперечити приписам установчих договорів. Їхні норми, що мають, як правило, загальний характер або характер норм-принципів, можуть володіти прямою дією, коли вони адресовані безпосередньо суб'єктам правовідносин, або справляють непрямий вплив, якщо вони звернені до держав-членів. Паризький договір 1951 р. про створення Європейського об'єднання вугілля і сталі (ЄОВС) історично став першим правовим актом, що встановив загальні засади в митно-тарифному регулюванні країн-членів Співтовариства.

Стаття 4 Договору про створення ЄОВС визнавала імпорتنі й експортні мита або збори, що мають еквівалентний ефект, а також кількісні обмеження на рух товарів несумісними зі спільним ринком вугілля і сталі й, відповідно, скасовувала і забороняла їх у рамках Об'єднання. Стаття 72 Договору про створення ЄОВС уповноважувала Раду за пропозицією Вищого керівного органу встановлювати мінімальні й максимальні ставки мит на вугілля і сталь у торгівлі із третіми країнами. Держави-члени зобов'язувалися не виходити за межі цих мит. Формування митних тарифів залишалося в компетенції держав-членів, однак Вищий керівний орган наділявся правом рекомендувати державам зміни національних тарифів.

У ст. 73 Договору про створення ЄОВС закріплена компетенція Вищого керівного органу здійснювати контроль над ліцензуванням імпоротної й експортної торгівлі із третіми країнами відносно вугілля і сталі. Стаття 74 Договору про створення ЄОВС вповноважує Вищий керівний орган давати урядам країн-членів рекомендації про введення кількісних обмежень (квот). Договір про створення ЄОВС, таким чином, не передбачав ані введення спільного митного тарифу, ані однакових заходів митної політики, що регулюють торгівлю із третіми країнами. Більш того, коло товарів, регульоване положеннями Договору, досить вузьке, що не дозволяло трактувати Об'єднання як митний союз у розумінні Генеральної угоди про тарифи й торгівлю.

Договір про створення ЄОВС був укладений на строк 50 років, таким чином, у 2002 р. він утратив чинність. Рішення Суду ЄС сформулювали наступні принципи митного регулювання відносно товарів, які підпадали під дію Договору про створення ЄОВС: а) включення товарів, регульованих Договором ЄОВС, у загальне митне законодавство здійснюється на основі Договору про Європейське Співтовариство; б) укладення міжнародних угод по всіх видах товарів (у тому числі, регульованих Договором про створення ЄОВС) відбувається на основі Договору про ЄС. Найважливіше місце серед «первинних» джерел митного права ЄС займає Римський договір 1957 р. про заснування Європейського економічного співтовариства (ЄЕС), що сформулював поняття і принципи митного союзу країн Співтовариства. Сьогодні цей договір іменується Договором про Європейське Співтовариство (ЄС). Серед основних його положень у сфері митного регулювання можна виділити: – ст. 14 – принципи і цілі внутрішнього ринку (раніше – спільного ринку); – заходи забезпечення свободи пересування товарів (статті 23–25 і 29–31): заборона мит, кількісних обмежень, так само як і рівнозначних зборів і заходів у внутрішній торгівлі держав-членів; – ст. 23 – прийняття Спільного митного тарифу Співтовариства; – ст. 26 – повноваження Ради ЄС змінювати ставки мит Спільного митного тарифу; – ст. 37 – заходи митного регулювання у відношенні спільної сільсько-господарської політики ЄС; – ст. 133 – принципи спільної торговельної політики Співтовариства; – ст. 187 – правова основа тарифних преференцій відносно заморських територій, залежних від держав-членів; – ст. 310 – основа для тарифних преференцій, що впливають із угод про асоціацію (наприклад, угода про митний союз із Туреччиною); – застосування спільних автономних і конвенційних нетарифних заходів регулювання торгівлі із третіми країнами (статті 133, 300 і 310); – ст. 95 – зближення законодавства держав-членів із усіх питань, пов'язаних зі створенням спільного ринку; – ст. 135 – правова основа митного співробітництва між державами-членами (за винятком питань національної кримінальної юрисдикції); – ст. 280 – спільна боротьба із правопорушеннями, що завдають шкоди фінансовим інтересам Співтовариства (у т. ч. боротьба з контрабандою, тому що мита формують власні ресурси Співтовариства). Договір про ЄС установлює процедури прийняття рішень у сфері митного регулювання. Рада приймає рішення кваліфікованою більшістю, за винятком рішень по ст. 187 (принцип одноголосності), а також рішень по ст. 95 (процедура спільного прийняття рішень).

Договір про заснування Європейського Співтовариства з атомної енергії 1957 р. (Євратом) через специфічну сферу його регулювання не передбачав настільки масштабних заходів у галузі митного регулювання як Договір про заснування ЄС. Однак даний договір проголошував створення спільного ринку держав-членів у галузі атомної енергії, що передбачало заходи як внутрішнього характеру (у торгівлі всередині Співтовариства), так і зовнішнього (у торгівлі з третіми країнами). Так, стаття 93 Договору зобов'язувала держав-членів скасувати у взаємній торгівлі відносно певних товарів імпорتنі й експортні мита й збори, що мають рівнозначний ефект. Стаття 94 передбачала формування спільного митного тарифу Співтовариства для торгівлі товарами, що входять у сферу дії Договору, з третіми країнами. Єдиним європейським актом 1987 р. (ЄЄА) внесені істотні зміни до установчих договорів Співтовариств, зокрема до положень, що стосуються процесу й форм економічної інтеграції держав-членів.

Так, наприклад, Договір про ЄС був доповнений статтею 8а, що передбачала поступове створення внутрішнього ринку Співтовариства. Внутрішній ринок являє собою « простір без внутрішніх кордонів, у якому... забезпечується вільний рух товарів, осіб, послуг і капіталів», і є більш високою формою економічної інтеграції в порівнянні зі спільним ринком, проголошеним у Римському договорі. Значення формулювання ЄЄА полягає в тому, що заходи щодо створення спільного ринку доповнювалися ліквідацією технічних бар'єрів у торгівлі між країнами-членами й скасуванням прикордонних контрольних формальностей усередині Співтовариства.

Наступним важливим етапом у формуванні правової бази європейського інтеграційного процесу став Маастрихтський договір 1992 р. про Європейський Союз. Договір замінив термін «Європейське економічне співтовариство» на «Європейське Співтовариство» і доповнив його функції створенням внутрішнього ринку, що характеризувався «скасуванням перешкод вільному пересуванню товарів, осіб, послуг і капіталів між державами-членами».

Були внесені значні зміни до розділу Договору про ЄС «Загальна торговельна політика», зокрема, були скасовані статті, що визначали порядок і етапи формування спільної торговельної політики. Маастрихтський договір значно обмежив повноваження держав-членів провадити захисні торговельні заходи. Тепер такі заходи могли ухвалюватися державами самостійно тільки за наявності попереднього дозволу Комісії. У якості складової третьої опори Євросоюзу Маастрихтський договір увів положення про митне співробітництво, співробітництво в боротьбі з незаконним обігом наркотиків і іншими міжнародними злочинами, у тому числі в митній сфері. Амстердамський договір 1997 р., що змінив Договір про Європейський Союз, так само як і Договори, що засновують Європейські співтовариства, набув чинності 1 травня 1999 р. Договір змінив і конкретизував положення про співробітництво держав Європейського Союзу в кримінально-правовій сфері, закликаючи до більш тісного співробітництва поліцейських сил, митних і інших компетентних органів держав-членів. До спільних дій держав у рамках третьої опори Договір відносив, зокрема, оперативне співробітництво між митними органами для запобігання, виявлення й розслідування кримінальних злочинів. Ніццький договір, що набув у чинності у 2003 році, створив правову базу для істотного розширення Європейського Союзу.

У цьому зв'язку Договір корегував порядок прийняття рішень інститутами Союзу. Крім цього, Договір передбачав прийняття в найближчому майбутньому Конституції Європейського Союзу. Нормативно-правові акти інститутів ЄС. Серед актів вторинного права найбільше значення для формування митного права ЄС мають регламенти – акти, що мають загальний характер, обов'язкові в повному обсязі. Стаття 249 Договору про ЄС закріплює пряму дію регламентів. Властивості регламенту дозволяють використовувати цю форму права ЄС для закріплення основних питань діяльності Співтовариства в цілому й митного союзу, зокрема. Так, до найважливіших актів європейського права відноситься Регламент Ради № 2913/92 від 12 жовтня 1992 р., що вводить у дію Митний кодекс Співтовариства – фундаментальний документ митного права ЄС. У формі регламенту був закріплений і єдиний митний тариф ЄС. Директива, подібно регламенту, носить обов'язковий характер відносно держави (або низки держав), до якої вона звернена. При цьому в компетенції національних органів залишаються форми й методи реалізації завдань, поставлених директивою. Іноді, особливо в сфері митного права, директиви деталізують і порядок їхнього застосування, покладаючи відповідальність за це на Комісію. Директиви активно використовуються як інструмент гармонізації національного законодавства європейських країн, зокрема, в галузі митної політики.

Найважливіше значення в практиці регулювання товарообігу в ЄС мають директиви Комісії в сфері непрямого оподаткування (зокрема, найбільш значна з них Шоста директива по ПДВ). За допомогою директив інститути ЄС регламентували формування спільного ринку на початку 90-х років ХХ ст. Директиви не підлягають безпосередньому застосуванню, не мають прямої дії. Рішення є актами індивідуального характеру, обов'язковими для суб'єктів права, до яких вони адресовані.

При цьому суб'єктами можуть бути як держави-члени ЄС, так і окремі приватні (юридичні) особи або певні категорії осіб. Окремою групою джерел митного права ЄС є численні рішення Суду ЄС у галузі митного регулювання. Судові рішення, крім правозастосовної функції, відіграють найважливішу роль у тлумаченні, деталізації й заповненні пробілів установчих договорів і актів вторинного права ЄС. Помітне значення в процесі закріплення наднаціонального характеру європейського права отримала низка

рішень Суду ЄС із питань митних правовідносин. Рішення Суду ЄС носять характер судового прецеденту, оскільки є обов'язковими при винесенні рішень судовими органами держав-членів. Крім цього, сам Суд ЄС ухвалює рішення, аналогічні своїм попереднім рішенням з аналогічних справ (хоча у практиці Суду ЄС відомі виключення із цього принципу). Багато рішень Суду ЄС у сфері регулювання митного союзу ЄС покладені в основу наступних нормативно-правових актів Співтовариства (зокрема, рішення Суду ЄС, що дають визначення заходам, які мають рівнозначний ефект митам і кількісним обмеженням). Міжнародні договори. Як джерела первинного права ЄС міжнародні угоди мають виключне значення щодо формування митного права ЄС. Це, насамперед, стосується багатосторонніх торговельних угод СОТ і митних конвенцій, підписаних у рамках РМС, Європейської економічної комісії ООН тощо.

Адже в багатьох випадках норми зазначених угод мають пряму дію в правовій системі ЄС, фізичні та юридичні особи мають право посилаючись на ці норми, звертаючись до національних судів. Та й багато нормативно-правових актів ЄС містять посилання на певні багатосторонні угоди з митних питань. Міжнародні договори підрозділяються на два типи: а) міжнародні договори, що укладаються Співтовариствами або спільно Співтовариствами і державами-членами; б) міжнародні договори, що укладаються державами-членами із третіми країнами або міжнародними організаціями та стосуються юрисдикції Співтовариств.

Документи цього типу можуть бути джерелами європейського права тільки в тому випадку, якщо вони укладаються в силу прямого вповноваження, що міститься в установчому договорі або впливає з акту інституту Співтовариства, або якщо їхній статус джерела європейського права підтверджений Судом ЄС. До першого типу відноситься, насамперед, Генеральна угода з тарифів і торгівлі (ГАТТ), підписана Європейським Співтовариством як однією з Договірних сторін у 1994 р. у рамках Угод про створення СОТ (первісна редакція ГАТТ 1947 р. відносилась до міжнародно-правових договорів другого типу, оскільки Договірними сторонами в ньому були тільки держави-члени, а не Співтовариства).

До першого типу міжнародно-правових договорів відноситься і Міжнародна конвенція 1983 р. про гармонізовану систему опису й кодування товарів, у якій Співтовариство є стороною, і яка лягла в основу Комбінованої номенклатури ЄС. Співтовариством і державами-членами спільно була підписана Митна конвенція про міжнародне перевезення вантажів із застосуванням книжки МДП 1975 р. (Конвенція МДП). Тут же можуть бути розглянуті двох- та багатосторонні угоди, підписані як Співтовариством, так і Співтовариством і країнами-членами спільно, спрямовані на надання третім країнам (групам країн) тарифних преференцій (Ломейські конвенції, Конвенція «Яунде», Угода про Європейський економічний простір тощо).

Серед документів міжнародного права другого типу, що є джерелами митного права ЄС, можна виділити наступні: – Міжнародна конвенція про спрощення й гармонізацію митних процедур, підписана в Кіото в 1973 р. (Кіотська конвенція); – Митна конвенція про карнете АТА для тимчасового ввезення товарів 1961 р. тощо. Низка міжнародних договорів держав-членів регулює територіальні аспекти дії митного права ЄС, зокрема, Паризька конвенція 1963 р. про митне регулювання у відношенні Монако, Договір між ФРН і Швейцарською конфедерацією 1964 р. тощо. Митний кодекс ЄС. 28 лютого 1990 р. Комісія ЄС представила проект Митного кодексу Співтовариства. Кодекс був прийнятий 12 жовтня 1992 р. Регламентом Ради 2913/92 і набув чинності 1 січня 1994 р. 2 липня 1993 р. був прийнятий Регламент Комісії №2454/93 (так званий Імплементативний кодекс або Регламент про застосування Митного кодексу), що встановлює порядок вступу в дію й застосування норм Митного кодексу ЄС. Кодекс і Імплементативний кодекс замінили собою більше ста регламентів і директив, що раніше діяли в сфері митного регулювання.

Проте, два найбільш важливі регламенти із числа раніше прийнятих у ЄС продовжували діяти. Це Регламент 2658/87, що вводить Єдиний митний тариф ЄС, і

Регламент 918/83, що встановлює систему звільнення від сплати мит. Правовою основою прийняття Кодексу є статті 26, 95 і 133 Договору про ЄС. Так, стаття 26 передбачає, що будь-яка зміна або усунення ставок мит у Спільному митному тарифі встановлюється рішенням Ради, прийнятим кваліфікованою більшістю голосів на підставі пропозиції Комісії. Стаття 95 установлює, серед іншого, необхідність кваліфікованої більшості для рішень Ради, що мають своєю метою побудову і функціонування внутрішнього ринку Співтовариства. Стаття 133 містить положення про принципи спільної торговельної політики. Прийняття Кодексу стало логічним завершенням політики, початої за 25 років до цього першими шістьма країнами-членами ЄС. Суть політики Співтовариства полягала в тому, що замість численних національних правових актів взаємини в митній сфері повинні регулюватися актами Співтовариства, для чого має бути проведена велика програма з гармонізації митних правил і прийняття наднаціональних документів. Ще в 1971 р. Комісія ухвалила генеральну програму зі зближення митного законодавства, що кінцевою метою проголошувала консолідацію митного права Співтовариства. Митний кодекс застосовується тільки в сфері торговельних відносин Співтовариства із третіми країнами. Обіг товарів усередині держав-членів ЄС не входить до кола питань, регульованих Кодексом.

За своєю природою Кодекс не може регулювати всі митні й торговельні заходи, застосовувані Співтовариством відносно третіх країн. Оскільки метою Кодексу є консолідація й систематизація загальних правил і процедур митного контролю для всіх товарів незалежно від їхньої природи, заходи тарифної політики, застосовувані для окремих категорій товарів, перебувають поза сферою регулювання Кодексу.

Об'єднуючі питання тарифного регулювання ЄС, Єдиний митний тариф разом з Митним кодексом становлять два наріжні камені митного права ЄС, що діє відносно третіх країн. Кодекс 1994 р. складався з 9 частин, що поєднували 253 статті. Правові норми Кодексу можуть бути представлені у вигляді трьох основних груп. 1. Загальні умови – Частина I, VIII і IX – містять положення про сферу застосування Кодексу, визначення митної території Співтовариства, характеристику основних термінів митного права ЄС, перелік прав і обов'язків сторін у митних правовідносинах, порядок оскарження рішень митної влади. До цієї групи можна віднести й норми про створення Комітету з Кодексу (статті 247–249). 2. Методи обчислення мит – положення Части II, VI і VII, що включають фактори, на основі яких стягуються мита (митний тариф, походження товару і митна вартість), норми про привілейовані операції й питання, що стосуються митного боргу. 3. Система формальностей і митного нагляду – Частина III, IV і V містять ключові норми митного права ЄС: правила ввезення товарів на митну територію ЄС, вивезення товарів з митної території, а також положення про митні режими.

Митний кодекс разом із правилами його застосування, прийнятими як на рівні Співтовариства, так і на національному рівні, формує митні правила Співтовариства. Митні правила ЄС застосовуються: а) на митній території ЄС; б) у торгівлі між Співтовариством і третіми країнами; в) до товарів, регульованих Договором про ЄС, Договором про створення ЄОВС, Договором «Євратом». Даючи вищевказане трактування сфери застосування Кодексу, ст. 1 наголошує, що митні правила Співтовариства застосовуються без шкоди для спеціальних правил, що діють в інших сферах союзної політики. Такими спеціальними правилами є, приміром, положення ст. 30 Договору про ЄС, що дають підстави для застосування країнами ЄС кількісних обмежень і інших захисних торговельних заходів, а також норми ЄС у галузі спільної сільськогосподарської політики.

Слід зазначити, що прийняття Митного кодексу не викликало якісних змін у регулюванні митних відносин у рамках ЄС. Митний кодекс фактично став консолідацією правових норм, які вже досить довгий час діяли в рамках ЄС. З 1 травня 2016 року набрала чинності основна частина положень нового Єдиного митного кодексу ЄС, який був затверджений Регламентом Європейського парламенту і Ради ЄС № 952/2013 у жовтні 2013 року. Перехід на наднаціональну єдину митну систему буде здійснюватися поступово і



триватиме до кінця 2020 року. Саме до цього часу має повністю закінчитися перехідний період і створена IT-інфраструктура, що включатиме єдині бази даних для обміну інформацією для країн-членів Євросоюзу. Було розроблено також перехідний делегований акт, який містить норми, обов'язкові для виконання у перехідний період. Кожна країна Євросоюзу повинна привести національне законодавство до нових норм і правил, а це десятки чи навіть сотні національних законів, що стосуються не лише митних, а й податкових питань.

**Мета нової правової бази** – упорядкувати митне законодавство і процедури, забезпечити більшу правову визначеність і одноманітність для суб'єктів економічної діяльності, зробити її більш ясною для митних органів усього ЄС, спростити митні правила і процедури, сприяти більш ефективним митним операціям у відповідності із сучасними потребами, завершити перехід митних органів на безпаперовий і повністю електронним режим роботи, а також зробити звичайною практику прискорення митних процедур для законослухняних і надійних економічних операторів. Основні нововведення Митного кодексу 2016 р.

#### **1. Уповноважені економічні оператори.**

Окрему увагу в кодексі приділено діяльності уповноважених економічних операторів, яким значно розширили повноваження.

Їм дозволили спрощено проводити процедури митного оформлення та надання митних гарантій, а у певних випадках самостійно випускати товар у вільний обіг, визначати вартість мита і виконувати частину роботи митниці. Це означає зменшення кількості митних перевірок і, як наслідок, більше спрощення митних процедур. Аналогічні переваги поширюються на учасників зовнішньоекономічної діяльності, які не мають офіційного статусу уповноваженого економічного оператора, але відповідають застосовуваним до них критеріям, що включають податкову прозорість та наявність необхідних компетенцій.

#### **2. Митні штрафи.**

Скасовані національні системи штрафів, бо відтепер застосовується тільки єдина система адміністративних стягнень у рамках Митного кодексу ЄС. Процедура стягнення митних штрафів значно спрощена, не притягують до відповідальності при випадковому чи несвідомому зменшенні розміру митних платежів у незначному розмірі. Разом з тим значно підвищуються штрафи і санкції за грубі порушення митних процедур.

#### **3. Митні процедури.**

Важливі нововведення торкнулися визначення експортера, спеціальних процедур (складування, обробка тощо), правил походження та зобов'язуючої тарифної інформації (Binding Tariff Information). На всій території Євросоюзу впроваджено централізований механізм оформлення переміщення товарів через митницю, що загалом також сприятиме скороченню кількості митних процедур.

#### **4. Електронний обмін даними.**

Митні органи і учасники зовнішньоекономічної діяльності здійснюють обмін даними тільки в електронному вигляді, а паперові версії документів стали швидше винятком, ніж правилом. Всі митні декларації подаються в електронному вигляді через електронний обмін даними EDI (Electronic Data Interchange). Крім електронних декларацій можливі усні, для товарів вартістю не більше 1 тис. євро.

#### **5. Митні склади.**

Єдиний Митний кодекс ЄС 2016 р. впровадив також зміни щодо функціонування митних складів і вільних економічних зон. Тепер тимчасове зберігання товарів можливе лише на складах, авторизованих митними органами країн ЄС. Для організації митного складу необхідний дозвіл митних органів та внесення застави.

#### **6. Залізничні перевезення.**

Зміни стосуються залізничних контейнерних перевезень. Застаріла система транзиту з паперовими СІМ-накладними замінена електронною системою. Введення такої системи у 28 державах ЄС, включаючи систему «ATLAS», заплановано на 2019 рік.

### **7. Термін зберігання товаросупровідних документів.**

Необхідно зберігати 10 років товаросупровідні документи для доказу ввезення та вивезення товару через кордон ЄС.

Це означає, що митниця має право перевірити документи протягом 10 років і, за певних обставин, донараховувати мито. Іншим ключовим документом, безумовно, є Єдиний митний тариф ЄС. Окрім ставок мита Єдиний митний тариф ЄС містить інформацію про всі нормативні акти, що регулюють ввезення та вивезення товарів до митної території ЄС. Єдиний митний тариф ЄС видається Європейською Комісією щороку у двох варіантах: офіційне видання та інтегроване видання. Стаття 23 Договору про ЄС говорить, що основою Співтовариства служить митний союз, що охоплює всю торгівлю товарами й передбачає заборону імпорتنих і експортних мит і будь-яких рівнозначних зборів у торговельних відносинах між державами-членами, а також установа єдиного митного тарифу в їхніх відносинах із третіми країнами.

Умови митного союзу поширюються на товари, що походять із країн Співтовариства, а також на товари, завезені із третіх країн і випущені у вільний обіг у країнах Співтовариства. Зазначимо, що Договір не дає визначення митного союзу. У цьому зв'язку становить інтерес визначення митного союзу, що міститься в ГАТТ (ст. XXIV): заміна декількох митних територій однією митною територією таким чином, щоб а) мита й інші обмежувальні заходи регулювання торгівлі (за винятком деяких необхідних обмежень) були б скасовані відносно практично всієї торгівлі між територіями, що створюють союз, або, принаймні, відносно практично всієї торгівлі товарами, що походять із цих територій; і б) з деякими застереженнями по суті ті самі мита й інші заходи щодо регулювання торгівлі застосовувалися б кожним із членів союзу стосовно торгівлі з територіями, що не входять у союз. Як видно, у визначенні ГАТТ фігурують внутрішня (а) і зовнішня (б) складові митного союзу.

Однак характеристики митного союзу відповідно до ГАТТ з погляду авторів Договору про ЄС не є достатніми для забезпечення свободи пересування товарів і побудови спільного ринку. Вимоги статей Договору про ЄС про заборону мит і рівнозначних зборів у взаємній торгівлі держав-членів, а також про встановлення єдиного митного тарифу для торгівлі з третіми країнами, доповнюються умовами про заборону кількісних обмежень і будь-яких рівнозначних заходів у товарообігу всередині Співтовариства. Більше того, стаття 95 Договору про ЄС забороняє непрямий захист товарів держав-членів за допомогою заходів внутрішнього оподаткування, а ст. 99 передбачає гармонізацію законодавства в галузі непрямого оподаткування. Таким чином, досягнення реальної свободи пересування товарів, відповідно до Римського договору, не обмежується тільки тими заходами, які передбачені для митних союзів ГАТТ. Узагальнюючи вищезгадані положення Договору про ЄС можна зазначити, що для реального функціонування митного союзу ЄС необхідне досягнення наступних цілей:

а) усунення мит і рівнозначних зборів між державами-членами; б) усунення кількісних обмежень і рівнозначних заходів у взаємній торгівлі держав-членів; в) прийняття певних умов у галузі непрямого оподаткування, що впливають на товарообіг усередині Співтовариства; г) прийняття єдиного зовнішнього тарифу.

Стаття 12 у первісному тексті Римського Договору зобов'язувала держави-члени утримуватися від введення нових мит на імпорту і експорту, а також рівнозначних зборів, і забороняла збільшувати ті мита й збори, які застосовувалися країнами-учасницями у взаємній торгівлі на момент підписання Договору. Текст статті 12 містив ясну й безумовну заборону введення державами Співтовариства нових мит. Норми даної статті відповідно до букви й духу Римського договору трактуються як такі, що мають пряму дію для національних судів держав-членів ЄС. Римський договір зобов'язував держави-члени вжити заходів для поетапного усунення імпорتنих мит, що існували на момент набрання Договором чинності, протягом перехідного періоду, а також для поетапного усунення заходів, що мають рівнозначний імпортним митам ефект.

Ще однією метою Договору було усунення мит на експорт і рівнозначних їм зборів до кінця першого етапу створення ЄС, тобто протягом 12 років. Консолідований текст Договору про ЄС заміняє колишню статтю 12 статтею 25, що говорить: «Мита на імпорт і експорт або рівнозначні збори мають бути заборонені між державами-членами. Дана заборона поширюється також на митні збори фіскального характеру». Формулювання статті 25 Договору про ЄС частково містять у собі положення колишньої статті 16 Римського договору, виключеної з консолідованого тексту. Практичне здійснення положень Римського договору, що стосується поетапного скасування імпортних і експортних мит, не викликало в країнах Співтовариства особливих труднощів, насамперед, через ясність визначень: поняття «мити» безпосередньо фігурувало в національних тарифах (а також у єдиному тарифі Бенілюксу). Складніше було з кваліфікацією рівнозначних зборів або, якщо перекладати дослівно, «зборів, що мають рівнозначний ефект» (charges having equivalent effect). Необхідність поетапного скасування подібних зборів була логічним продовженням вимог Договору, що стосуються усунення мит.

Ідея про скасування рівнозначних митам зборів відповідає завданням і цілям Договору, особливо положенням про забезпечення свободи переміщення товарів. Суперечки про визнання тих або інших зборів, що вводяться державами-членами ЄС, що мають рівнозначний ефект, неодноразово вирішувалися в практиці Суду ЄС. Саме Суд ЄС зіграв вирішальну роль у деталізації поняття рівнозначних зборів. У ході розгляду подібних справ Суд ЄС виробив формулювання, відповідно до якого зборами, що мають рівнозначний митам ефект, визнаються будь-які збори незалежно від їхнього розміру, призначення й методу стягнення, які накладають в односторонньому порядку на внутрішні й імпортні товари на підставі факту перетинання ними кордону, не будучи митами в буквальному значенні.

При цьому подібні збори можуть бути визнані Судом ЄС рівнозначними митам навіть у тому випадку, якщо вони не стягуються в дохід держави, не носять дискримінаційний або протекціоністський характер і накладаються на товари, що не мають конкурентних товарів внутрішнього виробництва. Таким чином, практично будь-який грошовий збір, що накладається на ввезення або вивезення товарів, може тлумачитися як захід, що потрапляє під заборонні норми Договору про ЄС. Припустимими, на думку Суду, зборами є тільки ті, які задовольняють одну з наступних умов: а) збір є частиною національної податкової системи й рівною мірою відноситься і до внутрішніх, і до аналогічних імпортованих товарів; б) збір є компенсацією за послуги, фактично надані суб'єктові економічної діяльності, і стягується в сумі, пропорційній наданій послугі; в) збір компенсує витрати на інспекційні заходи, передбачені зобов'язаннями країн-членів Співтовариства в правових актах Співтовариства. Суд ЄС рекомендував інститутам Співтовариства провести роботу з гармонізації зборів, що стягуються державами-членами. У випадку визнання того або іншого збору невідповідним нормам Договору про ЄС, які стосуються заборони мит і рівнозначних заходів, держава-член зобов'язана відшкодувати позивачеві (позивачам) суму збору. Виключення із цього правила можливе у випадку, якщо суму сплаченого збору імпортер (експортер) включив до ціни товару при подальшому його продажу, і, таким чином, відшкодування суми збору державою призведе до необґрунтованого збагачення імпортера (експортера). Наступним необхідним заходом при створенні митного союзу ЄС стало усунення кількісних обмежень у взаємній торгівлі між державами-членами. Невиконання даної умови звело б нанівець результати інших зусиль для створення митного союзу.

Протекціоністські заходи, здійснювані за допомогою мит і непрямих податків, можуть бути легко замінені системою квотування й інших кількісних обмежень імпорту й експорту. До кількісних обмежень відносяться будь-які законодавчі або адміністративні норми, що встановлюють кількісні або вартісні межі для експорту (імпорту) одного або декількох товарів. Статті 30–36 Договору про ЄС формують основні норми Співтовариства у сфері заборони кількісних обмежень і заходів, що мають рівнозначний ефект, у торгівлі

між державами-членами. Стаття 30 містить заборону кількісних обмежень на імпорту, а також будь-яких інших заходів, що мають рівнозначний ефект (*measures having equivalent effect*). Стаття 34 забороняє кількісні обмеження й заходи, що мають рівнозначний ефект, відносно експорту з однієї країни Співтовариства до іншої. У статті 36 міститься перелік підстав, що допускають застосування державами-членами кількісних обмежень і заходів, що мають рівнозначний ефект, у взаємній торгівлі. Визначення кількісних обмежень ані у Суду ЄС, ані у національних органів влади труднощів не викликало. У справі «Geddo» Суд ЄС визначив їх у такий спосіб: заходи, що ведуть до повного або часткового обмеження, залежно від обставин, імпорту, експорту або транзиту. Найпоширенішою формою кількісних обмежень є квотування. Що стосується заходів, які мають рівнозначний кількісним обмеженням ефект, то їхня кваліфікація, подібно проблемі рівнозначних зборів для мит, досить складна. В 1970 р. Комісія прийняла Директиву 70/50, відповідно до якої до таких заходів прирівнювалися «всі закріплені в законодавчих і адміністративних актах умови, а також адміністративна практика, що створюють бар'єри для імпорту..., або роблять імпорту складним і дорогим у порівнянні із продажом продуктів внутрішнього виробництва».

Стаття 2 Директиви містить перелік заходів, які можуть розглядатися як такі, що мають рівнозначний кількісним обмеженням ефект: – фіксування мінімальної або максимальної ціни на імпортовану продукцію; – установлення менш сприятливих цін на імпортовану продукцію; – зниження обсягу імпорту продукції шляхом зниження її споживчої цінності або збільшення її вартості; – установлення таких умов оплати для імпортованої продукції, що відрізняються від умов оплати, застосовуваних для продукції внутрішнього виробництва; – установлення умов для пакування, зберігання, маркування, розміру, ваги тощо, які застосовуються тільки до імпортованої продукції або пред'являють до імпортованої продукції більш високі вимоги в порівнянні з продукцією внутрішнього виробництва; – надання пільг при покупці продукції внутрішнього виробництва або створення яких-небудь незручностей при покупці імпортованої продукції; – обмеження рекламно-інформаційної діяльності стосовно імпортованої продукції; – застосування більше складних складських умов для імпортованої продукції; – застосування умови про обов'язкову для імпортера наявність представника на території країни, у яку імпортується продукція.

Тобто всі торговельні правила, ухвалені державою-членом Співтовариства, які здатні прямо або побічно, реально або потенційно завдати шкоди торгівлі усередині Співтовариства, повинні розглядатися як заходи, що мають рівнозначний кількісним обмеженням ефект. Вирішальним фактором у визначенні заходів, заборонених статтею 30, є їхній ефект. Наявність дискримінаційного характеру в подібних заходах не є обов'язковою. Для кваліфікації тих або інших національних норм у якості заходів, що мають рівнозначний кількісним обмеженням ефект, навіть не потрібен факт дискримінації імпортованих товарів стосовно товарів внутрішнього виробництва. Практика судів ЄС свідчить, що замість досить широкого, але обмеженого переліку заходів, який міститься в Директиві 70/50, під визначення «заходи, що мають рівнозначний кількісним обмеженням ефект», стали підпадати практично будьякі дії держав-членів, здатні прямо або побічно, реально або потенційно завдати шкоди торгівлі усередині Співтовариства. Практика Суду ЄС у розгляді різних дискримінаційних дій держав-членів досить багата. Так, у справі «Comission v. Italy» Суд ЄС ухвалив скасувати процедуру реєстрації імпортованих автомобілів, більш складну в порівнянні з реєстрацією автомобілів італійського виробництва. У справі «Rewe» була визнана незаконною фітосанітарна інспекція імпортованих рослин, що поширюється на аналогічні внутрішні продукти. У справі «Bouhelier» Суд ЄС заборонив французьку норму про контроль якості годинників, призначених для експорту (для продажу годинників усередині країни подібний контроль не був потрібний). Договір про ЄС

допускає кілька підстав для вилучення державних заходів, що обмежують і забороняють імпорт (а також експорт і транзит), з-під заборонної дії статей 28 і 29 Договору.

Такими підставами є: а) суспільна мораль; б) публічний порядок; в) громадська безпека; г) захист життя і здоров'я людей, тварин або рослин; д) захист національного художнього, історичного або археологічного надбання; е) захист промислової й комерційної власності. Такі обмеження і заборони, згідно ст. 30, не повинні бути засобами дискримінації або прихованого обмеження в торгівлі між державами-членами. Проте, Суд ЄС допускає певні обмеження: дії держав мають бути недискримінаційними, пропорційними, не повинні бути гармонізовані на рівні ЄС, не повинні викликати еквівалентних дій з боку країни походження товару – об'єкта дій.

Крім заборони мит і рівнозначних зборів між країнами Співтовариства Договір про ЄС ставить за мету однакове регулювання податків, що впливають на взаємну торгівлю держав-членів. Непрямі податки за своєю природою є недискримінаційними, оскільки рівною мірою мають поширюватися і на імпорتنі товари, і на товари внутрішнього виробництва. Однак, використовуючи нюанси податкового законодавства, держави можуть установлювати менш сприятливий податковий режим для деяких імпортованих товарів, як з регулятивною (створення додаткових перешкод для доступу на внутрішній ринок), так і з фіскальною (збільшення доходів у бюджет) метою.

Таким чином, за допомогою податкових заходів держави-члени ЄС домагалися зниження ефективності норм Римського договору відносно свободи пересування товарів.

При цьому, якщо заборонні норми статей 9 - 12 поширюються тільки на збори, що стягуються при перетині товарами національних кордонів, то дискримінаційні податкові заходи можуть провадитися й при обігу імпортованих товарів усередині держав-членів. Для недопущення подібної ситуації Договір про ЄС містить ряд статей, що регулюють правила Співтовариства в сфері оподаткування. Ст. 95 Договору говорить: «Жодна держава-член не буде обкладати прямо або опосередковано продукцію інших держав-членів внутрішніми податками будь-якого характеру в розмірах, що перевищують обкладання, пряме або непряме, якому підлягає аналогічна національна продукція. Крім того, жодна держава-член не буде обкладати продукцію інших держав-членів внутрішніми податками з метою непрямого захисту іншої продукції». Дана стаття має пряму дію з 1 січня 1962 р. Зміст статті зводиться до недопущення податкової дискримінації у внутрішньому товарообігу держав-членів.

Прикладами припустимих з погляду Римського договору непрямих податків є: податки з обігу, загальний споживчий податок і специфічні споживчі податки (у тому числі акцизи). Допускається також непряме оподаткування імпортованої продукції, навіть якщо в країні не існує аналогічної продукції внутрішнього виробництва. Однак внутрішній непрямий податок не повинен створювати переваги для іншої продукції внутрішнього виробництва, якщо вона використовується в тих саме цілях, що й імпортована продукція. Споживчий податок на імпортовані товари допускається тільки в тому випадку, якщо він рівною мірою стосується аналогічних товарів внутрішнього виробництва, якщо такі є. Реалізація положень Договору про ЄС, що передбачають поступову гармонізацію всіх непрямих податків, почалася з гармонізації правил по податки з обігу, оскільки саме ці податки спричиняють масу формальностей при перетині товарами кордонів. Спочатку, цілі гармонізації не поширювалися на усунення подібних формальностей. 17 травня 1977 р. Рада ухвалила Шосту директиву з ПДВ з метою усунення формальностей на внутрішніх кордонах Співтовариства. Мотивом прийняття резолюції було рішення про перехід від фінансування Співтовариства за рахунок внесків держав-членів до створення власних фінансових ресурсів ЄС. Ці власні ресурси 38 формуються за рахунок перерахування на рахунки Співтовариства певного відсотка від бази податку на додану вартість, що стягується в державах-членах. Метою Шостої директиви стало створення єдиних правил обрахування бази для ПДВ у країнах Співтовариства. Проте, податкові кордони між країнами ЄС залишилися, зберігаючи необхідність прикордонних формальностей.

1 січня 1993 р. після завершення періоду створення спільного ринку набули чинності зміни до Шостої директиви, що усувають податкові кордони між країнами Співтовариства. Специфічні податки на споживання, акцизи, подібно загальним споживчим податкам, завжди базувалися на принципі місця призначення, що працює в системі існуючих податкових кордонів усередині Співтовариства. Стаття 99 Договору про ЄС доручала Комісії надати Раді пропозиції з гармонізації законодавства держав-членів у галузі акцизів.

Остаточна система акцизів Співтовариства була встановлена в 1993 р. Найважливішою умовою існування митного союзу є наявність єдиного зовнішнього митного тарифу. Вимога про прийняття єдиного тарифу країн Співтовариства для регулювання торговельних відносин із третіми країнами протягом установленого перехідного періоду міститься в статтях 18–29 Договору про ЄС. В основу створюваного митного тарифу ЄС покладена компіляція чотирьох існуючих на той момент тарифів країн Співтовариства (Німеччина, Італія, Франція, країни Бенілюкс). Принципом побудови тарифу стала брюссельська номенклатура з додаванням низки товарних підгруп, що відображали специфіку Співтовариства. Ставки мит були встановлені шляхом простого обчислення середньоарифметичних ставок, що діяли в державах-членах на 1 січня 1957 р. Виключення із цього правила були зроблені для товарів, ставки мит для яких закріплювалися в спеціальних списках, зазначених у додатках до Римського договору (наприклад, мита на сировинні продукти зі списку «В» не повинні були перевищувати 3 %, продукти неорганічної хімії зі списку «D» обкладалися максимальним митом у 15 % тощо).

Складання тарифу викликало ряд труднощів, пов'язаних з розбивкою товарів на товарні групи й підгрупи. Зокрема, країни Бенілюксу підрозділяли продукцію з групи «пластмаси» на основі їхньої форми: порошок, гранули, блоки тощо, тоді як інші країни ЄС використовували класифікацію по хімічному складу пластмас: поліетилен, поліпропілен тощо. Спочатку укладачі єдиного тарифу пішли шляхом максимального відображення товарних підгруп, що існували в тарифах країн Співтовариства. Пізніше, спеціально створена група експертів у галузі митного регулювання скоротила кількість товарних підпозицій до 2809 (Регламент 960/68).

Єдиний митний тариф Європейського Співтовариства набув чинності 1 липня 1968 р. Саме в цей момент, на думку Суду ЄС, відбувся перехід повноважень у галузі митного регулювання від держав-членів до Співтовариства. Завдяки положенням статті 28 Договору про ЄС Рада має можливість без обмежень змінювати й скорочувати тарифний список товарів. Митний тариф Співтовариства, створений на основі брюссельської номенклатури і неодноразово змінений, діяв до 1 січня 1988 р. У вересні 1987 р. Співтовариство ратифікувало міжнародну конвенцію про гармонізовану систему опису і кодування товарів, що замінила Брюссельську конвенцію 1950 р. про номенклатуру для класифікації товарів у митних тарифах. Завдяки гармонізованій системі однакові товари однаково класифікувалися в тарифах усіх держав, що приєдналися до конвенції.

У ЄС нова система опису і кодування товарів уводилася Регламентом 2658/87, відповідно до якого передбачалася заміна товарної номенклатури, використовуваної для митно-тарифних і статистичних цілей. Регламент уводив поняття комбінованої номенклатури, що поєднувала: а) номенклатуру гармонізованої системи; і б) особливі товарні підгрупи, встановлені в Співтоваристві для низки товарів. На основі комбінованої номенклатури ЄС Регламентом 2658/87 від 23 липня 1987 р. був прийнятий інтегрований митний тариф Європейського Співтовариства (TARIC).

Для визначення поняття «митна територія» необхідно звернутися до ГАТТ, стаття XXIV якої говорить: «Для цілей даної Угоди під митною територією розуміється будь-яка територія, на якій діють свої тарифи й інші торговельні правила для основної частини торгівлі даної території з іншими територіями». У якості дефініції для поняття «митна територія ЄС» можна запропонувати наступне: обумовлена законодавством ЄС сукупність територій держав або окремих регіонів, на яких діють норми і правила митного союзу ЄС.

**Митна територія ЄС** включає наступне.

1. Сухопутна територія, при цьому стаття 3 Кодексу виключає деякі території усередині державних кордонів країн-членів з території митного союзу. Так, до складу митної території ЄС не входять датські Фарерські острови й острів Гренландія, іспанські острови Сеута й Мелілья, німецький анклав на швейцарській території Бюсинген і острів Хельголанд. Не є територією митного союзу французькі заморські території й територіальні колективи з особливим статусом, але як частина території Франції до складу митної території ЄС входить князівство Монако.

З митної території Італії вилучаються муніципалітети Лівіньо й Кампіоне д'Італія й територіальні води озера Лугано, але включається територія республіки Сан-Марино. Як правило, території держав-членів ЄС, вилучені зі складу митної території Союзу, – це географічно відособлені регіони, наділені конституціями відповідних країн правом самостійно (автономно) вирішувати питання про входження до міждержавних союзів. Що стосується приєднаних до митної території Співтовариства територій держав, що не є членами ЄС, то їхній статус, як правило, регулюється спеціальними міжнародними договорами: Паризька конвенція 1963 р. про митне регулювання у відношенні Монако; конвенція 1939 р. у відношенні Сан-Марино тощо.

2. Територіальні води й повітряний простір – відповідно до міжнародних конвенцій (Конвенція ООН про морське право) і національного права держав-членів. Угоди ЄС про митний союз із Андоррою, Сан-Марино і Туреччиною не створюють єдиної митної території. Так, митний союз із Туреччиною не поширює свободу пересування товарів на сільськогосподарські продукти і товари номенклатури ЄОВС. Безмитне ввезення таких товарів на територію однієї зі сторін угоди можливе тільки за умови пред'явлення особливого сертифіката, що підтверджує вільний обіг товару на території іншої сторони. Слід зазначити, що митна територія Союзу не збігається з територією, на яку поширюються єдині правила ЄС у відношенні ПДВ (так звана «фіскальна територія»).

Деякі частини митної території ЄС не входять до фіскальної території, зокрема: а) Канарські острови (Іспанія); б) заморські департаменти Франції; в) гора Атос (Греція); г) Нормандські острови (Великобританія); д) Аландські острова (Фінляндія). Таким чином, одним із головних завдань митного права ЄС є забезпечення функціонування Митного союзу, який об'єднав митні території держав-членів ЄС. Згідно зі ст. 28 Договору про ЄС, основою ЄС є Митний союз, що охоплює всю торгівлю товарами і передбачає заборону імпорتنих та експортних мит і будь-яких рівнозначних зборів у торговельних відносинах між державами-членами, а також встановлення єдиного митного тарифу у їхніх відносинах з іншими країнами. Митний союз, у розумінні п. 8 ст. XXIV ГАТТ, представляє собою «заміну декількох митних територій однією митною територією», в рамках ЄС було сформовано на 1 липня 1968 р. по відношенню до промислових товарів. Правовою основою митного союзу є Договір про Співтовариство 1957 р.

Створення Митного союзу було досягнуто реалізацією таких заходів, як: а) усунення мит та еквівалентних зборів між державами-членами ЄС; б) прийняття спільного зовнішнього митного тарифу; в) усунення кількісних обмежень та еквівалентних заходів; г) заборона захисту внутрішнього ринку за допомогою внутрішніх податків та гармонізація в галузі непрямого оподаткування. Усунення митних зборів відбувалося поступово, шляхом послідовного їх зменшення на 10 % щоразу. Договір про Співтовариство набрав чинності 1 січня 1958 р., а перше зменшення ставок мит на 10 % між державами-членами відбулося 1 січня 1959 р. Від початку програма ліквідації митних бар'єрів була розрахована на 10 років, до 31 грудня 1969 р., але завдяки її прискоренню формування Митного союзу завершилося з випередженням графіка вже до 1 липня 1968 р.

Необхідно зазначити, що на першому етапі свого існування Митний союз ЄС, а відповідно і єдині заходи тарифного і нетарифного регулювання, стосувалися лише промислових товарів. Питання, пов'язані з імпортом та експортом продукції сільськогосподарства, регулювалися документами, прийнятими в рамках Спільної

сільськогосподарської політики і розглядалися окремо. Так, наприклад, платежі, які запроваджуються при ввезенні в ЄС продукції сільського господарства, називаються не «митом», а «сільськогосподарські збори». На сьогоднішній день вони також є інтегрованими в Єдиний митний тариф ЄС.

## **2. КОНКУРЕНТНА ПОЛІТИКА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ**

З моменту створення Європейських співтовариств проблема підтримки конкуренції на належному рівні була однією з основних економічних і інституційних завдань і в той же час труднощів для Спільноти. Досягнення бажаних ефектів спільного ринку вимагає від інтегруються європейських держав проголошення домінанти відкритої конкурентної ринкової економіки на рівні публічних правовідносин. Таким чином, за основу була взята концепція, що виключає дискримінацію економічних свобод на державному рівні. Країни ЄС, які дотримуються континентальної системи права і мають самостійне законодавство в галузі конкурентного права, кинулися до "інтегрованої моделі регулювання" боротьби з недобросовісною конкуренцією. Знайомство з динамічно розвивається і постійно вдосконалюються конкурентним правом ЄС є однією з пріоритетних. Досвід ЄС у сфері конкурентного права дає можливість зрозуміти, а можливо, і сприйняти основні постулати підприємницької діяльності в ЄС, а також допомагає з'ясувати, які обов'язки покладаються на компанії, що займають домінуюче становище на ринку. Він представляється цікавим не тільки для вивчення вітчизняними вченими та юристами великих компаній, що планують вихід або розширення операцій на європейському ринку, але і для російського законодавця. Так, представники російської Федеральної антимонопольної служби не раз заявляли про те, що в ході реформування 12/24 законодавства про конкуренцію у чому брався до уваги досвід правового регулювання конкуренції ЄС. Але і перед ЄС досі стоїть загроза приватноправовий дискримінації, яка здійснюється приватними особами через практики, що обмежують конкурентну боротьбу (тарифні угоди, демпінг, спонукання до укладення договорів певного характеру тощо).

Рішенням проблеми стало проведення ЄС спільної політики в області конкуренції, під якою можна розуміти погоджені на правовому рівні дії і плани, спрямовані на запобігання порушень конкуренції в межах спільного ринку. Інакше кажучи, загальна політика в цій галузі спрямована на запобігання "суперництво між учасниками ринкового господарства за кращі умови виробництва, купівлі-продажу товарів і отримання на цій основі максимально можливого прибутку". Загальна політика є засобом регулювання природних і штучних монополій, а також спрямована на корекцію підприємницьких практик, які набувають картельна характер і часто риси "монополістичного змови". Політика зачіпає угоди про розподіл ринків, фіксування цін, угоди про виключні права, угоди про патенти, спільних підприємствах, угоди про товарні знаки, франчайзинг і ліцензійні угоди.

Цілями спільної політики в області конкуренції є: - усунення загроз, небезпечних для вільного ринку; - поліпшення виробництва або розподілу товарів; - технічний і економічний прогрес; - зростання ефективності економіки; - посилення конкурентоспроможності товарів, послуг і бізнесу з об'єднаної Європи. Для реалізації цілей політики в області конкуренції було створено антимонопольне право ЄС, або так звані правила конкуренції.

Вони являють собою сукупність норм, спрямованих на попередження і припинення антиконкурентних (обмежувальних) угод; усунення зловживань домінуючим становищем на ринку; контроль економічної концентрації. Об'єктом регулювання антимонопольного права ЄС є відносини і дії (практики), які впливають на конкуренцію на ринку ЄС. Предмет регулювання правил конкуренції - права і обов'язки учасників згаданих відносин і дій. Основна мета - забезпечити свободу конкуренції на спільному ринку, яким є ринок країн ЄС, і заборонити недозволені форми торгівлі, які ведуть до обмеження конкуренції. 13/24 Гармонізація антимонопольного права ЄС здійснюється двома способами: на рівні первинного права ЄС та на рівні вторинного права - шляхом розробки директив та



регламентів. Джерелами цієї галузі права є: - Договір про Європейське об'єднання вугілля і сталі 1951 р.; - Договір про Європейське економічне співтовариство 1957 р.; - Регламенти Ради ЄС та Директиви Комісії ЄС, у яких встановлюються: а) положення про штрафи і періодичних штрафних платежах; б) конкретні правила застосування норм Договору, що забезпечують ефективне спостереження і спрощення адміністрування; в) сфери застосування положень Договору; г) взаємовідносини між національними законами і положеннями договорів і Регламентів.

Договір про заснування Європейського економічного співтовариства, укладений 25 березня 1957 р., заклав фундамент існуючої нині системи антимонопольного права ЄС. Основні положення про конкуренцію в ЄС включені до ст. 101 і 102 Договору про функціонування ЄС. Крім джерел первинного права ЄС, норми конкурентного права містяться також у приписах Ради ЄС, який, поряд із Європейським парламентом, є його законодавчим органом. Серед них, у якості найбільш значущих, традиційно виділяють<sup>1</sup>: Регламент № 17 від 6 лютого 1962 р. - "Перший регламент про застосування ст. 85 та 86 Договору"<sup>2</sup>; Регламент № 19/65 від 2 березня 1965 р. про застосування розділу 3 ст. 101 Договору (раніше ст. 81 про встановлення категорій угод та узгоджених дій), в якому йдеться про вилучення з-під дії ст. 105; Регламент № 4064/89 від 21 грудня 1989 р. про контроль над концентраційними діями підприємств (тобто над злиттям підприємств і встановленням контролю над ними). В грудні 2002 р. шляхом видання нового Регламенту про застосування ст. 81 (нині ст. 101 Договору про функціонування ЄС в редакції Лісабонського договору 2007 року) і ст. 82 (нині ст. 102 Договору про функціонування ЄС), конкурентне право ЄС зазнала реформування.

Новий Регламент набув чинності 1 травня 2004 р. і підмінив собою перші приписи, що містяться в Регламенті № 17. Норми конкурентного права містяться також у приписах і директиви Комісії ЄС. В якості об'єднуючої основи відповідних директив виступила область правового регулювання реклами<sup>3</sup>. Першим кроком у такому поступальному просуванні стало прийняття у 1984 р. Директиви 84/450/ЄЕС про порівняльній та оманливій реклами. У відповідності зі ст. 7 та п. 2 ст. 2 згаданої Директиви не допускається реклама, яка може обдурити очікування 14/24 адресата реклами, ввести його в оману, а також вплинути на комерційну діяльність адресатів реклами. Крім Директиви про порівняльній реклами в ЄС були прийняті ще кілька Директив, що належать до регулювання реклами на ринках медіапослуг. В якості прикладу можна навести Директиву 89/552/ЄЕС про телебачення і наступну Директиву 97/36/ЄС, які поширюють свою дію на телевізійну рекламу (зокрема, за допомогою телемагазинів і спонсорства). Директивою 97/36/ЄС встановлюються правові рамки для поняття "прихована реклама", яка може бути присутнім в телевізійній програмі.

Крім вищезазначених директив, можна згадати також Директиву 89/552/ЄЕС про телевізійному мовленні і Директиви 93/98/ЄЕС про правовий захист баз даних, які на європейському рівні регулюють відповідні своїм назвам види діяльності. Ще одна Директива 2000/31/ЄС, покликана на боротьбу з недобросовісною конкуренцією в ЄС, а саме, агресивної комерційної діяльністю, спрямована на забезпечення правового регулювання у сфері електронної торгівлі. У цьому документі європейським законодавцем був вперше використаний термін "комерційні комунікації". Положення ст. 6 і 7 Директиви регламентують передачу рекламних повідомлень ("комерційні комунікації") за допомогою Інтернету певним способом, несумісним з передачею неналежної реклами. Важливим кроком на шляху гармонізації європейського законодавства проти недобросовісної конкуренції стала розробка Директиви Європарламенту та Ради ЄС 2005/29/ЄС проти недобросовісної комерційної діяльності. Необхідність прийняття цього документа була викликана цілим рядом причин. Так, в окремих положеннях Директиви про порівняльній та оманливій реклами спостерігалися істотні розбіжності норм, спрямованих на припинення реклами, що вводить в оману, з боку різних країн ЄС, що викликало ситуацію правової невизначеності.

Національні законодавці зустрічали на своєму шляху перешкоди правового характеру, коли мова йшла про міжнародної комерційної діяльності (рекламі товарів у різних державах - членах ЄС). Директива спрямована на створення в країнах ЄС єдиного правового механізму, спрямованого на запобігання таких видів недобросовісної комерційної діяльності, як реклама, що вводить в оману, порівняльна реклама, реклама конкретної групи товарів, реклама на телебаченні, в Інтернеті та за допомогою інших медійних засобів. Область дії Директиви обмежена ст. 1, з якої випливає, що у сфері дії документа знаходиться тільки та комерційна діяльність, яка може ущемити інтереси споживачів, Згідно п. 1 ст. 3 Директиви мова йде про недобросовісної 15/24 комерційної діяльності, що виникає в рамках правовідносин між підприємцями і споживачами. Крім перерахованих джерел конкурентного права ЄС, слід згадати ще три документа, два з яких були оприлюднені Європейською комісією в 2001 р. По-перше, це Зелена книга про захист інтересів споживачів у ЄС, а, подруге, Припис про просування товарів на ринку, розроблений на основі Зеленої книги про комерційних комунікаціях на внутрішньому ринку (1996 р.). Ці два документи мають різну цілеспрямованість. Що стосується Зеленої книги про захист інтересів споживачів, то вона звернена лише до тієї частини великого комплексу проблем захисту споживачів, яка безпосередньо пов'язана з комерційною діяльністю господарюючих суб'єктів. Припис про просування товарів на ринку, у свою чергу, звернена, насамперед, на недопущення монопольного становища суб'єктів господарювання на ринку.

Положення даного документа забезпечують єдині умови для подання інформації про товар, що продається, проведення призових лотерей, виграші та ін I, нарешті, по-третє, це Зелена книга, опублікована Європейською комісією в 2005 р. з заголовком "Позови про відшкодування збитків, заподіяних порушенням антимонопольного законодавства ЄС". Цей документ в той же день був доповнено службовим документом Комісії (Comission Staff Working Paper), який також був опублікований на веб-сайті Головного управління з конкуренцією як додатки до Зеленої книги і доступний виключно англійською мовою. Обидва документи становлять єдине ціле! Протягом всієї Зеленої книги увага акцентується на активній, яка обґрунтовує позовні вимоги функції порушень ст. 101 і 102 Договору про функціонування ЄС. Останнім джерелом права, який за своїм місцем у процесі виконання норм конкурентного права, але не за значенням, роблять особливий акцент вчені, є судова практика Суду ЄС у конкретних справах, що стала прецедентом для прийняття рішень по аналогічних справах.

Ці судові постанови приймаються зазвичай при розгляді скарг на рішення Комісії ЄС, яка виконує контрольні та координаційні функції в даній галузі права. Комісія покликана спостерігати за застосуванням принципів і норм, що обмежують монополістичну практику. В рамках Комісії функціонує Генеральний директорат з питань конкуренції, який визначає політику в області конкуренції на рівні інститутів ЄС. В компетенцію Комісії входить розгляд проектів правочинів за участю підприємств кількох держав - членів ЄС, включаючи злиття і придбання акцій або активів, а також деякі види спільних підприємств, результатом яких стане виникнення або посилення економічної концентрації. Комісія розслідує випадки порушення 16/24 антимонопольного права на прохання однієї з держав або з власної ініціативи і у взаємодії з компетентними органами держав-членів, які повинні надавати їй допомогу. Треба відзначити, що антимонопольне право ЄС поширюється не тільки на держави - члени ЄС, але і на держави, що не входять в Союз.

В деяких випадках обмеження конкуренції, що охоплює торгівлю держав - членів ЄС, може мати місце і коли господарюючі суб'єкти, зареєстровані за межами ЄС, зафіксували ціни або поділили між собою ринки всередині ЄС, або господарюючі суб'єкти, зареєстровані за межами ЄС, займають домінуюче становище на спільному ринку ЄС. Тоді Комісія стикається з певними труднощами щодо застосування своїх рішень проти господарюючих суб'єктів, зареєстрованих за межами ЄС і перебувають під захистом національних держав, які не здійснюють співробітництво з Комісією з антимонопольним

питань на міждержавному рівні. При цьому деколи навіть тісну співпрацю (як, наприклад, співробітництво у сфері антимонопольної з компетентними органами США, Японії і Канади) не дозволяє уникнути конфліктних ситуацій. За результатами розгляду Комісія має право дозволяти реалізацію відповідних угод безумовно або за умови виконання приписів Комісії, а також накладати заборону на здійснення відповідних дій у разі їх невідповідності принципам загального ринку.

Заходами Комісії впливу на порушників є, у разі встановлення факту порушення, пропозиції Раді та національним органам відповідних засобів для припинення монополістичної практики. У разі рецидиву порушення Комісія має право фіксувати його в мотивоване рішення, на підставі якого держави-члени отримують повноваження щодо вжиття заходів, необхідних для виправлення становища. Крім Комісії та Генерального директорату до органів, відповідальним за проведення антимонопольної політики в ЄС, належать Рада ЄС, формує джерела права, і Суд ЄС, який здійснює наднаціональну правоохоронну функцію. У ЄС у цілому компетенція в галузі регулювання конкуренції розподілена між органами ЄС та національними антимонопольними відомствами і судами. Серед національних правозастосовних органів виділяють спеціалізовані і неспеціалізовані.

До перших належать антимонопольні органи, до других - поліція і суди. Зазвичай національні антимонопольні органи зайняті наглядом за дотриманням національного законодавства про конкуренцію, але можуть вирішувати і деякі інші завдання права ЄС. Боротьба за ринок часто ведеться незаконними методами, як правило, згубно впливають на економіку. Такі методи одержали загальну назву 17/24 недобросовісна конкуренція [Unfair competition (англ.), concurrence deloyale (фр.), unlautern Wettbewerb (нім.)]. Договором про функціонування ЄС встановлено заборону на укладення угод між підприємствами, прийняття рішень їх асоціаціями та здійснення узгоджених дій на спільному ринку або на значній його частині, які можуть заподіяти шкоду торгівлі державам-членам і мають своєю метою або наслідком запобігання, обмеження чи спотворення конкуренції в межах єдиного економічного простору. Це приклад негативної інтеграції. Такого роду угоди визнані публічним правом несумісними із загальним ринком. Як наслідок, будь-яка угода або рішення будуть нікчемними.

### **3. ЕКОНОМІЧНИЙ ТА ВАЛЮТНИЙ СОЮЗ.**

Європа прагнула встановити валютну стабільність ще з ХІХ століття, хоча тогочасні умови функціонування економіки зумовлювали запровадження «золотого стандарту» чи, пізніше, з часів Бреттон-Вудської конференції 1944 р., прирівняння всіх світових валют до американського долара як певного валютного еталону. Проте на початку 60-х років ХХ століття під час війни у В'єтнамі відбулася значна девальвація долара США, що, у свою чергу, призвело до серйозних коливань європейських валют. У 1962 р. Європейська Комісія висунула 256 § 13.1. Історія створення Економічного та Валютного союзу пропозицію щодо запровадження у ЄС єдиної валюти для усунення залежності від зовнішніх факторів, що впливали на економіку сторонньої держави - США. У 1969 р. на саміті глав європейських держав було вирішено скласти план щодо розроблення механізму ЕВС та його практичного впровадження до кінця 1970-х років. Комітет під головуванням люксембурзького прем'єр-міністра П'єра Вернера запропонував два альтернативних механізми, на яких мав би ґрунтуватися майбутній союз: встановлення жорстких обмінних курсів, що не зазнають коливань, або ж (що зрештою було визнано кращим варіантом) поступова заміна національних валют спільною європейською грошовою одиницею. Звіт (або як його часто називають - «план Вернера») було доповнено відповідною Резолюцією Ради ЄС про поетапне досягнення ЕВС.

Проте спочатку перевагу було віддано саме першому принципу, наслідком чого стало впровадження надзвичайно складної системи обчислення коливань обмінних курсів валют держав-членів ЄС, яка дістала назву «змія в тунелі» (англ. «snake in the tunnel») (малося на увазі встановлення певних допустимих коливань курсів національних валют у

межах вузького коридору, що дорівнював 2,25 %). Врешті-решт ця система виявилася неефективною, і згодом знову таки через нестабільність курсу долара США, а також через брак узгодженості між економічними політиками держав-членів ЄС припинила існування. У 1978 р. на нараді Ради ЄС, що відбулася в м. Бремені (Німеччина), прийнято Резолюцію про створення Європейської Валютної Системи (ЄВСис) передусім з метою запобігання руйнівному впливу, який справлявся на економіку європейських країн та на коливання обмінних курсів обігом іноземних валют. Складовими ЄВСис стали наступні 3 елементи. Перший - спільна грошова одиниця «екю» (від англ. абрєвіатури «ECU» - European Currency Unit (тобто «європейська грошова одиниця»)).

Екю заздалегідь передбачалась як умовна грошова одиниця, яка вираховувалася на підставі «валютного кошика» (англ. 1 Див.: Резолюція Ради ЄС та представників урядів держав-членів ЄС від 22 березня 1971 р. про досягнення стадій ЄВС у Співтоваристві, (О. J. 1971 C028); Резолюція Ради ЄС та представників урядів держав-членів від 21 березня 1972 р. про застосування Резолюції від 22 березня 1971 р. про досягнення стадій ЄВС у Співтоваристві, (О. J. 1972 C038). ЄВСис функціонувала на засадах чіткої фіксованості частки кожної національної валюти держав-членів в екю відповідно до питомої ваги економік цих країн в економіці Співтовариств. На момент запровадження екю відповідно до розрахунків вага німецької марки становила 32 %, французького франка - 19,9 %, британського фунта стерлінга - 13,3 %. Проте пізніше ці частки дещо змінювалися внаслідок розвитку чи навпаки (у випадках Франції та Італії) - економічного спаду. Другий - спеціальний обмінно-курсний механізм передбачав максимальні коливання національних валют у межах 2,25 % чи у виняткових випадках - до 6 %. Але протягом економічної кризи, якої зазнала Європа у 1992-1993 роках, деякі валюти часто внаслідок біржових спекуляцій не втрималися в межах коридору та мали припинити свою участь в обмінно-валютному механізмі (така доля спіткала, зокрема, італійську ліру та британський фунт). Третій - фінансові механізми.

Ці механізми було спочатку запроваджено як частину системи «змія в тунелі», але потім посилено вже в межах ЄВСис для здійснення фінансування балансу платежів та підтримки обмінно-курсного механізму. Вони склалися з 3 видів: 1) короткострокове фінансування інтервенцій (позики за цією схемою обкладаються процентними ставками та надаються на 45 днів з можливим подовженням на строк від 3 до 6 місяців); 2) короткострокова валютна підтримка (яка є спільною кредитною системою між центральними банками держав-членів ЄС. Позики надаються на 3 місяці з можливим подовженням строку позики до 9 місяців); 3) середньострокове фінансування між державами-членами строком на 2-5 років. Як відзначається, створення Європейського Економічного та Валютного союзу, заснованого на введенні єдиної валюти, є одним з найбільш масштабних проєктів нашого часу і справлятиме визначальний вплив на функціонування міжнародної валютно-фінансової системи і розвиток світової економіки в цілому. (Див.: Попко В. В. Правові засади функціонування Економічного і Валютного союзу Європейського Співтовариства // Вісник господарського судочинства. —2011. — №3. - С. 95. 258 § 13.2. Етапи створення Економічного та Валютного союзу н н § 13.2.) Етапи створення Економічного та Валютного союзу У 1989 р. у м. Мадриді (Іспанія) було скликано нараду Європейської Ради спеціально для вирішення питання щодо ЄВС. Створений допоміжний комітет на чолі з Головою Європейської Комісії Жаком Делором оприлюднив звіт (що є більш відомим під назвою «звіт Делора»), в якому рекомендував створення союзу через поступову реалізацію трьох етапів. Перший етап (1 липня 1990 р. - 31 грудня 1993 р.) мав завершитися створенням Внутрішнього ринку ЄС (який відповідно до ст. 26(2) Договору про діяльність ЄС має характеризуватися скасуванням між державами-членами ЄС будь-яких перешкод у вільному пересуванні осіб, товарів, русі послуг та капіталу і становить один з чинників Внутрішнього ринку ЄС) та є тіснішим економічним зближенням й участю усіх держав-членів в обмінно-валютному механізмі. Другий етап (1 січня 1994 р. - 31 грудня 1998 р.) передбачав внесення відповідних змін до

самого тексту Договору про Співтовариство 1957 р. Передусім, Договором про ЄС 1992 р. було додано до Договору про Співтовариство 1957 р. ст. 4 (раніше - ст. За; зараз ст. 119 Договору про діяльність ЄС), відповідно до якої основними напрямками руху Співтовариства до ЕВС є координація економічної політики держав-членів ЄС, встановлення фіксованих обмінних курсів, що врешті-решт має призвести до запровадження єдиної європейської грошової одиниці єкю та здійснення єдиної валютної політики. Основними цілями такої узгодженої політики держав-членів ЄС стали цінова стабільність, стійкі суспільні фінанси та належні валютні умови, а також стійкий платіжний баланс. Згідно з Рекомендацією Ради ЄС від 10 липня 1995 р. про широкі керівні вказівки щодо економічної політики держав-членів та Співтовариства<sup>1</sup>, прийнятою відповідно до ч. 2 ст. 99 Договору про Співтовариство 1957 р. (зараз ст. 121 Договору про діяльність ЄС), основним пріоритетом для розвитку економічної політики держав-членів ЄС мало стати створення умов для стабільності обмінних курсів. Пропонувалося досягти цього через встановлення та підтримання 1 Див.: Рекомендація Ради ЄС №95/326/ЕС від 10 липня 1995 р. про широкі керівні вказівки щодо економічної політики держав-членів та Співтовариства (О. J. 1995 L191). стабільних, інвестиційно сприятливих короткострокових та середньострокових макроекономічних умов, що визначалися б стабільною валютною політикою, вільною від впливу національного бюджетного регулювання; заходами з консолідації суспільних фінансів у більшості держав-членів відповідно до програм зближення економічних систем, а також спільною політикою у сфері оплати праці.

Автори ЕВС виходили з того, що досягнення цілей ЄС (зокрема підтримання валютної стабільності) буде неможливим без запровадження певного централізованого контролю за національними грошовими політиками держав-членів, зокрема у сфері бюджетного регулювання. А отже, згідно з ч. 1 ст. 99 Договору про Співтовариство 1957 р. (зараз ст. 121 Договору про діяльність ЄС) держав-члени ЄС повинні ставитися до власної економічної політики, як до справи загальноєвропейського значення, та координувати її з Радою ЄС. Відповідно Рада ЄС з метою забезпечення більшого зближення національних економічних систем мала виявляти тенденції економічного розвитку в кожній з держав-членів ЄС окремо та на рівні ЄС в цілому, а також відповідність розвитку політики держав-членів керівним вказівкам Ради ЄС, регулярно здійснювати загальну оцінку цього розвитку і в разі потреби надавати свої рекомендації. Згідно зі ст. 101 Договору про Співтовариство 1957 р. (зараз ст. 123 Договору про діяльність ЄС) було заборонено овердрафти та інші види кредитування через ЄЦБ або національні центральні банки держав-членів ЄС на користь інститутів ЄС чи держав-членів, а також публічних компаній (за винятком спеціалізованих фінансових установ), так само, як і викуп у цих установ центральними банками держав-членів будь-яких боргових зобов'язань.

Більше того, ст. 102 Договору про Співтовариство 1957 р. (зараз ст. 124 Договору про діяльність ЄС) була спрямована на захист фінансового сектора економіки від свавільного втручання владних органів будь-якого рівня, прямо заборонила будь-які заходи, не викликані розумними міркуваннями, якими б установлювався привілейований доступ установ, органів публічної влади чи приватних компаній держав-членів до фінансових установ ЄС. В Рекомендації наголошувалося, що підвищення ставок оплати праці має відставати від темпів підвищення продуктивності економіки для того, щоб підвищити рентабельність капіталовкладень, які, у свою чергу, сприятимуть створенню нових робочих місць. Стаття 103 Договору про Співтовариство 1957 р. (зараз ст. 125 Договору про діяльність ЄС) передбачала, що Співтовариство не несе жодної відповідальності за боргами національних урядів, і навпаки, уряди держав-членів ЄС не відповідають за фінансовими зобов'язаннями Співтовариства. Крім того, ст. 104 Договору про Співтовариство 1957 р. (зараз ст. 126 Договору про діяльність ЄС) покладає на держав-члени ЄС обов'язок уникати надмірних бюджетних дефіцитів, надаючи одночасно Європейській Комісії повноваження щодо відстеження стану бюджетів і сум державного боргу з метою усунення серйозних помилок держав-членів у цій сфері. Для участі у ЕВС

держави-члени ЄС мали відповідати спеціальним критеріям бюджетної дисципліни: а) не допускати перевищення 3 % порогу співвідношення запланованого чи наявного бюджетного дефіциту до валового внутрішнього продукту держави-члена (за винятком випадків, коли це відношення досягло рівня 3 % через суттєве та тривале зменшення, а також коли перевищення контрольної величини є випадковим та тимчасовим і співвідношення залишається близьким до контрольної величини); б) не допускати перевищення 60% порогу співвідношення суми державного боргу з валовим внутрішнім продуктом держави-члена за ринковими цінами (за винятком випадків, коли відбувається різке зменшення цього перевищення). Крім того, новими положеннями Договору про Співтовариство у 1994 р. було засновано Європейський валютний інститут, замість якого наприкінці другого етапу - 1 червня 1998 р. - було створено Європейський Центральний Банк (ЄЦБ), який мав розпочати свою діяльність із початком третього етапу ЕВС. Третій етап (1 січня 1999 р. - дотепер). Як було передбачено Протоколом № 24 до Договору про Співтовариство 1957 р. «Про перехід до третього етапу Економічного та Валютного союзу», всі держави-члени ЄС незалежно від того, чи відповідають вони умовам, необхідним для запровадження єдиної валюти, мають поважати волю Співтовариства до безповоротного руху в напрямі третього етапу, і жодна держава-член не має перешкоджати цьому.

***З метою переходу від другого етапу ЕВС до третього було встановлено деякі вимоги до держав-членів ЄС.***

1. Сумісність національних законодавств держав-членів ЄС із положеннями Договору про Співтовариство 1957 р. та статуту Європейської Системи Центральних Банків щодо невтручання національних урядів у діяльність національних центральних банків і, навпаки, невтручання центральних банків у справи урядів держав-членів (ст. 107 Договору про Співтовариство; зараз ст. 129 Договору про діяльність ЄС).

2. Досягнення державами-членами ЄС високого рівня стійкого зближення (англ. convergence) економічних показників, що визначається на підставі таких критеріїв, як: а) досягнення високого рівня цінової стабільності, за якого державчлен має стійкий рівень цін та середній рівень інфляції протягом попереднього року не більше 1,5 % від того рівня, що спостерігається у 3 державах-членах ЄС, що досягай найкращих показників стабільності цін; б) стабільність фінансового стану держави-члена, що досягається за державного бюджету без надмірного дефіциту; в) дотримання меж курсових коливань, встановлених відповідно до обмінно-курсowego механізму ЄВСис, принаймні протягом 2 років без девальвації щодо валют усіх інших держав-членів ЄС; г) тривалість зближення держави-члена ЄС та її участь в обмінно-курсowому механізмі ЄВСис, що відбивається на рівнях довгострокових процентних ставок. Рішення щодо відповідності більшості держав-членів ЄС вимогам, висунутим для запровадження єдиної валюти, приймалися на 1 Див.: Ст. 1 Протоколу №21 до Договору про Співтовариство 1957 р. «Про визначення критерію зближення, передбаченого ст. 121 Договору про встановлення Європейського Співтовариства». 2 Інфляція розраховується на підставі індексу споживчої ціни шляхом порівняння (Протокол №21). 3 Розмір бюджетного дефіциту не має перевищувати розмір валового внутрішнього продукту більше ніж на 3 %, а сума державного боргу - перевищувати розмір валового внутрішнього продукту країни більше ніж на 60 %. 4 Відповідно до ст. 3 Протоколу №21 до Договору про Співтовариство 1957 р. це означає, що дана країна протягом 2 років не змінювала за своєю ініціативою середнього узгодженого обмінного курсу щодо валют інших країн. 5 Згідно зі ст. 4 Протоколу №21 до Договору про Співтовариство 1957 р. процентні ставки обчислюються на підставі довгострокових державних облігацій чи подібних цінних паперів і в середньому впродовж року не перевищували на більше ніж на 2 % процентні ставки у 3 державах-членах, які досягай найкращих показників стабільності цін нараді глав держав чи урядів держав-членів ЄС за рекомендацією Ради ЄС.

У цілому третій етап ЕВС передбачав чимало нововведень неабиякого значення для держав-членів ЄС та Співтовариства/ЄС, які зводилися до наступного: 1) інституційні

перетворення; 2) спільна економічна політика; 3) спільна валютна політика. Інституційні перетворення.

Відповідно до ст. 8 Договору про Співтовариство 1957 р. (зараз ст.ст. 127-133 Договору про діяльність ЄС) з 1 січня 1999 р. розпочали свою діяльність Європейський Центральний Банк (ЄЦБ) та Європейська Система Центральних Банків (ЄСЦБ). Вони діють в межах повноважень, передбачених Договором про діяльність ЄС, та на підставі власних статутів (зокрема статутів ЄЦБ і ЄСЦБ, затверджених Протоколом № 18 до Договору про Співтовариство). ЄСЦБ складається з ЄЦБ та банків держав-членів ЄС, а також Люксембурзького валютного інституту, що відіграє роль національного банку цієї маленької країни. Основною метою заснування ЄСЦБ є підтримка цінової стабільності в межах ЄС.

Проте одночасно на ЄСЦБ покладено досягнення цілей, перелічених в ст. 3 Договору про ЄС, зокрема: забезпечення загальної торговельної політики; побудови Внутрішнього ринку ЄС без перешкод для вільного руху капіталу; сприяння зближенню (апроксимації) правових систем держав-членів ЄС, посилення економічних та соціальних зв'язків між ними. Як зазначено у ст. 127 Договору про діяльність ЄС та ст. 2 Статуту ЄСЦБ, ця система має діяти за принципом відкритої ринкової економіки з вільною конкуренцією (приділяючи першочергову увагу ефективному розподілу коштів) та відповідно до принципів цінової стабільності, стійких суспільних фінансів, належних валютних умов та стійкого платіжного балансу (ст. 119(3) Договору про діяльність ЄС). До функцій ЄСЦБ належать: 1) визначення та впровадження в життя валютної політики ЄС; 2) здійснення обмінних операцій з іноземними валютами відповідно до ст. 219 Договору про діяльність ЄС, що передбачає можливість 1 ЄЦБ посів місце Європейського монетарного інституту, який заснувався тимчасово на період другого етапу ЕВС. (2 Див.: Протокол № 18 до Договору про Співтовариство 1957 р. «Про Статут Європейської системи центральних банків та Європейський Центральний Банк»). 3) утримання та розпорядження офіційними закордонними резервами держав-членів ЄС; 4) сприяння безперешкодному функціонуванню системи платежів на території ЄС (ст. 127(2) Договору про діяльність ЄС та ст. 3 Статуту ЄСЦБ). Крім того, ст. 127 Договору про діяльність ЄС передбачає, що ЄСЦБ має також сприяти безперешкодному здійсненню діяльності владних структур щодо пруденційного нагляду за фінансовими і кредитними установами та стабільністю фінансової системи ЄС.

Основним принципом, відповідно до якого здійснюється діяльність як ЄСЦБ в цілому, так і ЄЦБ зокрема, є принцип незалежності та невтручання. Згідно зі ст. 130 Договору про діяльність ЄС та ст. 7 Статуту ЄСЦБ під час виконання своїх обов'язків ані ЄЦБ, ані жодний національний банк держави-члена, ані їх органи не можуть звертатися за інструкціями до будь-яких установ ЄС чи до урядів держав-членів ЄС; так само як і установи ЄС й уряди зобов'язуються не здійснювати впливу на ЄЦБ, національні банки держав-членів та їх органи. Таким чином, регулювання банківської системи держав-членів ЄС вже перестало бути суто національною справою та перетворилося на справу ЄС. Національні банки держав-членів набули дещо наддержавного статусу, увійшовши до складу системи ЄС. Проте такий стан справ узгоджується із закладеним у ст. 121 Договору про діяльність ЄС правилом, що держави-члени ЄС мають ставитися до своєї економічної політики як до питання спільного інтересу. Згідно зі ст. 129 Договору про діяльність ЄС ЄЦБ є юридичною особою зі статутним капіталом 5 млрд євро та управляється Керівною Радою та Виконавчим комітетом. Штаб-квартира ЄЦБ розташована у м. Франкфурті (Німеччина).

Оскільки ЄЦБ є невід'ємною частиною ЄСЦБ, він діє в межах визначених установчими договорами ЄС та 1 Пруденційний нагляд передбачає комплекс заходів, спрямованих на забезпечення банку від банкрутства. До пруденційного нагляду зараховуються вимоги до регулятивного капіталу та його абсолютного, відносного і адекватного розміру, нормативи ліквідності, кредитного, інвестиційного та валютного

ризиків; обмеження та вимоги щодо проведення високоризикових операцій та операцій з пов'язаними особами; вимоги до оцінки активних операцій та формування резервів (капіталізації) під очікувані ризики із цих операцій, а також інші вимоги, які покликані мінімізувати ризик банкрутства банку.

Статутом ЄСЦБ цілей та виконує сформульовані цими документами завдання. Проте положення Договору про діяльність ЄС і Статут ЄСЦБ є значно детальнішими у визначенні компетенції ЄЦБ і містять перелік додаткових конкретних повноважень (на відміну від окресленої дещо загально компетенції ЄСЦБ). До специфічних повноважень ЄЦБ належать кілька функцій. Дорадчі функції. Стаття 127 Договору про діяльність ЄС передбачає, що під час підготовки будь-яких актів ЄС або законопроектів національних урядів, що належать до сфери компетенції ЄЦБ, необхідно проводити консультації з ЄЦБ. Крім того, ЄЦБ у межах своєї компетенції має право надавати висновки відповідним органам ЄС чи національним урядам щодо стану справ. Повноваження у сфері випуску банкнот<sup>1</sup>. Відповідно до ст. 128 Договору про діяльність ЄС ЄЦБ має виключне право санкціонувати випуск банкнот «євро» у ЄС<sup>2</sup>. Збирання статистичної інформації. ЄЦБ за допомогою національних центральних банків збирає необхідну статистичну інформацію про національні владні установи чи безпосередньо суб'єктів підприємницької діяльності та здійснює діяльність щодо узагальнення норм, які регулюють збирання, обробку та поширення статистичних даних у сфері своєї компетенції. Звітування.

Відповідно до ст. 15 Статуту ЄСЦБ ЄЦБ принаймні щоквартально має складати й оприлюднювати звіти щодо діяльності ЄСЦБ. Представництво ЄСЦБ у міжнародних відносинах. ЄЦБ, а з його дозволу і національні банки можуть брати участь у діяльності міжнародних фінансових організацій. Органами ЄЦБ, які уповноважені приймати рішення, є Керівна Рада та Виконавчий комітет (ст. 129 Договору про діяльність ЄС). Керівна Рада складається з членів Виконавчого комітету та голів національних центральних банків держав-членів.

#### ***До функцій Керівної Ради ЄЦБ віднесено:***

- 1) надання керівних вказівок щодо банківського регулювання, обов'язкових для виконання в межах ЄС;
- 2) прийняття рішень на виконання завдань, покладених на ЄСЦБ установчими договорами ЄС та Статутом;
- 3) визначення валютної політики ЄС;
- 4) прийняття нормативних актів (вказівок) для забезпечення валютної політики ЄС;
- 5) затвердження процедурних норм, визначення внутрішньої організації ЄСЦБ;
- 6) консультації з питань валютної політики ЄС;
- 7) міжнародне співробітництво. Вони набрали чинності від початку третього етапу ЕВС 1 січня 1999 р.

Євробанкноти та євромонети можуть випускатися як самим ЄЦБ, так і національними банками держав-членів. Виконавчий комітет ЄЦБ складається з президента, віце-президента та 4 членів комітету, які здійснюють свої функції на постійній основі і не можуть поєднувати свою посаду з жодною іншою діяльністю за винятком випадків прямого дозволу, отриманого від Керівної Ради. Виконавчий комітет ЄЦБ здійснює наступні функції: а) здійснення валютної політики відповідно до вказівок та рішень Керівної Ради; б) надання вказівок національним центральним банкам; в) виконання повноважень, делегованих Керівною Радою; г) організація зборів Керівної Ради. Незважаючи на те, що ст. 128 Договору про діяльність ЄС згадує лише 2 органи ЄЦБ, відповідно до ст. 45 Статуту ЄСЦБ створюється Генеральна Рада ЄЦБ, що складається з президента, віце-президента та голів національних центральних банків держав-членів ЄС. До функцій Генеральної Ради ЄЦБ віднесено: 1) збирання статистичної інформації; 2) видання звітів; 3) видання норм із стандартизації бухгалтерського обліку; 4) встановлення умов для прийняття на роботу в ЄЦБ; 5) підготовка пропозицій з установами фіксованих обмінних курсів; 6) здійснення допоміжної роботи при фіксуванні обмінних курсів валют держав-членів ЄС. Крім того,



ЄЦБ має право накладати штрафи на суб'єктів підприємницької діяльності ЄС за невиконання відповідних норм.

Перехід до третього етапу стадії ЕВС також позначився створенням Економічного та фінансового комітету, по 2 члени якого висуваються кожною з держав-членів, Комісією та ЄЦБ. Комітет виконує наступні функції: а) надання висновків на вимогу Ради ЄС чи Європейської Комісії або за власного ініціативою; б) спостереження за економічною та фінансовою ситуацією в державах-членах та в цілому в Співтоваристві та звітування перед Радою ЄС; в) підготовча робота, дорадчі функції; г) щорічне з'ясування стану справ щодо дотримання норм про вільний рух капіталу та свободу платежів, а також звітування щодо висновків цього дослідження. Крім того, відповідно до ст.ст. 308, 309 Договору про діяльність ЄС та Статуту ЄЦБ (редакція від 1 січня 1999 р.) створено Європейський Інвестиційний Банк (ЄІБ) Його було засновано ще 1958 р. з набранням чинності Договору про Європейське економічне співтовариство. На сьогодні ЄІБ є фінансово-кредитною установою ЄС зі статутним капіталом в 243 млрд євро, що формується за рахунок внесків держав-членів відповідно до рівня розвитку їхніх економік. Основною метою ЄІБ є підтримка збалансованого та стабільного загального ринку шляхом видачі позик, надання банківських гарантій для фінансування проектів з розвитку недостатньо розвинених регіонів, проектів з модернізації виробництва та загальнокорисних програм, що потребують чималих капіталовкладень, які не під силу окремим суб'єктам підприємницької діяльності ЄС. **ЄІБ надає три основні види послуг:**

1. Кредити: надаються під життєздатні проекти як у державному, так і в приватному секторі.

Партнерами виступають як великі корпорації, так і місцеві органи влади, а також малі та середні підприємства.

2. Технічна допомога: впроваджується командою експертів-економістів, інженерів, спеціалістів у секторі.

3. Гарантії: банків, лізингових компаній, фондів, інше. ЄІБ співпрацює з третіми державами, у тому числі неєвропейськими. їх кількість перевищує 150 країн, які отримують близько 10 % від його бюджету на реалізацію різноманітних соціальних програм. Однією з таких держав є Україна, яка співпрацює з ЄІБ на підставі Договору про співробітництво та діяльність Постійного представництва ЄІБ в Україні від 15.06.2010 р. З 2004 року Україна розпочала співпрацю з ЄІБ, направлену на отримання можливості залучення в національну економіку довгострокових фінансових ресурсів банку для реалізації важливих інфраструктурних, енергетичних, природоохоронних та інших інвестиційних проектів загальнодержавного значення. З 2007 р. ЄІБ здійснює фінансування інвестиційних проектів в Україні. Зміни в економічній політиці. Відповідно до ч. 1 ст. 121 Договору про діяльність ЄС держави-члени ЄС мають ставитися до своєї економічної політики як до справи, загальної для цілого ЄС. Крім того, ст. 121 Договору про діяльність ЄС передбачає взаємні права 1 За час співпраці України з ЄІБ було підписано угоди за 13 проектами на загальну суму 2 947,54 млн євро.

Економічний та Валютний союз й обов'язки держав-членів ЄС та Ради ЄС щодо відстеження темпів економічного розвитку та фінансового стану. З початком третього етапу ЕВС набула чинності ст. 122 Договору про діяльність ЄС, яка передбачає, що Рада ЄС у разі виникнення серйозних ускладнень у державі-члені, що не залежали від її волі, може надавати фінансову підтримку такій державі-члену. Ця процедура передусім запроваджується для мінімізації наслідків стихійного лиха та інших явищ природного характеру. Крім того, Договір про діяльність ЄС містить низку норм, об'єднаних ст. 126 Договору про діяльність ЄС, що стосуються особливостей бюджетного процесу.

**Головна ідея третього етапу ЕВС**, з точки зору бюджетного регулювання, - це неприпустимість надмірних бюджетних дефіцитів як необхідна передумова запровадження єдиної валюти в ЄС. 17 червня 1997 р. у м. Мадриді було підписано Резолюцію Європейської Ради «Пакт про стабільність та зростання», відповідно до якої, держави-члени

ЄС зобов'язуються дотримуватися своїх програм стабільності та зближення (конвергентності) і в разі потреби вживати необхідних заходів, зокрема, з метою збалансування бюджетів. Крім того, країни зобов'язуються усувати надмірний бюджетний дефіцит якнайшвидше після його виникнення. Спільна валютна політика. Найважливішим та найбільш очевидним досягненням третього етапу створення ЄВС, безумовно, стало запровадження єдиної європейської валюти - євро. Запровадження євро відбувалося поступово та поетапно для максимального пом'якшення можливих негативних, «шокових» наслідків для економік держав-членів, які увійшли до «зони євро».

**Другий етап** створення ЄВС звершився встановленням Радою ЄС 31 грудня 1998 р. твердих фіксованих обмінних курсів для валют 11 держав-членів ЄС, які висловили бажання приєднатися до зони єдиної європейської валюти та відповідали встановленим критеріям цінової стабільності.

До кола цих країн увійшли Австрія, Бельгія, Ірландія, Іспанія, Італія, Люксембург, Нідерланди, Німеччина, Португалія, Фінляндія, Франція. З цього моменту національні валюти цих країн припинили своє незалежне існування та фактично стали частковим (процентним) виразом майбутньої валюти євро. Наступного дня, 1 січня 1999 р., євро запроваджено у безготівковій формі для розрахунків за чеками, банківськими переказами тощо. Таким чином, євро замінив собою попередню розрахункову одиницю - 268 § 13.2. Етапи створення Економічного та Валютного союзу екю. За встановленим розкладом не пізніше 1 січня 2000 р. всі операції в межах ЄС мали здійснюватися у євро. Водночас у цей період національні валюти держав-учасниць «єврозони» продовжували використовуватись як належний платіжний засіб у готівкових розрахунках. 1 січня 2001 р. до зони євро офіційно приєдналася Греція. 1 січня 2002 р., через 3 роки після запровадження «віртуального» євро єдину європейську валюту було випущено в готівковий обіг. Період обміну старої валюти на євро тривав до 28 лютого 2002 р. (2 місяці), хоча деякі держави-члени встановили більш тривалі строки обміну (аж до необмеженого строку) старих банкнот. 1 липня 2002 р. скасовано статус національних валют держав-членів, які увійшли до «зони євро», як платіжних засобів, і європейське грошове розмаїття остаточно пішло в історію. 1 січня 2007 р. до «зони євро» приєдналася Словенія.

Останніми подіями в межах «зони євро» стали приєднання до неї Мальти та Кіпру (крім Північного Кіпру, де розташована незвідома держава Турецька Республіка Північного Кіпру) (з 1 січня 2008 р.), Словаччини (з 1 січня 2009 р.), Естонії (з 1 січня 2011 р.), Латвії (з 1 січня 2014 р.) та Литви (з 1 січня 2015 р.). На сьогодні до «зони євро» входять 19 держав-членів ЄС (11 початкових членів, а також 8, що приєдналися пізніше). Євро використовується як платіжний засіб на французьких заморських територіях (Гваделупа, Мартініка, Майот, Реюньон, Французька Гвіана тощо). Крім того, євро використовується як платіжний засіб на підставі двосторонніх договорів на території Ватикану, Монако та Сан-Марино. Андорра, Косово та Чорногорія (Монтенегро) запровадили євро як валюту на своїй території в односторонньому порядку, не будучи членами ЄСЦБ та не маючи права друкувати банкноти та карбувати монети. До курсу євро штучно прив'язані валюти цілої низки країн, що не входять до ЄС: Боснії та Герцеговини, Кабо-Верде, 13 африканських країн, які входять до зони франка КФА, французьких заморських територій, Коморських островів. 1 Хоча євро від самого початку прирівнювалося до екю за курсом 1:1, ототожнювати ці валюти не можна. Валюти Великої Британії, Данії, Швеції та держав-членів, які не входять до «єврозони», враховувалися при обчисленні в екю, тоді як Австрія та Фінляндія, що входять до групи євро, не мають своїх національних валют в «кошику» обчислення екю. 2 До цієї дати у євро було переведено всі державні зобов'язання; всі банківські та фінансові установи у розрахунках запровадили євро замість своїх національних валют. 3 Див.: Регламент Ради ЄС № 1478/2000 (ЄС) від 19 червня 2000 р. На вересень 2014 р. у світі оберталася готівкова маса на суму 955 млрд євро (що робить євро валютою номер 2 у світі за обсягом готівкових коштів після долара США); у євро зберігається 20,3% резервів іноземної валюти в національних банках країн світу<sup>1</sup>.

держави-члени ЄС зобов'язувалися запровадити на своїй території євро протягом установлених угодами про приєднання до ЄС періодів часу: Литва, Болгарія та Естонія - до 1 січня 2010 р.; Латвія, Польща, Румунія, Угорщина та Чехія - з 2011 до 2014 рр. Але лише Естонія вчасно виконала всі вимоги та приєдналася до єврозони з 1 січня 2011 р. Для решти держав-членів ЄС строк приєднання було відсунуто, але навіть в межах нового строку приєднання не відбулося, не в останню чергу через кризові явища в європейській економіці. Польща та Угорщина взагалі не мають жодних конкретних термінів приєднання, крім загального обов'язку зробити це колись у майбутньому. Тим не менше, всі держави-члени ЄС, крім Великої Британії, Данії та, фактично, Швеції, формально зобов'язані приєднатися до зони євро та запровадити європейську валюту замість національних валют. На Велику Британію та Данію поширюється особливий винятковий режим (англ. «opt-out»), а Швеція уникає обов'язку вступу до «зони євро» через відмову приєднатися до Європейського обмінного механізму (членство у якому формально є добровільним, але водночас є передумовою вступу до зони євро). Таким чином, після 2015 р. за межами єврозони, якщо не приймуть в односторонньому порядку рішення про приєднання до євро, залишатимуться Велика Британія, Данія та Швеція.

Запровадження ЄВС спричинило фундаментальну трансформацію економічних відносин у ЄС і ще більшу інтеграцію між державами-членами ЄС. Створення ЄВС у тому вигляді, як це закладено в установчих договорах ЄС, означає значне обмеження суверенітету держав-членів ЄС й фактичне створення величезної «наддержави» ЄС з виключною компетенцією в галузі економічного, банківського та валютного регулювання.

Але, з іншого боку, ЄВС дозволяє збудувати справжній Внутрішній ринок ЄС, позбавлений будь-яких кордонів, та досягти однієї з найголовніших цілей ЄС - гармонійного, збалансованого і стійкого розвитку підприємництва та високого ступеня конкурентності та конвергентності (зближення) економічної діяльності, 1 Інформація з сайту вільної енциклопедії «Вікіпедія»: <https://en.wikipedia.org/wiki/Euro> (востаннє відвідано 13 липня 2016 р.). 270 § 13.3. Наслідки запровадження єдиної європейської валюти (євро) а через це - досягнення якнайбільшої економічної та соціальної солідарності країн Європи. м м м § 13.3. Наслідки запровадження єдиної європейської валюти (євро) Попри те, що майбутнє європейської валютної системи вже визначено, запровадження євро (або приєднання до «зони євро») залишається предметом невпинних суперечок політиків, науковців та практиків. Прибічники запровадження євро, як правило, посилаються на такі переваги запровадження єдиної європейської валюти, як сприяння значному зростанню економіки держав-членів ЄС та забезпечення більшої стабільності цін через чимале зменшення інфляції.

Як передбачається, значне зростання економіки матиме місце внаслідок дії таких факторів: а) значне заощадження коштів, які досі витрачалися на закордонних операціях через різницю в обмінних курсах (зокрема заощадження на вартості іноземної валюти) (за розрахунками Європейської Комісії внаслідок запровадження євро було заощаджено на цій статті витрат близько 25 млрд доларів США); б) неабияке спрощення розвитку Внутрішнього ринку ЄС, особливо в галузях банківських та інших фінансових послуг (наприклад страхування) (тісний взаємозв'язок між єдиним ринком та європейською валютою неодноразово підкреслювався в багатьох документах ЄС, а отже, це дало підставу для виникнення популярного гасла «Єдиний ринок - одна грошова одиниця»); в) заощадження коштів, які витрачаються на коливанні обмінних курсів, тому що наявність цінового розмаїття як наслідок різноманітних грошових одиниць сама собою перешкоджає повному встановленню Внутрішнього ринку ЄС без будь-яких економічних кордонів; г) стимулювання інвестицій як наслідок зниження процентних ставок (передбачається, що державам-членам уже не буде потреби підвищувати свої процентні ставки, аби утримати свою грошову одиницю від падіння щодо німецької марки, а інвестори не потребуватимуть підвищення своїх доходів лише для того, щоб застрахуватися від несподіваних змін обмінних курсів та від повернення боргів з високими відсотками).

Вважається, що запровадження єдиної валюти також сприятиме стабілізації цін і зниженню інфляції. Річ у тім, що інфляція значно ускладнює довготермінове планування і викликає непевність підприємців у перспективах зростання виробництва. За таких обставин підприємства мають утримувати різні ціни для різних країн залежно від індексу інфляції (так зване меню цін), що суперечить принципу свободи руху товарів у межах ЄС. Прихильники єдиної валюти вважають, що ЕВС неабияк сприятиме стабілізації цін через запровадження єдиної банківської системи, незалежної від урядів окремих держав-членів, а відтак - незалежної від політичних коливань, що підтримує стабільність єдиної європейської валюти. А стабільність валюти заохотить інвесторів вкладати гроші в економіку та зберігати свої кошти в європейських банках. Натомість противники єдиної валюти («євроскептики») висувають свої, також досить обґрунтовані, контраргументи: 1) деякі нові держави-члени ЄС не готові до запровадження євро, оскільки не відповідають цілком і повністю критерію зближення (конвергентності), а показники відповідності було в них досягнуто лише шляхом використання спеціальних форм бухгалтерського обліку, який не відображає реального стану справ; 2) установлення ЕВС та запровадження єдиної валюти є чималим кроком на шляху до створення європейської «супердержави» і, відповідно, призведе до обмеження, аж до повного усунення суверенітету окремих держав-членів ЄС, а також до браку дійсного контролюючого механізму щодо діяльності інститутів ЄС у той час, коли установчі договори ЄС не передбачають встановлення відповідного контролю з боку інститутів ЄС (зокрема, фактичне вилучення банківської системи з-під національного регулювання, передбачене ст. 1 30 Договору про діяльність ЄС, унеможливило демократичний нагляд за національними банками); 3) запровадження євро призводить до підвищення цін та загальної вартості життя (зокрема, через округлення цін у старих валютах до більших сум у євро). Крім того, багато хто з громадян схильний бачити в національній грошовій одиниці втілення ідеї національної самобутності, а отже, ставиться до запровадження євро як до наступу на власну культурну спадщину, відповідно до принципу: «погана чи чудова, але це моя країна».

У будь-якому разі, навіть за наявності певної міри скепсису, запровадження єдиної європейської валюти на сучасному етапі розвитку ЄС є, безперечно, основним символом єдиної економічної політики та втілює ідею «Європи без кордонів», що поступово стає дійсністю. З іншого боку, попри всі переваги єдиної валюти, не всі держави-члени прагнуть до ЕВС: Велика Британія, Данія та Швеція відмовилися від запровадження євро. На позицію Великої Британії неабияк вплинула політика консервативного Кабінету, що в цілому відбиває загальне скептичне ставлення більшості населення Сполученого Королівства до поглиблення євроінтеграційних проєктів. Британці традиційно сприймають євро як ознаку чергового, дуже істотного кроку на шляху побудови європейської наддержави, яка повністю нехтуватиме особливими інтересами та історично унікальною позицією Великої Британії; багато хто вбачає у британському фунті стерлінгу символ історичної та культурної самобутності Британії (тоді як англійські банкноти фунтів стерлінгів мають зображення королеви Єлизавети II, Шотландія та Північна Ірландія друкують власні банкноти без портрета королеви на знак свого автономного статусу), від якого британці (зокрема англійці та шотландці) не готові відмовитися. Данія у 2000 р. провела всенародний референдум щодо вступу до «зони євро», за результатами якого датчани мінімальною більшістю (53,1 %) висловилися проти приєднання до єдиної європейської валюти. Водночас датські політики не полишають надії провести згодом ще один референдум щодо запровадження євро.

На сьогодні курс датської валюти - крони - прив'язаний до курсу євро. Швеція відповідно до Акта вступу до ЄС зобов'язалася запровадити євро на своїй території. Проте у 2003 р. на референдумі 56 % населення країни проголосувало проти єдиної валюти («за» проголосувало 42 %). Серйозне занепокоєння щодо долі «зони євро» викликали кризові явища в економіці Європи 2010—2011 років, що почалися з боргової кризи у Греції. У 2010 році було виявлено, що уряд Греції багато років приховував реальний стан економіки та

свідомо перекручував звітність для того, щоб формально відповідати критеріям ЄВС. Через надмірні витрати уряду у 2010 році бюджетний дефіцит становив 13,6 %, а зовнішній борг сягнув 120 % ВВП - найгірші показники у ЄС. Суверенні цінні папери Греції отримали найнижчий (так званий «сміттєвий», неінвестиційний) рейтинг через падіння довіри інвесторів у можливості національного уряду розрахуватися з боргами. Попри серйозні фінансові вливання з боку МВФ та ЄЦБ ситуація у Греції не стабілізувалася повністю, оскільки план скорочення видатків, прийняття якого було передумовою виділення фінансування, викликав масові протести населення та страйки профспілок. Водночас, як показали подальші події, Греція була лише першим «дзвіночком», і згодом схожі кризові явища, пов'язані з гігантським зовнішнім боргом та надмірними внутрішніми витратами і бюджетним дефіцитом, сталися ще у низці держав-членів ЄС, зокрема Іспанії, Португалії, Ірландії, Італії.

А отже, тривала криза дає додатковий аргумент євроскептикам, які небезпідставно вказують на те, що безвідповідальна політика накопичення боргів деякими урядами безпосередньо впливає на добробут населення інших держав-членів, які змушені за рахунок власних резервів та коштів власних платників податків підтримувати сусідів. Разом тим більшість експертів відзначає, що перспектива розпаду «зони євро» через поточні негаразди із платіжними балансами окремих держав-членів дуже мала.

Адже єдина європейська валюта, фактично - економічне підґрунтя ЄС, - це аж занадто масштабний та вартісний проект, щоб відмовлятися від нього через тимчасові фінансові негаразди. У відповідь на загрозу поглиблення кризи в «зоні євро» 2 березня 2012 р. 25 держав-членів ЄС (крім Великої Британії і Чехії) підписали Договір про стабільність, координацію і управління в економічному і валютному союзі, який встановлює обов'язок держав-членів ЄС значно посилити бюджетну дисципліну шляхом контролю над дефіцитом національного бюджету. Договір набере чинності в разі його ратифікації 12 державами-членами «зони євро». За умовами цього Договору дефіцит бюджету держав-членів ЄС не може перевищувати 0,5 % номінального ВВП. Для держав з низьким рівнем державного боргу цей рівень може бути підвищено до 1 % ВВП. Державний борг членів ЄС не може перевищувати 60 % ВВП, а порушники зобов'язані знижувати борг на 5 % щорічно. Тільки держави-члени ЄС, які ратифікували Договір про стабільність, координацію і управління в економічному і валютному союзі будуть мати право на фінансову допомогу з фондів ЄС.

#### **4. СПІЛЬНА АГРАРНА ПОЛІТИКА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ**

САП зародилась в 50-ті роки минулого століття в Західній Європі, суспільство якої зазнало значної шкоди в роки другої світової війни. Сільське господарство того часу теж переживало не найкращі свої часи та не могло гарантувати достатнє постачання продовольчих товарів. Цілі та загальні принципи функціонування САП були закладені в Римській Угоді 1956-го року. В статті 39(1) Європейська Спільнота ставить наступні цілі: Підвищити продуктивність виробництва сільськогосподарської продукції за рахунок стимулювання технічного прогресу, забезпечення раціонального розвитку аграрного виробництва та оптимального використання факторів виробництва, а саме праці; Таким чином забезпечити справедливі стандарти життя сільського населення, а саме за рахунок збільшення доходів осіб, які зайняті в сільському господарстві; Стабілізувати ринки; - Забезпечити достатню кількість продовольчих товарів; Забезпечити потрапляння товарів до споживачів за прийнятних цін. Очевидно, що дані цілі сформульовані доволі гнучко і деякі з них мають нечіткі формулювання, як, наприклад, “справедливі” та “прийнятні”. Тільки перша ціль має певні інструменти виконання.

Більше того, перша ціль напряму стосується другої, так як припускається, що зростання продуктивності має покращувати справедливі стандарти життя. Із самого початку існування САП до ринкової та цінової політики приділяли найбільше уваги. Для досягнення вищезгаданих цілей, ЄС розробив три принципи функціонування САП: Вільний рух товарів всередині ЄС та спільні ціни для одних і тих самих товарів; Спільність переваг,

що значить перевага внутрішньо виробленим товарів над імпортованими; Спільна фінансова відповідальність за ринкову та цінову політику Європейського Співтовариства. Ці основні принципи мали багато значення для подальшого розвитку САП. Ринкова та цінова політика неминуче стали ядром аграрної політики ЄС, частково через неспроможність оцінити зростання обсягів виробництва, частково через свіжу пам'ять про післявоєнну нестачу продовольства і частково через домінуючу необхідність досягнення політичної угоди щодо сільського господарства, щоб зцементувати утворення Європейського Економічного Співтовариства (HUBBARD and RITSON, 1997). Цінова підтримка зернових культур була встановлена на рівні 50 % вище від світового рівня. Як наслідок, через те, що більшість іншої сільськогосподарської продукції залежить від зернових культур, як то конкуруючі культури або користувачі кормів із зернових культур, більшість цін на іншу сільськогосподарську продукцію теж повинні були встановлені відносно на високому рівні. Протягом 70-х та 80-х років прагнення досягнути самодостатності в основних продовольчих товарах було в основному досягнуте, але субсидування прив'язане до виробництва стало жертвою свого власного успіху (EUROPEAN COMMISSION, 2004).

Почали з'являтися побічні ефекти, такі як (a) неефективне та високо-затратне виробництво; (b) ускладнена структурна адаптація; (c) в не вигідному становищі знаходились споживачі з низькими доходами; (d) вигоду мали головним чином тільки великі ферми, тоді як малі мали незначну вигоду (так як вигода розподілялась на гектар та на кількість виробленої продукції); (e) торгівельні конфлікти як із багатими так і з бідними країнами.

Протягом 80-х років, Європейська Комісія намагалася контролювати зростання надлишку сільськогосподарської продукції і, таким чином, бюджетних коштів САП. В 1984 році, задля контролю виробництва молока та молочних продуктів, була запроваджена квота на молоко. Комісія також запровадила пакет "бюджетних стабілізаторів", щоб тримати під контролем бюджетні витрати. Якщо фактичний обсяг сільськогосподарського виробництва перевищував "максимально гарантовану кількість", ціни підтримки в наступному році повинні були автоматично зменшуватись пропорційно до перевищення виробництва. На додаток до стабілізаторів, ЄС запровадив ряд структурних заходів, в тому числі добровільну відмову від використання землі, були запроваджені інтенсифікаційні та диверсифікаційні схеми, щоб полегшити пристосування пропозиції та попиту, і в той самий час компенсувати фермерам втрати доходів, та підвищення значимості захисту навколишнього середовища (FEARNE, 1997). Але через те, що стабілізатори не вирішували проблеми високої цінової підтримки з постійним стимулом до більшого виробництва, вони були приречені на невдачу. Це було визнано і самою Комісією, що закликала до фундаментального перегляду механізмів функціонування САП "щоб адаптувати їх до ситуації, що різниться від тієї, що була в 60-ті роки" (FEARNE, 1997, с. 51). Потреба в реформуванні САП була продиктована декількома основними причинами. Як вже вище було зазначено, високі ціни підтримки дуже стимулювали сільськогосподарське виробництво. Зернові культури, молочні та м'ясні продукти, ціни на які були значно вище світових, постійно були в надлишку.

Це призвело до зростання бюджетних витрат і навіть спричинило декілька бюджетних криз. В 1992 році аграрний бюджет склав близько 35 млрд. ЕКЮ, або 0.61 % всього ВВП країн ЄС-12. В той же час, Величина Підтримки Виробника (ВПВ) склала близько 66 млрд. ЕКЮ, що відображує, додатково до бюджетних трансфертів, величезні трансферти від споживачів до виробників через високі внутрішні ціни на продовольчі товари. Цей тиск на платників податків та споживачів не міг вічно продовжуватись, особливо коли суспільство почало всерйоз задумуватись над обґрунтуванням підтримки сільського господарства. САП створювало багато проблем у стосунках із конкурентами на світових ринках. Через інтенсивне субсидування свого експорту, ЄС спровокувало нарікання на нечесну конкуренцію з боку США та Групи 1 ВПВ є показником річної

вартості трансфертів від споживачів та платників податків на підтримку сільського господарства, на враховуючи природу цієї підтримки, її цілей та впливу на виробництво та доходи. КАІРНС2. Ці країни з нетерпінням очікували кінець експортним субсидіям ЄС, які значно знижували світові ціни.

Такі непорозуміння мали своє віддзеркалення в інших секторах економіки та послаблювали здатність ЄС отримати кращий доступ до інших ринків промислової продукції під час Уругвайського Раунду переговорів СОТ. Реформа МакШеррі 1992 року В 1992 році Комісар із сільського господарства ЄС Рей МакШеррі започаткував першу серйозну реформу САП. Ця реформа складалася з чотирьох основних елементів: зниження цінової підтримки, запровадження прямих (компенсаційних) виплат, більш суворий контроль над виробництвом, більша увага до захисту навколишнього середовища. Протягом 1993-1996 рр., ціни на зернові культури були зменшені на 30 %.

Таке зниження ціни значно зменшило витрати на корми та споживчі ціни на продовольчі товари, а також дозволило знизити ціни на яловичину на 15 % та на масло на 5 %. Для того, щоб ще більше зменшити надлишки, фермери ЄС повинні були необробляти 15 % всієї площі сільськогосподарської площі (крім малих сільськогосподарських підприємств, які виробляли менше ніж 92 тони зернових культур). Як компенсацію за зниження ціни та необроблювану землю, фермери отримували прямі виплати, які були прив'язані до виробництва певної продукції.

Ці виплати базувались на історичній врожайності та встановлених цінах. В Англії, наприклад, середній фермер отримував 148 ЕКЮ на гектар ораної землі в 1993 році, тоді як середній фермер Уельсу отримував лише 116 ЕКЮ на гектар через нижчу врожайність зернових культур ніж в Англії (5.49 тон проти 4.65 тон на гектар). Додатково були запровадженні, також, прямі виплати для виробників ВРХ. МакШеррі реформа збільшила увагу до розвитку сільських територій та екологічних стандартів. Реформа мала подвійну мету: обмежити виробництво сільськогосподарської продукції та закріпити за фермерами статусу охоронців природних ресурсів. Фермерам встановили більш суворі екологічні стандарти, але й надавали фінансову підтримку, якщо вони (а) суттєво зменшували використання мінеральних добрив та хімікатів або запроваджували чи продовжували органічне виробництво; (b) переходили на більш екстенсивні методи виробництва в рослинництві та тваринництві; (c) допомагали підтримувати сільські території; (d) тривалий час не обробляли землю через екологічні причини; або (e) надавали землю для суспільного доступу та відпочинку. 2 До групи КАІРНС входять Австралія, Бразилія, Канада, Чилі, Колумбія, Фіджі, Малайзія, Нова Зеландія, Парагвай, Філіппіни, Південна Африка, Таїланд та Уругвай. Реформи МакШеррі не зменшили загальні витрати САП. Навпаки, завдяки запровадженню прямих виплат, витрати бюджету на САП навіть зросли. Але реформа МакШеррі зробила механізм підтримки сільськогосподарських виробників більш прозорим, який менше викривляв зовнішній та внутрішній ринки та менше залежав від обсягів виробництва. Це є важливим фактом, оскільки різні типи підтримки сільського господарства асоціюються із різним ступенем ефективності.

Ці інструменти використовуються за для досягнення однієї і тієї ж мети – вирівнювання сільськогосподарських та несільськогосподарських доходів. Ми можемо побачити, що у всіх випадках найбільшу вигоду від цього мали власники землі. Якщо фермер володіє своєю землею, то кожен цент підтримки через цінову підтримку дає йому додатково 26 % доходу в термінах більшої земельної ренти.

У випадку з виплатами на площу, ця цифра складає 91.3 %. Але якщо фермер здає землю в оренду, він отримує тільки 12.6 % у випадку цінової підтримки, 14 % у випадку виплат на зменшення виробництва та 46.3 % - у випадку виплат на площу (КРАМОН-ТАУБАДЕЛЬ, ЗОРЯ 2004). Так як реформа МакШеррі перемістила витрати САП із цінової підтримки на виплати, що залежать від обсягів виробництва (які мають меншу трансферту ефективність ніж виплати, що не залежать від виробництва і які були запровадженні в 2003 році, див нижче), витрати САП стали набагато ефективнішими в досягненні цілей САП.

Реформа МакШеррі допомогла ЄС виконати свої зобов'язання в рамках Договору Уругвайського Раунду СОТ щодо Сільського господарства стосовно доступу до ринку, внутрішньої підтримки та експортних субсидій. Обсяг експортних субсидій зменшився від 10 млрд. євро протягом 1988-1993 до 3.7 млрд. євро в 2000 році. Запровадження прямих виплат, які залежали від виробництва допомогло фермерам ЄС задовольнити вимоги СОТ щодо обсягів внутрішньої підтримки шляхом перенесення головних заходів підтримки з “жовтої” до “блакитної” скриньки.

Так як заходи “блакитної” скриньки за вимогами СОТ не підлягають скороченню, ЄС виграло для себе додатковий час, для того щоб підготувати своє сільське господарство до світової конкуренції. План дій 2000 Наприкінці 90-х років наближення часу розширення ЄС на схід та очікування більш суворих правил СОТ в результаті Дохського Раунду переговорів стимулювали проведення наступної фази реформ САП, яка мала назву План дій 2000. Очікувалось, що розширення ЄС на схід додасть ще десять країн із набагато меншим рівнем розвитку сільського господарства, в порівнянні із країнами ЄС-15. Очікувалось, що через початкову низьку врожайність та продуктивність виробництва сільське господарство в цих країнах буде розвиватися швидкими темпами, таким чином ще більше зменшувати фіскальну стабільність САП. Іншою причиною для продовження реформування було занепокоєння, що існуюча САП могла ввійти в конфлікт із вимогами СОТ після 2000 року, на додаток до того, що наступний раунд переговорів мав розпочатися в 1999 році. І насамкінець, існував тиск з боку нових пріоритетів САП, направлених на продовольчу безпеку та стандарти якості задля досягнення більш екологічно прийняттого сільського господарства з вищими стандартами добробуту.

Ці тиски і спричинили нову хвилю реформ, які, по своїй суті, продовжили реформи МакШеррі. В 1999 році в Берліні, Європейська Комісія прийняла пакет реформ, які мали назву План дій 2000. План дій 2000 містив чотири головних елементи: подальше зменшення цінової підтримки зернових культур, яловичини та молочних продуктів; стабілізація сільськогосподарського бюджету на 2000-2006 рр; збереження квоти на молоко до 2008-го року; збільшення фінансування заходів з розвитку сільських територій та несільськогосподарської діяльності.

План дій 2000 передбачав подальше зменшення цінової підтримки зернових культур на 15 % в два рівних кроки. Як компенсація, прямі (компенсаційні) виплати теж були збільшені в два кроки: з 54 євро/т до 58 євро/т в 2000 році і далі до 63 євро/т, помножену на історичну базову врожайність кожного регіону. Обов'язкова частка необроблюваних земель повинна була складати 10 % протягом 2000-2006 рр. Ефективний рівень цінової підтримки для яловичини був зменшений на 20 % в три кроки. САП бюджет був встановлений середньому на рівні 42.3 млрд. євро на 9 рік, враховуючи 4.3 млрд. на розвиток сільських територій, на період 2000-2006 рр. В формулюванні аграрної політики в Плані дій 2000, більше уваги було приділено екологічним питанням та багатофункціональній ролі європейського фермерства. План дій 2000 запровадив нове правило, згідно якого будь-який вид прямої підтримки доходів повинен задовольняти наступним критеріям: (а) принцип захисту навколишнього середовища/перехресної відповідності зобов'язав фермерів дотримуватись відповідних екологічних норм, якщо вони хочуть отримувати компенсаційні платежі в повному обсязі; (b) принцип модуляції дозволяв членам ЄС переміщати прямі виплати на одну ферму в залежності від рівня зайнятості на фермі; (c) заощадження від перехресної відповідності та модуляції можна використати не тільки на агро-екологічні заходи, а й на розвиток сільських територій. Більше того, була прийнята інтегрована політика розвитку сільських територій, яка базувалась на принципі доповнюваності (політика децентралізації). 5 Реформа Фішлера 2003 року.

У ретроспективі План Дій 2000 був недостатньо кардинальний, щоб вирішити усі складні питання сільського господарства ЄС. Через те, що ціни підтримки на більшість продуктів, за виключенням, хіба що, зернових, продовжували перевищувати ціни світового



ринку, європейські фермери залишалися неконкурентоздатними без експортних субсидій. Це підвищувало ризик виникнення нових проблем з бюджетом та стримувало фінансування розвитку сільської місцевості. План Дій 2000 також не вирішив головних проблем ЄС перед ймовірними рішеннями Дохського раунду переговорів СОТ, беручи до уваги наполегливість багатьох членів СОТ знизити рівень внутрішньої підтримки та імпорتنих мит, а також взагалі відмінити експортні субсидії і „блакитну” скриньку.

План Дій 2000 передбачав перегляд САП у 2003 році. Така умова була напряму включена в кінцевий текст угоди, тому що навіть у 1999 році Європейська Комісія очікувала подальші зміни, необхідні для підвищення довгострокової стійкості сільського господарства Європи та досягнення цілей САП у новому глобально-інтегрованому світі. ЄС була зацікавлена в досягненні нової угоди СОТ на Дохському раунді переговорів. Але щоб зацікавити інших членів СОТ досягти цієї угоди, ЄС потрібно першій зробити серйозні кроки по реформуванню САП у напрямку тенденцій СОТ та бажань країн, що розвиваються. Через те, що ці країни стали організованіше захищати свої торговельні інтереси в СОТ, вони все гучніше закликають ЄС та інші країни ОЕСР відмовитися від надмірного субсидування фермерів, яке продовжує знижувати світові ціни та обмежувати доступ їхніх товарів на ринки розвинених країн. Лише серйозні зміни САП надали б можливість ЄС добиватися досягнення своїх цілей у рамках СОТ та використати цей момент для 10 посилення внутрішньої підтримки проведення реформ.

Підвищення уваги до захисту навколишнього середовища, безпеки харчових продуктів та умов утримання тварин, особливо після ряду гучних скандалів щодо кормів з вмістом діоксиду, ящуру та коров'ячого сказу, також сприяло реформуванню САП з метою врахування проблем навколишнього середовища та безпеки харчових продуктів у роботі фермерів. Тому в середині 2003 року аграрний комісар ЄС Франц Фішлер запропонував ряд реформаторських заходів, які, після довгих переговорів, було затверджено у вересні 2003 року. Головними складовими реформи було відокремлення прямих платежів від виробництва, модуляція, підвищення вимог до умов господарювання, затвердження аграрного бюджету 2007-2013 років, підвищення фіскальної дисципліни та зниження цін підтримки. Серцевиною реформи Фішлера є вимога, щоб прямі платежі, запроваджені реформою МакШеррі та Планом Дій 2000, були відокремлені від виробництва. У минулому фермери мали право на отримання прямих платежів лише тоді, якщо вони погоджувалися виробляти певні види аграрної продукції.

Починаючи з 1 січня 2005 року фермери отримують прямі платежі незалежно від своїх виробничих рішень. Відокремлення субсидій від виробництва надало можливість знизити перевиробництво, раніше викликане виділенням субсидій, та відновити ринкові сигнали таким чином, щоб фермери при прийнятті виробничих рішень опирались на відносні ціни, а не відносні субсидії. Кожен фермер отримує одну пряму субсидію в залежності від площі сільськогосподарських угідь, а не минулих обсягів виробництва. Ця субсидія дорівнюватиме обсягам прямих платежів в базовому періоді 2000-2002 років. Члени ЄС мають право перенести введення єдиної прямої субсидії у себе в країні на два роки, тобто до 2007 року (AGRA EUROPE, 2003). Деякі деталі запровадження єдиної прямої субсидії надано в Додатку 1. Отримання фермером повного обсягу єдиної субсидії залежатиме від виконання ряду вимог щодо охорони навколишнього середовища, безпеки харчових продуктів, захисту рослин і стандартів утримання тварин.

У разі невиконання перелічених доволі суворих вимог господарювання, субсидії скорочуватимуться на суму можливої шкоди або навіть ризику надання шкоди від недотримання вимог. Більша увага до стимулювання розвитку сільської місцевості та охорони навколишнього середовища ще з часів реформи Мак Шеррі та Плану Дій 2000 призвела до модуляції прямих платежів. Прямі платежі в 2005 році зменшено на 3 %, в 2006 році буде зменшено на 4 % та в 2007 і подальших роках до 2013 року – на 5 %. 80 % цих фондів залишається в країні платникові, а решту розподіляють згідно критеріїв Європейської Комісії.

Ці кошти буде використано на програми розвитку сільської місцевості, описані нижче. 11 Програми розвитку сільської місцевості ЄС: Фермерам та іншим підприємцям в сільській місцевості надається допомога на такі програми: - Обучення новим технологіям аграрного виробництва та ведення бізнесу на селі --Допомога молодим фермерам на початковому етапі - Допомога похилим фермерам раніше вийти на пенсію - Використання дорадчих послуг Інвестиції в аграрне виробництво Оновлення основних засобів і обладнання - Допомога фермерам у виконанні стандартів ЄС щодо захисту навколишнього середовища, утримання тварин та захисту охорони здоров'я - Допомога у створенні переробних потужностей на аграрних підприємствах, щоб фермери могли заробляти на виробництві більш вартісної продукції - Допомога з маркетингом аграрної продукції - Покращення якості продукції та маркетинг якіснішої продукції - Підтримка фермерів у гірських районах та інших проблемних територіях - Відновлення аграрного та лісового потенціалу на пошкоджених територіях - Покращення умов утримання тварин - Оновлення сіл та сільської інфраструктури - Заохочення туризму - Покращення доступу сільського населення до базових послуг - Аграрні заходи по охороні навколишнього середовища - Засадження нових посадок лісу - Заходи щодо покращення менеджменту лісного господарства (Джерело: European Commission (2004)).

Після самміту в Брюсселі в жовтні 2002 року, бюджет САП на підтримку цін та прямі платежі (класичний „Розділ 1” САП) було зафіксовано для 2004-2006 років з 1 % щорічним підвищенням до 2013 року. За цією схемою „Розділ 1” бюджету САП має дорівнювати 43,7 млрд. євро в 2006 та 42,3 млрд. євро в 2013 році (за цінами 2004 року). Новий „Розділ 2” (заходи розвитку сільської місцевості та охорони навколишнього середовища) повинен зростати щороку на 1,2 млрд. євро, щоб досягти в 2013 році розміру в 15,5 млрд. євро. Зростання важливості ролі розвитку сільської місцевості в реформі Фішлера закріплено у відкритому бюджеті „Розділу 2” на відмуні від бюджету „Розділу 1”, витрати якого підлягають суворому бюджетному нагляду.

Європейська Комісія отримала право зменшувати розмір прямих платежів у разі перевищення граничного дефіциту аграрного бюджету. Починаючи з 2007 року у разі перевищення дефіциту бюджету САП на 300 млн. євро, Комісія може ініціювати адекватне зниження прямих платежів. Ще одним результатом реформи Фішлера було залишення інтервенційної ціни зернових на існуючому рівні (тобто 101 євро за тону). Однак було відмінено інтервенційні закупівлі жита, а 12 інтервенційні ціни на сухе молоко зменшили на 15 % (на 5 % щороку протягом 2004-2006 років) і на вершкове масло на 25 % (на 7 % щороку протягом 2004-2006 років і 4 % в 2007 році) (AGRA EUROPE, 2003). Реформа Фішлера спромоглася відокремити більшу частину прямих платежів від виробництва. Така політика сприятиме стабілізації доходів фермерів та заохочуватиме виробництво продукції, на яку є попит споживачів. Відокремлені прямі платежі дистанціювали САП від неефективної політики, що посилала сигнали фермерам, що потрібно „виробляти продукцію низької якості в інтервенційні запаси держави”.

Ті фермери, які продовжуватимуть виробляти продукцію лише для інтервенційних запасів, будуть суворо покарані ринком. Більше того, модуляція підвищила можливості підтримки нових цілей САП, таких як розвиток сільської місцевості та зменшення різниці рівня життя між селом і містом. „Виробництво аграрної продукції та продуктів харчування, як ніколи раніше, все більше розглядається як завдання приватного сектору, який знаходиться під постійним впливом ринку, що може допомогти йому адекватно справитися з поставленим завданням” (AGRA EUROPE, 2005). Реформа Фішлера також призвела до зниження бюджетних витрат на проведення САП. На сьогодні бюджет САП складає 50 млрд. євро або 0,43 % загального ВВП країн ЄС.

На початку 1990-х років частка САП у ВВП складала 0,54 %. В 2013 році частка аграрного бюджету в ВВП знизиться до 0,33 % (EUROPEAN COMMISSION, 2004). САП знаходиться під постійним моніторингом, і на додаток до зменшення його частки у ВВП і загальних видатках бюджету ЄС, видатки аграрного бюджету зміщено від підтримки

виробництва до відокремлених прямих платежів та розвитку сільської місцевості. Насамкінець реформа Фішлера показала приклад усьому світові та СОТ. Шляхом відокремлення прямих платежів 90 % заходів „блакитної” скриньки перейшло до „зеленої” скриньки. Значна частка субсидій на виробництво тютюну, бавовни, оливок та хмелю також перемістилася від „жовтої” до „зеленої” і „блакитної” скриньок (SWINBANK, 2005).

Нижчі ціни на молочні продукти зменшують витрати на експортні субсидії і тому підвищують шанси ЄС на отримання поступок на переговорах СОТ. Крім того, вони створюють засади повної відміни експортних субсидій в ЄС та значного скорочення заходів „жовтої” скриньки, тобто головних елементів САП у минулому. 6 Невирішені питання САП Незважаючи на усі досягнення проведених реформ САП, план реформування все ще далекий від повного завершення. По-перше, еволюція САП відбувалася не лише через зміни у веденні сільського господарства, але й через нові вимоги суспільства. Європейські споживачі хочуть споживати безпечно та здорову їжу.

Такі вимоги значно зросли після ряду скандалів, пов'язаних із безпекою харчових продуктів та умов утримання тварин. Безпека продовольства починається з аграрного підприємства, тому ЄС запровадило контроль за виконанням стандартів „від поля до столу”. Тому в майбутньому, вірогідніше за все, фермерам ЄС потрібно буде виконувати ще вищі вимоги щодо умов господарювання, отримуючи при цьому менші обсяги прямих платежів та інших субсидій. Заходи 1-го Розділу бюджету САП підлягають фінансовій дисципліні, тобто у разі необхідності Європейська Комісія може скоротити виплати з цієї 14 частини бюджету.

Існують оцінки, що Комісії вже в недалекому майбутньому прийдеться робити такі скорочення, тому що при встановленні поточних параметрів бюджету були недооцінені 1) підвищення аграрного виробництва після введення САП в нових країнах-членах ЄС, 2) приєднання Болгарії та Румунії до спільного аграрного ринку в 2007 році та 3) можливий вплив реформи Фішлера на виробництво аграрної продукції в 15 старих членах ЄС (AGRA EUROPE, 2005 а). Беручи до уваги „озеленіння” САПу та вимоги щодо покращення політики розвитку села, жертвою скорочень бюджету стануть, більш за все, саме прямі платежі. По-друге, ряд країн, великих платників до спільного бюджету ЄС, наполягають на зниженні внесків із 1,24 % до 1 % ВВП.

Якщо дійсно буде прийнято таке рішення, бюджет ЄС зменшиться на 32 млрд. євро щороку. Через те, що реформа Фішлера зафіксувала аграрний бюджет протягом 2007-2013 років (стаття 2а), Європейській Комісії доведеться скорочувати видатки поза межами сільського господарства, головним чином за рахунок структурних фондів. Це ставить розмір аграрного бюджету в центр політичних дискусій, а нещодавній звіт Палати Лордів Великобританії (від 11 березня 2005 року) навіть підняв питання про сумнівність основ САП. У цьому звіті сказано: „Ми вважаємо, що поточний і запропонований розподіл ресурсів на проведення аграрної політики є непропорційним. Ми також вважаємо, що рішення Європейської Ради від жовтня 2002 року про фіксацію аграрного бюджету в період від 2007 до 2013 року є вкрай прикрим. Ми рекомендуємо Раді ніколи більше навіть на намагатися проводити переговори по бюджету таким чином і намагатися спасти аграрний бюджет, піддавши інші статті бюджету вкрай високому скороченню” (AGRA EUROPE, 2005б, с. А/1). Примітка: У 2013 році бюджет сільського господарства та розвитку села займатиме 37 % загального бюджету ЄС.

Але це не означає, що бюджет САПу займає таку величезну частку всіх бюджетних видатків країн ЄС. Спільний бюджет ЄС фінансує лише дуже обмежені види діяльності. Видатки на освіту, охорону здоров'я, розвиток інфраструктури, оборону, державне адміністрування і т.п. фінансуються з національних бюджетів кожної країни ЄС. Джерело: MUNCH (2005). По-третє, зовсім скоро ЄС буде змушена реформувати свою політику щодо ринку цукру. Ця політика попала під неймовірний тиск після недавно прийнятого рішення панелі СОТ щодо незаконності використання експортних субсидій для певної категорії цукру та пересічного субсидування цукру категорії С, а також через безмитний імпорт

цукру з найбідніших країн, що розвиваються, в рамках угоди „Торгівля усім, крім зброї”. Досить радикальна реформа ринку цукру в традиціях реформи Фішлера вже представлена на розгляд і, більш за все, буде прийнята до кінця 2005 року. Насамкінець, незважаючи на попередні зниження цін підтримки, на сьогодні ЄС доведеться продовжувати використовувати експортні субсидії, щоб утримувати ціни на цукор, яловичину та молочні продукти.

Але все йде до того, що угода Дохського раунду СОТ 16 передбачатиме повну відміну експортних субсидій. Хоча переговори СОТ навряд чи закінчаться до 2006 року і поетапна відміна експортних субсидій навряд чи почнеться до 2007 року, в довгостроковій перспективі ЄС не зможе уникнути повної відміни заходів підтримки цін та приведення внутрішніх цін до рівня світових. Наслідки для аграрної політики України Починаючи з реформи Мак Шеррі, САП почала свою довгу ходу від підтримки перевиробництва до ринково-орієнтованої політики, направленої на охорону навколишнього середовища та стійке і ефективне ведення аграрного виробництва.

Радикальні зміни САП в 2003 році стали лише наступним логічним кроком переходу до політики підтримки не лише сільського господарства, але й розвитку сільської місцевості. Підтримка виробництва стала надаватися і в майбутньому ще більше надаватиметься за дотримання гарантій високої якості і безпеки аграрної продукції. ЄС суттєво відкрила свої ринки для імпорту і, щоб зберегти свої ринки збуту, ЄС реформуватиме цукрові та молочні квоти, а також решту заходів підтримки цін, щоб забезпечити зростання аграрного експорту без використання експортних субсидій. Ми чітко усвідомлюємо, що на сьогодні аграрні політики України мають проблему з надто низьким виробництвом аграрної продукції, а не її перевиробництвом.

Тому вони намагаються підтримати підвищення обсягів валового виробництва, насамперед м'яса. Хоча навіть вже у короткостроковому періоді вкрай сумнівно, щоб така підтримка без серйозних структурних та інституційних реформ<sup>4</sup> значно підвищила обсяги аграрного виробництва, в довгостроковому періоді така політика призведе до негативних побічних ефектів і не зменшить різницю в доходах між селом і містом. Із попереднього досвіду субсидування аграрних підприємств в Україні ми знаємо, що незважаючи на підвищення обсягів державної підтримки з 2,6 млрд. грн. в 1996 до 4,3 млрд. грн. в 2003 році та ріст нормальної валової аграрної продукції з 27 млрд. грн. до 65 млрд. грн. за цей період, відношення заробітної плати в сільському господарстві до заробітної плати в середньому по промисловості знизилася з 0,63 в 1996 до 0,37 в 2003 році (розраховано на основі даних НБУ, 2005 та 3 Протягом 2000-2002 років імпорт аграрної продукції і продовольства в ЄС щороку складав 37,4 млрд. євро, що дорівнює імпорту в США, Японію, Канаду, Нову Зеландію та Австралію разом (EUROPEAN COMMISSION, 2004). 4 Йде мова про завершення реформи землі, процедури банкрутства, а також законодавчої і регуляторної підтримки аграрного сектору. Див. детальні рекомендації НІМЕЦЬКОЇ КОНСУЛЬТАТИВНОЇ ГРУПИ щодо покращення аграрної політики та підтримки розвитку сільської місцевості в Україні в роботі ДЕМ'ЯНЕНКА та КУНА (2004). Див. також роботу ЗОРІ (2003), в якій показано, чим відрізняються умови ведення сільського господарства в ЄС та Україні, і що потрібно зробити аграрним політикам в Україні, щоб підвищити ефективність бюджетної підтримки села. 17 OECD та WORLD BANK, 2004). Тому підтримка виробництва, цукрова квота та протекція від імпорту продовольства в Україні, так само як і в ЄС, не лише непридатні для покращення рівня життя сільського населення, такі заходи політики ще й підривають конкурентоспроможність сільського господарства України, привчають невелику групу виробників до отримання субсидій та роблять усе, щоб ЄС не вірила у серйозність намірів України приєднатися до ЄС. Якщо ж Україна хоче отримати шанс приєднатися до ЄС, їй потрібно показати бажання та змогу адаптувати свою політику, у тому числі й аграрну, до стандартів ЄС. Аграрна політика ЄС постійно змінюється, але напрямок цих змін чітко проглядається. Україні потрібно вміти передбачати ці зміни та вже тепер починати курс наближення своєї аграрної політики до

принципів нової САП. Лише за умов проведення ринково-орієнтованої політики, направленої на розвиток сільської місцевості, охорону навколишнього середовища та безпеку продуктів харчування, можна буде стимулювати розвиток сільського господарства в Україні, підвищити рівень життя сільського населення та бути готовим до приєднання до ЄС.

## **5. ЗАХИСТ ПРАВ СПОЖИВАЧІВ У ЄВРОПЕЙСЬКОМУ СОЮЗІ**

З метою підвищення якості своєї правотворчої та правозастосовної діяльності ЄС, як і сучасні держави використовує метод дії довгострокового і середньострокового програмування. У ряді випадків розроблення програм прямо передбачено установчими документами ЄС, наприклад у сфері науково-технічної політики (стаття 180 ДФЄС). В цілому згідно з Договором про функціонування Європейського Союзу управління програмами віднесено до повноважень Європейської Комісії (стаття 17 ДФЄС). У сфері захисту прав споживачів розробка спеціальних (коротко-, середньо- або довгострокових) програм прямо не передбачена установчими документами. Тим не менш, Європейська комісія зробила вибір на користь розробки програм і в цій сфері суспільних відносин. Причому програмування спочатку здійснювалося на короткостроковій основі (майже всі програми приймалися на 3-4 роки), а далі набуло середньостроковий характер (остання програма була прийнята на 7 років).

Відзначимо, що перші попередні програми засновувалися за допомогою резолюцій Ради, надалі Європейська комісія стала самостійно приймати програми дій у сфері захисту прав споживачів. Програми дій не є законодавчими актами, але мають велике значення для планування діяльності ЄС в галузі захисту прав споживачів, так як є способом аналізу діяльності, а також свого роду підбиттям проміжних підсумків діяльності ЄС в галузі захисту прав споживачів. Програми є свого роду закріпленням цілей і мають вплив на формування політики ЄС у сфері захисту споживачів.

Програми, які прийняті Європейською Комісією стали першими документами ЄС, в яких захист прав споживачів визначалась як окрема сфера компетенції ЄС. Проведення аналізу програм в їх історичній еволюції буде найбільш повно розкривати суть реалізації компетенції ЄС у сфері захисту прав споживачів. Перша програма – програма 1975 року була розроблена Європейською Комісією і прийнята резолюцією Ради, заклала положення щодо реалізації компетенції ЄС у сфері захисту прав споживачів і встановлювала в якості обов'язків Товариства, координацію дій щодо захисту здоров'я та безпеки споживачів, а також щодо захисту економічних інтересів споживачів. Координація дій передбачає крім зближення законодавств, яке на момент прийняття попередньої програми 1975 року вже здійснювалося, розробку пріоритетних напрямів діяльності у сфері захисту прав споживачів.

Попередня програма 1975 року заклала 5 основних напрямків розвитку компетенції Європейського Союзу в галузі захисту прав споживачів. До них належать: 1. Ефективний захист здоров'я та забезпечення безпеки споживачів. 2. Ефективний захист економічних інтересів споживачів. 3. Застосування належних засобів правового регулювання для надання порад, допомоги і компенсацій споживачам. 4. Інформація та освіта для споживачів. 5. Консультаційні заходи за участю споживачів при прийнятті рішень, які зачіпають їх інтереси. Програма 1975 року відкрила перед Європейською Комісією нову перспективу реалізації повноважень, а саме сферу захисту прав споживачів. Друга попередня програма була прийнята резолюцією Ради в 1981 році і розвивала положення першої попередньої програми 1975 року. У ній йшлося про те, що попередня програма 1975 року була першим кроком ЄС у розвитку політики захисту прав споживачів, а також для вироблення умов для більш ефективної взаємодії з представниками споживачів і підприємців. Необхідно відзначити, що в даній програмі Європейська Комісія заклала ідею, що стала основою для сучасної статті 12 ДЄС: «Як правило, Європейська комісія прагне враховувати інтереси споживачів, при розробці будь-якої політики, що впливає на споживачів, зокрема, щодо сільського господарства, конкуренції та промислової політики».

Відзначимо, що дані програми стали першими актами Європейських співтовариств загального характеру відносно сфери захисту прав споживачів. Інші акти, які приймалися до 1985 року мали відношення тільки до окремих категорій продукції та послуг. У 1989 році Рада прийняла Резолюцію, відповідно до якої Рада закликає Комісію Європейських співтовариств, враховуючи пріоритети для відновлення політики захисту прав споживачів та інтересів споживачів, прийняти трьохрічний план дій щодо політики захисту прав споживачів.

Основними напрямками діяльності щодо захисту прав споживачів, які були позначені в Першому трьохрічному плані дій 1990 року, були наступні: 1. Представництво споживачів. 2. Споживча інформація. 3. Безпека споживачів. 4. Угоди за участю споживачів. Відповідні напрями діяльності були визначені як основні для збільшення ступеню довіри і впевненості споживачів у придбаних ними на Спільному ринку продукцію та послуги. Наступну за Першим трьохрічним планом Другий трьохрічний план дій на період 1992–1995 років носив підзаголовок «Стаavimo Загальний ринок на службу європейським споживачам».

План дій декларував необхідність загострити свою увагу на ключових проблемах, що заважали заручитися підтримкою споживачів при побудові Спільного ринку. Очевидно, що до кінця 1992 року процес формування спільного ринку не був закінчений. Європейська Комісія, як пише С. Везерил, «Сама зізнається в тому, що «внутрішній ринок ніколи не буде завершений». У 1994 році розвиток всесвітніх комп'ютерних мереж досягло рівня домашнього використання і зародилася електронна комерція: багато товарів і послуг стали пропонуватися споживачам за допомогою засобів віддаленого зв'язку.

Третій трьохрічний План дій охоплював період 1996–1998 роки і серед іншого містив тезу про необхідність досягнення взаєморозуміння на національному та наднаціональному рівнях в питаннях внутрішнього ринку. Даний план дій підтвердив важливість забезпечення переваг внутрішнього ринку, проте його основним посилом стала необхідність рухатися далі від досягнень 1992 року, в якому завершився первісний етап побудови внутрішнього ринку. У плані стверджувалося, що ст. 129 Договору про ЄС (нині 169 ДФЄС, присвячена захисту прав споживачів) охоплює широке коло суспільних відносин, регульованих Співтовариством, а не тільки ті з них, які стосуються Внутрішнього ринку і місця споживачів в його функціонуванні. Увага в Плані дій 1996–1998 років приділено окремим категоріям послуг, які в світлі розвитку електронної комерції, стають доступними за допомогою дистанційної покупки: «Технологічні зміни виробляють революцію в маркетингу і способах продажів.

Це матиме істотний вплив на маркетинг та продажі послуг. Подорожі, розваги та фінансові послуги будуть в зростаючому кількості продаватися через поштові служби, телефонний зв'язок або нові медіа-засоби». Наступні документи, що видаються Європейською комісією в рамках політики захисту споживачів – План дій 1999–2001 рр., звіт про виконану роботу за Планом дій за 1999–2001 роки, Загальна рамкове рішення про дії у відношенні політики захисту споживачів 1999–2003 років, робили акцент на ті переваги, які споживач повинен отримувати від Внутрішнього ринку.

У всіх представлених документах Європейська комісія розвиває ідеї більш широкого правового регулювання політики захисту споживачів і нетерпимість до одностороннього застосування тих правил, які були розроблені раніше і мали відношення здебільшого до захисту прав споживачів в контексті Внутрішнього ринку. Європейська комісія починає сприймати захист прав споживачів не тільки як частину внутрішнього ринку, але і як самостійну політику, яку необхідно не просто приводити у відповідність з внутрішнім ринком, а й розвивати зближення законодавств і координацію співпраці самостійно в рамках реалій споживчих потреб і проблем. Початком нового етапу стає прийняття Стратегії споживчої політики 2002–2006 років. Європейська Комісія в своїх заявах щодо захисту прав споживачів звертає увагу на необхідність такого правового регулювання, яке реально діє, а не тільки закріплено на папері. У повідомленні Європейської Комісії від

травня 2003 р. «Стратегія розвитку внутрішнього ринку: пріоритети 2003–2006 рр.» йдеться і про політику захисту прав споживачів, в контексті того, що: «Вільне пересування товарів (і послуг) на внутрішньому ринку в першу чергу засноване на впевненості. Впевненості представників бізнесу, в тому, що вони можуть продавати свої продукти у відкритому та передбачуваному правовому полі. Впевненості держав-членів ЄС у тому, що норми права поважають і підлягають виконанню на всій території ЄС, а в разі їх недотримання компетентні органи ЄС адекватно відреагують на порушення. І, звичайно ж, впевненості споживачів у своїх правах і в тому, що продукти, які вони купують, безпечні для них і навколишнього середовища».

Наступною програмою дій, яка була прийнятою на сучасному етапі розвитку координації співробітництва держав-членів ЄС у галузі захисту прав споживачів є Стратегія споживчої політики 2007–2013. Відзначимо, що стратегії, прийняті Європейською Комісією в галузі захисту прав споживачів на сучасному етапі, вже є довгостроковими і охоплює період вже не 3-4 роки, а 7 років. Таким чином, необхідність вдосконалення правового регулювання обумовлює розвиток інструментів моніторингу, контролю та нагляду за суспільними відносинами, які вибудовуються в процесі функціонування ринку в інтересах споживачів. Інститути ЄС також потребують більш глибокого розуміння поведінки споживачів для розробки більш досконалого і всеосяжного правового регулювання. Інструменти моніторингу ринку необхідні для виявлення першорядних результатів, таких як рівень безпеки ринків, задоволеності сторін взаємин, вартості товарів та основних недоліків правового регулювання, а крім цього для відстеження процесів, побудованих на взаємозв'язку правового регулювання Внутрішнього і національних режимів захисту прав споживачів у державах-членах ЄС з точки зору ефективності взаємодії наднаціонального та національного режимів.

***Контрольні питання:***

1. Проаналізуйте спільну митну політику та митне право Європейського союзу
2. Охарактеризуйте конкурентну політику Європейського союзу
3. Проаналізуйте правове регулювання економічного та валютного союзу
4. Проаналізуйте спільну аграрну політику Європейського союзу
5. Охарактеризуйте захист прав споживачів у Європейському союзі

## **Лекція 11. ПРАВО ІНТЕЛЕКТУАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ В ЄВРОПЕЙСЬКОМУ СОЮЗІ**

1. Гармонізація права інтелектуальної власності в Європейському Союзі
2. Принцип вільного руху товарів і право інтелектуальної власності в Європейському Союзі
3. Конкурентне право Європейського Союзу і право інтелектуальної власності

### **1. ГАРМОНІЗАЦІЯ ПРАВА ІНТЕЛЕКТУАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ В ЄВРОПЕЙСЬКОМУ СОЮЗІ**

Складовою частиною особливої системи права ЄС є інститут права інтелектуальної власності<sup>1</sup>. Його поява й розвиток міцно пов'язані з інтелектуалізацією життя людства, розвитком інформаційних технологій і культури. Створення єдиного європейського ринку потребує гармонізації відповідних національних законодавств держав-членів ЄС, а також поліпшення системи захисту інтелектуальних прав на міждержавному рівні.

Директиви – найпоширеніший вид нормативних актів ЄС у галузі інтелектуальної власності. З п'ятнадцяти директив Євросоюзу щодо регулювання правовідносин, пов'язаних з інтелектуальною власністю, вісім належать до охорони авторського права й суміжних прав. Наприклад:

- Директива Ради 89/552/ЄЕС від 3 жовтня 1989 р. про координацію певних положень, визнаних законами, правилами, та адміністративних заходів у державах-членах, що стосуються телевізійного мовлення;
- Директива Ради 91/250/ЄЕС від 14 травня 1991 р. про правову охорону комп'ютерних програм;
- Директива Ради 92/100/ЄЕС від 19 листопада 1992 р. про право на прокат, право на позиčku і деякі суміжні права у сфері інтелектуальної власності;
- Директива Ради 93/83/ЄЕС від 27 вересня 1993 р. про координацію деяких положень авторського права і суміжних прав за застосування їх до супутникового мовлення та кабельної ретрансляції;
- Директива Ради 93/98/ЄЕС від 29 жовтня 1993 р. про гармонізацію терміну охорони авторського права і деяких суміжних прав;
- Директива Європейського парламенту та Ради 96/9/ЄС від 11 березня 1996 р. про правову охорону баз даних;
- Директива Європейського парламенту та Ради 2001/84/ЄС від 27 вересня 2001 р. про право слідування на користь автора оригінального твору;
- Директива Європейського парламенту та Ради 2001/29/ЄС від 22 травня 2001 р. про гармонізацію певних аспектів авторського права і суміжних прав в інформаційному суспільстві.

Складовою частиною особливої системи права ЄС є інститут права інтелектуальної власності<sup>1</sup>. Його поява й розвиток міцно пов'язані з інтелектуалізацією життя людства, розвитком інформаційних технологій і культури. Створення єдиного європейського ринку потребує гармонізації відповідних національних законодавств держав-членів ЄС, а також поліпшення системи захисту інтелектуальних прав на міждержавному рівні<sup>2</sup>. Про важливість останнього свідчить положення про розширення компетенції ЄС у сфері торговельних аспектів інтелектуальної власності в Ніщцькому договорі ЄС від 26 лютого 2001 року, який набув чинності з 1 лютого 2003 року. Захист інтелектуальної власності як невід'ємного права людини проголошений у ч. 2 ст. 17 Хартії основних прав Європейського Союзу, схваленої у вересні 2000 року. Хартія в повному обсязі ввійшла до Договору про запровадження Конституції Євросоюзу, отже, після його затвердження на референдумах у державах ЄС захист права інтелектуальної власності отримує статус конституційного принципу Євросоюзу.

Право інтелектуальної власності поширюється в країнах-членах ЄС, безпосередньо впливаючи на національні системи правової охорони. Про його позитивний вплив свідчить приклад наших сусідів – країн Східної Європи, які вже набули членство в ЄС (Польща, Чехія, Словаччина, країни Балтії, Угорщина) або є офіційними кандидатами (Болгарія, Румунія). Для цих держав орієнтація на право ЄС була важливим чинником розвитку національного законодавства, враховуючи той факт, що з багатьох аспектів право інтелектуальної власності ЄС випереджає відповідні норми на рівні регулювання Всесвітньої організації інтелектуальної власності, а в деяких випадках – і розвиток права інтелектуальної власності США. Стандарти охорони інтелектуальної власності Євросоюзу нині в Європі відіграють вирішальну роль і під час вдосконалення національних систем охорони, і під час оцінювання ефективності реалізації прав.

Право інтелектуальної власності ЄС формувалося довго, складно і досить важко<sup>4</sup>. Основна проблема полягала в тому, що це право є територіальним за своїм характером, тобто правова охорона об'єктів інтелектуальної власності, надана на території однієї держави, не діє на території інших держав. Крім того, в різних країнах є відмінності в рівнях охорони, особливості правозастосовчої практики. Кожна держава прагне передусім



забезпечити права національних правовласників, що загалом суперечить цілям і принципам створення єдиного ринку. Тому тривалий час регулювання суспільних відносин у сфері інтелектуальної власності залишалось у компетенції держав-членів ЄС, а співпраця у сфері інтелектуальної власності не входила до низки пріоритетних завдань Євросоюзу. Понад те, в єдиній статті Римського договору (Договір 1957 року, що заснував Європейське економічне співтовариство), яка присвячена інтелектуальній власності, остання виключається з принципу вільного руху товарів у співтоваристві<sup>5</sup>. Це положення не було переглянуто прийнятими в подальшому Єдиним європейським актом (1987 р.) і Маастрихтським договором про Євросоюз (1992 р.).

Однак з огляду на потреби формування єдиного економічного простору в ЄС повільно, обережно, в м'якому режимі почалася спочатку гармонізація (узгодження правових норм), а потім і уніфікація (створення єдиних для всіх норм) законодавств країн-учасниць ЄС у сфері інтелектуальної власності. Важливу роль у цих процесах відіграв Суд Європейських Співтовариств. Його рішення щодо справ у сфері обігу прав на об'єкти інтелектуальної власності мали велике значення під час підготовки майбутніх законодавчих актів Співтовариств<sup>6</sup>. Положення про сумісну компетенцію Євросоюзу та держав-учасниць у сфері інтелектуальної власності закріплене у відомому рішенні 1/94 Європейського суду<sup>7</sup>. У ньому проголошено принцип поєднання національного й наднаціонального регулювання. Держави-члени мають широкі можливості для вибору форм і методів правового регулювання, зокрема й при виконанні обов'язкових для кожної держави-члена директив та інших розпоряджень співтовариства. Водночас діє правило: після того, як Співтовариствами ухвалено законодавство в конкретній сфері, держави-члени вже не мають права приймати свої законодавчі акти або скасувати дію законодавства Співтовариств.

Важливу роль відіграли рішення Суду ЄС щодо тлумачення ст. 36 Римського договору. Так, у відомій справі «Сімменталь проти італійського міністра фінансів» (1976 р.) суд вказав, що ст. 36 не визначає предмет виняткового ведення держав-членів, а дозволяє лише національному законодавству в певних випадках відступати від принципу свободи руху товарів тією мірою, якою це необхідно й виправдано для досягнення мети, що зазначена для договорів у цій статті».

### **21 липня 1906 р.**

Жодна українська письменниця (окрім Марка Вовчка) не мала такого великого успіху серед чоловіків, зокрема львівських, як Олена Теліга. Вони милувалися її вродою й не віддали, що поетеса народилася в шляхетній сім'ї Шовгенових (батько був петербурзьким професором), знала кілька мов (російську вважала рідною) й, лише вийшовши заміж за ад'ютанта головнокомандувача армії УНР Симона Петлюри кубанського козака Михайла, прибрала його прізвище та почала віршувати українською.

Талант поетеси високо оцінив редактор «Літературно-наукового вісника» Дмитро Донцов. Коли вони зустрілися, «класикові українського націоналізму» було 50 років, авторці вибагливих поезій – 27. Одразу спалахнуло велике взаємне кохання. Пізніше Телігою марили десятки відомих і невідомих учасників національно-визвольних змагань, зокрема видатний прозаїк Улас Самчук. І поетеса якось зізналася: «Я в своєму житті мала стільки тепла з боку чоловіків, стільки ніжності і пошани...»

Упевнена в собі, мужня за вдачею, сама тягнулася до них. І під час нічної наради 1941 року у Львові наполягла, що пробереться до Києва, який уже був окупований гітлерівцями. Боротьба з фашистами була недовгою: у лютневі дні 1942 року патріотку розстріляли в Бабиному Яру.

На тюремній стіні під тризубом зберігся напис: «Тут сиділа і звідси йде на розстріл Олена Теліга». На жаль, вона не зазначила, якого дня залишила ці прощальні слова. Тож точної дати загибелі ні Олени та Михайла Теліг, ні понад сорока членів Спілки українських письменників (її очолювала поетеса) поки що не знає ніхто. Хоча свідки, очевидно, були. Якщо вірити легенді, гітлерівський кат сказав: «Я не бачив ще мужчини, щоб так героїчно

вмирав, як ця гарна жінка». Отже, хтось почув сказане й передав його мемуаристові Олегові Штулю-Ждановичу, який і зафіксував свідчення для вічності.

### 3 липня 1883 р.

У перекладі з чеської «Кавка» – галка, яку сам Кафка вважав «цілком недоладним птахом». Недоладним було все життя дрібного чиновника, якого не помітив би світ, якби не посмертна письменницька слава. Працюючи в страховому відомстві, довгов'язий Франц соромився своєї зовнішності, боявся батькового деспотизму й постійно боровся зі справжніми й вигаданими хворобами. Він знову й знову називав себе галкою, в якій відпали крила, а тому не прагнув кар'єрних висот і не долав далеких відстаней.

Мешкав у Празі, яку вивчив до дрібниць, знав чеську, але писав німецькою. Лише для себе й про себе. Змальовував внутрішній світ у щоденниках, листах, оповіданнях, відтак і романах, дивився на свій образ мовби чужими очима, ненавидів власне «я» й водночас з великою любов'ю занурювався в невидимі глибини різноманітних психологічних станів. Докладав багато зусиль, аби це загадкове, невичерпне, парадоксальне «я» сприйняли всі красуні, яких Кафка, не вважаючи себе привабливим, намагався закохати в себе. І це вдавалося зробити, хоча він жодній вродливиці не пропонував руки та серця. Усі здивовано знизували плечима. А дрібний чиновник, який ненавидів канцелярську роботу, тому що вона відбирала час, саме через це унікав одруження. Був твердо переконаний: воно остаточно завадить великій (можливо, єдиній) любові – любові до літератури.

Ніхто не знає, чи марив Франц Кафка світовою славою. Але, як і багато геніїв, не унікав звичайнісіньких описок. Найвідоміша така: «Біляві сестри, схожі між собою». Далі в тексті роману «Замок» одна з них, Амалія, змальовується як чорнява. Невтомний мандрівник Прагою гадав, що житиме довго, а тому не квапився друкувати оповідання й завершувати основні твори. Прощаючись зі світом, доручив Максу Броду спалити все написане. Найближчий друг не виконав останнього прохання Франца Кафки. Очевидно, якби він міг довідатися про це, то був би неймовірно щасливий: слава, яку принесли романи «Процес» і «Замок», відкрила справжнє ество їхнього автора, сховане під мундиром канцеляриста й машкарою ловеласа, засвідчила, що недоладна галка насправді мала казкові крила. Щоправда, та сама слава зробила надбанням публіки й детальні історії численних хвороб, і сповіді підкорених жіночих сердець, і всі сльози, виплакані в щоденниках. Їх, звичайно, також дбайливо вивчили та опублікували ті, хто переконаний: у житті геніїв не може бути жодних таємниць.

Вагомим внеском суду в подолання суперечностей між національними законодавствами і правом Співтовариств стала вироблена ним концепція «існування–здійснення» прав інтелектуальної власності, сформульована в рішеннях у відомих справах «Центрафарм» проти «Стерлінга» і «Ценрафарм» проти «Уінтропа»<sup>10</sup>. Суд дав роз'яснення, що існування права інтелектуальної власності означає, що хтось ним володіє, а здійснення – це використання цього права. Хоча з теоретичної точки зору концепція «існування–здійснення» не є досконалою, оскільки здійснення (або використання) не може бути без існування прав, таке розмежування виявилось корисним для практики. Воно визначає, що права інтелектуальної власності залишаються національними, але їх використання регулюється правом Співтовариств. Дихотомія «існування–здійснення» стосовно інтелектуальної власності означає, що саме існування прав на об'єкти інтелектуальної діяльності у принципі не зачіпаються положеннями Договору про ЄС, проте здійснення цих прав не може відбуватися довільно, без урахування положень засновницьких договорів та інших джерел права Співтовариств. Ст. 36 Римського договору, окреслювалося судом, лише допускає відступ від принципів свободи руху товарів тією мірою, якою це необхідно і виправдано з метою збереження тієї правомірності, яка становить суть особливого об'єкта права [sui generis], яким є інтелектуальна власність.

Важливим стимулом для розвитку інтеграційних процесів у сфері інтелектуальної власності в рамках Євросоюзу стала розроблена в практиці Суду ЄС доктрина «вичерпання патентних прав». Її суть полягає в тому, що володар прав на продукти інтелектуальної

діяльності не може використовувати національне законодавство про інтелектуальну власність, щоб перешкодити експорту або імпорту цих продуктів і тим самим обмежити не тільки сферу дії принципів вільного руху товарів і послуг, а й конкуренцію в ЄС.

Для реалізації гармонізації й уніфікації законодавства, а також запобігання використанню прав інтелектуальної власності з метою недобросовісної конкуренції керівні органи ЄС вживають такі заходи, як участь у роботі основних міжнародних організацій з питань охорони інтелектуальної власності, підготовка спеціальних розділів для угод про приєднання до ЄС майбутніх членів, але головним є прийняття відповідних актів органів ЄС.

Усі нормативно-правові акти ЄС у сфері інтелектуальної власності належать до «вторинного права» ЄС, пов'язаного з нормотворчою діяльністю Ради і Комісії Європейських Співтовариств за участю Європейського парламенту. Діяльність нормотворчих органів Співтовариств базується на компетенції, яка чітко визначена в установчих договорах ЄС, зокрема в ч. 1 ст. 249 Договору про Співтовариство. Згідно з нею до керівних органів ЄС належать Рада, Комісія, Європарламент, які мають право на підставі договору видавати передбачені в ньому нормативні акти. Отже, основними регуляторами інтеграційних процесів в ЄС є акти органів Євросоюзу – регламенти, директиви, рішення. Права інтелектуальної власності в ЄС регулюються переважно регламентами (regulations) і директивами (directives).

Регламенти мають імперативний характер, містять приписи обов'язкового характеру, які держави-члени повинні виконувати й дотримуватись незалежно від закріплення подібних норм у внутрішньому законодавстві. Регламентами Ради ЄС врегульовано, наприклад, питання про права на сорти рослин (Регламент Ради №2100/94/ЄС від 27 липня 1994 р.), про промислові зразки (Регламент Ради №6/2002/ЄС від 12 грудня 2001 р.), про охорону географічних позначень і найменувань походження сільськогосподарських продуктів і продовольчих товарів (Регламент Ради №2081/92/ЄС від 14 липня 1992 р.), про торговельну марку (Регламент Ради №40/94/ЄС від 20 грудня 1993 р.). Після прийняття відповідного регламенту держави-члени ЄС не мають права приймати власні нормативні акти з цих питань або скасовувати дію регламентів. За порушення положень регламентів ст. 229 Договору про заснування ЄС передбачено застосування санкцій за рішенням Суду ЄС.

Директиви встановлюють норми, які зобов'язують учасників Співтовариства привести у відповідність з приписами ЄС національне законодавство. Відтак зберігається свобода обрання кожною країною засобів і форм реалізації узгодження власного права з правом Співтовариства. Це пов'язано з тим, що директиви в ЄС охоплюють ті сфери комунітарного (сукупність законів) правового простору, де у держав-членів немає і не може бути єдиного стандарту й де особливо важливий підхід, пов'язаний із непрямыми методами регулювання. У багатьох випадках директиви тільки окреслюють певні стандарти, залишаючи значну частину питань правового регулювання на власний розсуд держав. Механізм дії директив з питань інтелектуальної власності передбачає, що в разі запровадження нових строків і додаткових умов правової охорони фіксуються строки продовження дії національних регуляторів і норми двосторонніх угод. Можна констатувати, що триває багатоступеневий процес зближення національних систем правового регулювання прав на об'єкти інтелектуальної власності. З огляду на це існує особлива процедура імплементації директив ЄС у внутрішнє право, пов'язана з ухваленням спеціальних законів або підзаконних актів з боку держав-членів. Отже, сама процедура імплементації є особливим видом правотворчості в національних правових системах держав ЄС. Відтак директиви істотно відрізняються від регламентів, для яких процедура імплементації не потрібна. Стосовно питання правової природи директив у праві ЄС є певні розбіжності, але переважає думка, що в сучасних умовах директива обов'язкова стосовно закріпленої в ній кінцевої мети-результату. Це означає обов'язок держави досягти вказаного в директиві результату. Тож директива набуває рис акта прямої дії. Таку пряму дію директив визнає нині й Суд ЄС, закріпивши це визнання в низці судових рішень.

У наукових працях наголошувалося не тільки на конкретно правовому, а й на методологічному значенні Директиви 2001/29/ЄЕС13. У преамбулі документа сформульовано низку принципів політико-правових засад загальної системи охорони прав інтелектуальної власності в Європі, які ніби заповнюють цю прогалину в засновницьких договорах Співтовариства. Директива стала помітним явищем у розвитку права інтелектуальної власності не лише в рамках ЄС, а й у загальноєвропейському і світовому масштабі. У ній закладено основи для створення якісно нової правової системи, що забезпечує розвиток інформаційного суспільства й нового ринку товарів та послуг. Разом з іншими раніше прийнятими директивами вона є міцним базисом для формування нових концептуальних основ авторського права в Європі й забезпечення правової охорони авторських і суміжних прав у державах Євросоюзу.

Щодо рішень (decisions) як видового джерела права ЄС, то вони вважаються правовими актами індивідуального характеру. У регулюванні права інтелектуальної власності застосовуються нечасто й формулюються в короткій формі. Наприклад, Рішення Ради від 14 травня 1992 року про посилення захисту авторських і суміжних прав (92/С 138/01) зайняло одну сторінку друкарського тексту. Статус рішення багато в чому схожий зі статусом регламенту, а це означає, що воно має юридичну силу в усій повноті й створює юридичні наслідки для тих, кому адресовано.

Сам процес законотворчості в галузі права інтелектуальної власності в ЄС має комплексний характер з обов'язковим урахуванням досвіду національного регулювання. Відбирається краще із законодавств окремих країн, видається директива, на основі якої вдосконалюються законодавства інших країн-членів. Наприклад, основні положення Директиви №89/104/ ЄЕС про узгодження національних законів про торговельні марки розроблялися на основі закону Бенілюксу про торговельні марки. За таких умов основним заходом нормотворчості є поширення вищих стандартів правової охорони, які існують в окремих країнах, на всіх членів Співтовариств.

Досягнення Євросоюзу в галузі правової охорони інтелектуальної власності вагомі й загально визнані. В ЄС діють не тільки єдині стандарти охорони авторських прав, а й єдині реєстраційні системи. У 1973 році укладено Мюнхенську конвенцію про видачу європейських патентів (ЄПК) і створено Європейське патентне відомство (ЄПВ). Європейський патент може бути отриманий не тільки заявниками з країн-учасниць конвенції, а й будь-якими іншими особами з країн Європи.

Регіональну європейську інтеграцію в галузі патентування буде поглиблено після запровадження єдиного патенту Співтовариства. У 1997 році Єврокомісія опублікувала «Зелену книгу», де запровадження європейського патенту оголошувалося політичним пріоритетом ЄС. Аргументом став зв'язок між відставанням європейської промисловості від промисловості США й відсутністю європейського патенту. На думку Єврокомісії, патентна процедура в ЄС потребує спрощення і здешевлення для заявників, а це дасть змогу забезпечити охорону в нових галузях, що динамічно розвиваються: комп'ютерної техніки, біотехнологій, генної інженерії. Для запровадження єдиного європейського патенту Єврокомісія рекомендувала використовувати не конвенційну угоду, а регламент-договір, обов'язковий для всіх держав-членів ЄС.

1 серпня 2000 року Єврокомісія представила проект Регламенту із запровадження патенту Співтовариства. Він був розроблений за аналогією з практикою регулювання торговельних марок і корисних моделей у ЄС. Мета проекту – запровадити патент Співтовариства в європейську патентну систему на чолі з ЄПВ шляхом об'єднання Регламенту й положень ЄПК. Основними проблемними питаннями стали юрисдикційне і мовне. Питання про створення центру легалізованої судової системи відпало після того, як був підписаний і набув чинності з 1 лютого 2003 року Ніццький договір. Він у принципі дозволив створення нової судової інстанції ЄС. Залишилося так зване мовне питання, тобто необхідність перекладу патенту на всі мови держав-членів. Неясною залишалася також роль національних відомств і характер розподілу мит.

Під час головування в ЄС Греції 3 березня 2003 року таємним голосуванням було прийнято її проект створення європейської патентної системи у формі документа «Загальний політичний підхід» (Common political approach – CPA).

Ймовірно єдина патентна система набуде чинності не раніше 2007 року. Суд у справах патентів Співтовариства має бути утворено до 2010 року.

Разом із патентами на повноцінні винаходи в ЄС ухвалено рішення про законодавче забезпечення охорони корисних моделей (так званих неповноцінних винаходів). Єврокомісія подала на затвердження проект директиви й поправок до неї про зближення правових умов захисту корисних моделей. Планується запровадження корисної моделі Співтовариства за аналогією з єдиною торговельною маркою, але це питання відкладене до врегулювання проблем створення єдиної патентної системи ЄС.

Розвиток науково-технічного прогресу привів в останні десятиліття до розширення номенклатури охороноспроможних об'єктів. З огляду на це в ЄС трансформується патентне законодавство з урахуванням специфічної природи нових об'єктів. Свідоцтво цього – Директива Європейського парламенту та Ради 98/44/ЄС від 6 липня 1998 року про правову охорону біотехнологічних винаходів. Імплементация цієї директиви в країнах-членах ЄС відбувається дуже складно, а вісім держав-учасниць навіть звернулися до Європейського суду з проханням розглянути питання про неможливість такої імплементації. У липні 2005 року невдачею закінчилися спроби запровадити патентування програмного забезпечення. Європарламент відхилив відповідні пропозиції Єврокомісії, і законодавчий процес, який тривав декілька років, було припинено. Проте гармонізація й уніфікація у сфері охорони інтелектуальної власності триває.

У межах ЄС запроваджено єдину торговельну марку Співтовариства. У місті Аліканте (Іспанія) створено відомство з торговельних марок, яке приймає заявки на реєстрацію єдиної марки для всіх держав-членів ЄС. Цим завершився багаторічний етап роботи з подолання територіального характеру права на торговельну марку. З 1 квітня 2003 року почалася реєстрація за процедурою єдиного промислового зразка Співтовариства.

Як безперечний успіх на шляху подальшого зближення європейського законодавства в захисті права інтелектуальної власності розцінюється прийняття у квітні 2004 року Директиви 2004/48/ЄС, що передбачає посилення боротьби з піратством, контрафакцією та іншими порушеннями як у сфері авторського права й суміжних прав, так і у сфері промислової власності. За умовами директиви всі держави ЄС протягом двох років, які відведено на її імплементацію, повинні вжити узгоджених ефективних заходів для захисту прав правовласників і створити для них рівні умови захисту в усьому правовому полі ЄС.

Можна констатувати, що сформувався нормативний кістяк загальноєвропейського законодавства в галузі інтелектуальної власності. Він доповнюється рішеннями Суду Європейських Співтовариств, який структурує так зване «живе право» ЄС у сфері інтелектуальної власності.

Зрозуміло, що Україна, як європейська держава, не може бути осторонь цих процесів. Хоча вона не є кандидатом на вступ в інтеграційні структури ЄС, між нею та ЄС встановлені правові зв'язки, які потребують подальшого розвитку. У квітні 2005 року в Брюсселі на засіданні Комітету «Україна – ЄС» було презентовано програму реалізації у 2005 році Плану дій «Україна – ЄС» (так звана «Дорожня карта»), яка передбачає подальше співробітництво нашої країни та Євросоюзу у правовій сфері.

В Угоді про партнерство і співробітництво між Євросоюзом та Україною, підписаною в Люксембурзі 16 червня 1994 року, є низка спеціальних норм, присвячених питанням створення належного рівня охорони й реалізації прав інтелектуальної власності. Зокрема, у ст.50 угоди зазначено, що «Україна продовжить удосконалювати захист права на інтелектуальну власність для того, щоб до кінця п'ятого року після набуття чинності угодою забезпечити рівень захисту, аналогічний існуючому в Співтоваристві, включаючи ефективні засоби забезпечення дотримання таких прав».

Отже, з підписанням угоди з ЄС Україна взяла на себе зобов'язання привести національне законодавство з інтелектуальної власності відповідно до законодавства Євросоюзу. Запозичення позитивного досвіду ЄС у сфері правової охорони інтелектуальної власності забезпечить більшу динаміку в загальному інтеграційному русі нашої країни до Євросоюзу.

## **2. ПРИНЦИП ВІЛЬНОГО РУХУ ТОВАРІВ І ПРАВО ІНТЕЛЕКТУАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ В ЄВРОПЕЙСЬКОМУ СОЮЗІ**

Важливість даного питання обумовлюється прагненням України увійти до ЄС, що потребує, в свою чергу, знання тих засад, на яких здійснюється торгівля на внутрішньому ринку. Розуміння 510 вказаних принципів сприятиме усвідомленню тієї стратегії, якої притримується ЄС в торгівельних відносинах із третіми країнами. Торгівельна політика ЄС здійснюється на двох рівнях: на внутрішньому ринку ЄС між державами-членами та з третіми країнами, які до ЄС не ходять. Принципи, якими забезпечується торгівля на внутрішньому ринку є визначальним для формування торгівельної політики ЄС в цілому. Задля усунення непорозумінь щодо застосування принципу вільного руху товарів, в зв'язку із відсутністю єдиного та нормативно визначеного терміну «товари», у судових справах була здійснена спроба надати визначення цьому поняттю.

Так, сьогодні до критеріїв визначення товару відносяться: це має бути матеріальний об'єкт зовнішнього світу (це можуть бути харчові продукти, фармацевтчні товари, транспортні засоби, одяг та інші; разом із тим, до товарів також відносяться природний газ та електроенергія, відходи (сміття); відмітимо, що телевізійний сигнал не є товаром), при цьому товар не обов'язково може мати позитивну вартість (якщо сміття є предметом комерційної угоди, то воно визнається товаром). В Директиві Ради № 85/374 від 25 липня 1985 вказано, що до товарів слід відносити все рухоме майно, тобто товарами у розумінні права ЄС виступають матеріальні об'єкти зовнішнього світу, що мають певну вартість та мають ознаку рухомості. Серед товарів, які є предметом регулювання внутрішньої торгівельної політики слід розрізняти два види: 1) товари, що походять з держав-членів; 2) товари, що надходять з третіх країн і перебувають у вільному обігу в державах-членах (ст. 23 Договору про заснування Європейського Співтовариства).

При цьому, всі товари, що пересуваються митною територією ЄС, вважаються товарами, що походять з держав-членів, доки не буде встановлене зворотне. Щодо товарів, що надходять з третіх країн, в ст. 24 Договору вказано: «Продукція, що надходить з третіх країн, вважається такою, що перебуває у вільному обігу на території Держави-члена за умови успішного завершення всіх формальностей щодо імпорту товарів та належно сплачених відповідних митних зборів і платежів, які повинні сплачуватись у такій Державі-члені, і відсутності вигоди від часткової чи повної несплати таких зборів чи платежів». Отже, серед основних характеристик таких товарів дві: 1) здійснено всі необхідні формальності щодо ввозу товару на територію ЄС; 2) стягнуто мито та всі необхідні платежі, при цьому не відбулося часткового чи повного повернення цього мита чи зборів. Щодо 511 другої ознаки, то вона не є обов'язковою для визначення товару як такого, що походить з третьої країни та перебуває у вільному обігу. Так, Митним кодексом не передбачається обов'язкова сплата мита чи відповідних зборів, натомість дозволяючи випуск у вільний обіг тих товарів з третіх країн, відносно яких митні служби лише прийняли декларацію. Слід підкреслити, що згідно ст. 30 Договору про заснування Європейського Співтовариства принцип вільного руху товарів не виключає заборон чи обмежень на імпорт, експорт чи транзит товарів на підставі публічної моралі, публічної політики та публічної безпеки, захисту здоров'я та життя людей, тварин чи рослин, захисту національних скарбів, що мають мистецьку, історичну або археологічну цінність, захисту промислової та комерційної власності. Проте такі заборони чи обмеження не повинні бути засобами свавільної дискримінації чи прихованого обмеження торгівлі між державами-

членами. Кількісні обмеження на імпорту та експорт товарів між державами-членами заборонено статтями 28 та 29 Договору про заснування Європейського Співтовариства.

Ці норми є нормами прямої дії та мають прямо виконуватися й застосовуватися у національних системах держав-членів. Відмітимо, що окрім заходів, що прямо свідчать про встановлення кількісних обмежень, держави можуть вживати заходи, що є прихованою дискримінацією товарів інших держав. Повного переліку дій, еквівалентних заходам кількісного обмеження, в торговому праві ЄС не існує, однак, судова практика виробила певні критерії, внаслідок чого в Директиві 70/50 вказано, що до таких заходів прирівнюються «всі заходи, закріплені в законодавстві та адміністративних актах, а також адміністративна практика, що створюють бар'єри для імпорту». До таких дій, згідно із положеннями Директиви, слід віднести 1) фіксування мінімальної або максимальної ціни на імпортовану продукцію; 2) встановлення менш сприятливих цін на імпортовану продукцію; 3) зниження обсягу імпорту продукції шляхом зниження її споживчої цінності або збільшення її вартості; 4) надання пільг при покупці продукції внутрішнього виробництва або створення якихнебудь перешкод при покупці імпортованої продукції; 5) обмеження рекламно-інформаційної діяльності стосовно до імпортованої продукції, тощо.

Таким чином, вільний рух товарів як основа Спільного ринку ґрунтується на двох основоположних засадах – заборона кількісних обмежень та еквівалентних їм дій на імпорту та експорт із врахуванням вище перелічених винятків із цих заборон. Водночас, якщо кількісні обмеження для імпорту та експорту є необхідними з огляду на вказані вище умови, то їх застосування має відбуватися із дотриманням таких вимог: потреба, пропорційність та найменша перешкода для торгівлі.

Ці три засади утворюють *загальний принцип пропорційності*.

Також для забезпечення вільного руху товарів діє принцип взаємного визнання: держава не може забороняти продаж на її території товарів, які були законно виготовлені на території іншої держави-члена, навіть якщо такі товари мають відмінність за своїм якісним складом із національними товарами. Цей принцип обумовлений взаємним визнанням якості та стандартів, встановлених в іншій державі-члені ЄС. Очевидно, що ще одним принципом внутрішнього ринку є усунення митних бар'єрів, про що свідчить утворення Митного Союзу як першочергової мети утворення ЄС. Митні процедури регулює митне право ЄС, серед яких важливе місце посідає Митний кодекс ЄС. Застосування мита і митних тарифів базується на принципі впровадження єдиного (спільного) митного тарифу (СМТ). СМТ встановлюється ЄС, а не державами-членами і, таким чином, складає частину бюджету Співтовариства. Це означає, що СМТ не слід плутати з платежами, що існують на національному рівні як частина внутрішніх систем оподаткування.

Основним нормативним документом, що регулює питання встановлення єдиного митного тарифу є Регламент Ради № 2658/87 від 23 липня 1987 року щодо тарифної і статистичної номенклатури і Спільного Митного Тарифу. Ст. 90 Договору про ЄС забороняє дискримінаційне внутрішнє оподаткування в державах-членах: «ні одна держава-член не буде обкладати, прямо або опосередковано, продукцію з інших держав-членів внутрішніми податками будь-якого характеру у розмірах, що перевищують обкладення, пряме або опосередковане, якомупідлягає аналогічна національна продукція. Окрім того, ані одна держава-член не буде обкладати продукцію інших держав-членів внутрішніми податками з метою опосередкованого захисту іншої продукції». Як бачимо, вказаним положенням заборонено дискримінаційне внутрішнє оподаткування та протекціоністське.

Вільний рух товарів забезпечується наступними принципами:

- 1) заборона кількісних обмежень та дій їм еквівалентних на імпорту та експорт товарів;
- 2) взаємне визнання контролю якості та стандартів;
- 3) усунення митних бар'єрів;

4) усунення протекціонізму та дискримінаційного внутрішнього оподаткування. А також на території ЄС діє принцип асиміляції товарів з третіх країн, що пройшли всі необхідні митні формальності та випущені у вільний обіг на території однієї держави-члена ЄС. Ці принципи є базисними для формування та реалізації торгівельної політики Європейського Союзу.

### **3. КОНКУРЕНТНЕ ПРАВО ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ І ПРАВО ІНТЕЛЕКТУАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ**

Законодавства почалося зі здобуттям Україною незалежності, зокрема з прийняттям ЗУ «Про обмеження монополізму та недопущення недобросовісної конкуренції у підприємницькій діяльності». Він заклав основи антимонопольного регулювання, важливі для розвитку культури конкуренції в умовах повної монополізації економіки. Протягом наступних років законодавство про захист конкуренції постійно вдосконалювалося, зокрема були прийняті Закони «Про захист економічної конкуренції», «Про захист від недобросовісної конкуренції», «Про Антимонопольний комітет України». ЗУ «Про захист від недобросовісної конкуренції» трактує це поняття як «будь-які дії в конкуренції, що суперечать торговим та іншим чесним звичаям у господарській діяльності», а саме:

1. Неправомірне використання позначень, тобто імені, комерційного найменування, торгової марки, рекламних матеріалів, оформлення тощо.
2. Неправомірне використання товару іншого виробника.
3. Копіювання зовнішнього вигляду виробу.
4. Порівняльна реклама.
5. Дискредитація суб'єкта господарювання за допомогою поширення у будь-якій формі неправдивих, неточних або неповних відомостей про конкурента чи його товар.
6. Схилення до бойкоту суб'єкта господарювання.
7. Схилення постачальника до дискримінації покупця.
8. Підкуп працівника, посадової особи покупця чи постачальника.
9. Неправомірне збирання, розголошення та використання комерційної таємниці.

Цей Закон здійснив значний вплив на розвиток ринкових відносин в Україні, однак на сьогодні деякі його норми потребують вдосконалення (наприклад, у сфері регулювання відносин між суб'єктами господарювання, забезпечення комерційної таємниці, захисту покупця від неправдивої інформації, притягнення до відповідальності за здійснення недобросовісної конкуренції).

Наприклад, Антимонопольним комітетом було винесено рішення, що ТзОВ «Київський БКК» вчинило порушення, передбачене ст. 4 ЗУ «Про захист від недобросовісної конкуренції», у вигляді використання без дозволу (згоди) ДП «Кондитерська корпорація «Рошен» оформлення упаковки кондитерського виробу – торта «Казковий ключик», схожого на оформлення упаковки кондитерського виробу – торта «Золотий ключик», яке раніше почало використовувати ДП «Кондитерська корпорація «Рошен» для торта «Золотий ключик», що може призвести до змішування з діяльністю ДП «Кондитерська корпорація «Рошен». За вчинене правопорушення на ТзОВ «Київський БКК» було накладено штраф у розмірі 326 100 грн. Захист від порівняльної реклами як способу недобросовісної конкуренції передбачає ст. 11 ЗУ «Про рекламу». Порівняльною вважається реклама, у якій некоректно протиставляються дві або більше схожі між собою торгові марки за певними характеристиками.

Однак, Закон прямо не встановлює, чи під некоректним порівнянням розуміється лише невідповідність фактичних властивостей товару, чи цей термін охоплює також морально-етичну складову. Забезпечення реалізації правових норм у сфері конкуренції здійснюється Антимонопольним комітетом України. Його правове становище визначено ЗУ «Про Антимонопольний комітет України», а діяльність спрямована на контроль за концентрацією господарських суб'єктів, додержання антимонопольного законодавства,



надання дозволів на об'єднання підприємств, розгляд порушень законодавства про економічну конкуренцію, участь у розробленні правових актів щодо демонополізації економіки, укладення міжнародних договорів та співпрацю з міжнародними організаціями з питань, що належать до компетенції АМКУ. Однак недосконале законодавче формулювання повноважень АМКУ та недостатнє забезпечення розслідування картелів стримують діяльність цього органу. Раніше АМКУ в основному займався антимонопольним регулюванням, усуненням цінової дискримінації, але тепер відбувається контроль й інших форм недобросовісної конкуренції. Зокрема, це угоди про встановлення цін, застосування неоднакових умов до рівнозначних суб'єктів торгівлі, поділ джерел постачання, контроль інвестицій, науково-технічного розвитку чи виробництва. Також у конкурентній політиці ЄС вагомим є принцип регулювання концентрації. Він закріплений у Регламенті 139/2004. Концентрацією, відповідно до цього нормативного документа, вважається злиття підприємств, їх поглинання або створення спільних підприємств, що стають єдиним економічним суб'єктом і значно збільшують свою сферу впливу. Отримання такого впливу може відбуватися шляхом одержання більшої частки акцій, придбання активів підприємства, укладення з ним угод, що зумовлюють вирішальний контроль одного підприємства над іншим.

Описуючи конкурентну політику Європейського Союзу, зазначимо, що принцип вільної конкуренції є тим орієнтиром, що спрямовує більшість заходів у рамках політичної діяльності ЄС в економічній сфері, починаючи з оподаткування та закінчуючи захистом прав споживачів. Конкурентна політика ЄС характеризується єдністю норм щодо регулювання питань конкуренції. Перші спільні норми були прийняті зі створенням Європейського Економічного Співтовариства у 1957 р. Статті 85–99 Римської угоди 1957 р. регулюють конкурентну поведінку підприємств та демпінг. Зокрема, ст. 85–86 декларують заборону створення картелів. Ст. 101 Договору про функціонування ЄС забороняє будь-які угоди між суб'єктами госпоне вважається концентрацією: 1) під час процедури ліквідації, коли активи підприємства-банкрота переходять в управління відповідальній особі; 2) коли фінансово-кредитна установа отримала велику частину капіталу підприємства зі спекулятивною метою; 3) коли фінансовий холдинг отримує контроль над підприємством із метою захисту вартості вкладених інвестицій, але без втручання в господарську діяльність суб'єкта. Регламент 139/2004 зобов'язує підприємства отримувати дозвіл на концентрацію від Комісії ЄС коли: 1) сукупний світовий оборот суб'єктів – учасників концентрації перевищує 5 млн євро, а сукупний оборот у межах ЄС кожного з учасників – 250 млн євро; 2) сукупний світовий оборот усіх учасників концентрації становить понад 2,5 млрд євро, при цьому в кожній з трьох держав – членів ЄС загальний сукупний оборот усіх учасників концентрації становить понад 100 млн євро, а сукупний оборот кожного з учасників концентрації перевищує 25 млн євро в цих самих державах-членах і понад 100 млн у межах ЄС. Так, якщо підприємство реалізує більше 2/3 свого товарообороту лише в одній країні – члені ЄС, то вважається, що масштаб ЄС не досягнуто, і воно не підпадає під юрисдикцію Комісії ЄС. Тоді дозвіл на концентрацію надає національний конкурентний орган держави-члена. Згідно з Регламентом 139/2004 Комісія ЄС має право накладати штрафи за порушення норм концентрації. Тобто за неотримання дозволу на концентрацію, запровадження концентрації після повідомлення, але до рішення Комісії ЄС, запровадження концентрації, визнаної несумісною із внутрішнім ринком Євросоюзу, невиконання рішень Комісії ЄС на підприємство-порушника накладається штраф у розмірі до 10 % сукупного обороту підприємства. Інформація відіграє ключову роль у конкурентній боротьбі. Саме тому в законодавстві країн ЄС багато уваги приділено захисту комерційної таємниці. У всіх країнах – членах ЄС працівників зобов'язують зберігати комерційну таємницю згідно з трудовим договором у період його дії. Однак після закінчення терміну дій ситуація дещо ускладнюється. У багатьох державах-членах з колишнім працівником укладають угоду про неконкуренцію, що перешкоджає використанню або розголошенню секретів виробництва його колишнього

роботодавця. У Німеччині, наприклад, після припинення трудового договору працівник має право користуватися набутими знаннями і навичками. Але незаконним може бути визнано використання тієї інформації, яку він навмисне запам'ятав для використання після закінчення роботи в компанії. А у Великобританії різні підходи застосовують до інформації зі звичайним і високим рівнями конфіденційності. Перший вид конфіденційної інформації колишній працівник може спокійно використовувати і поширювати. Правова система ЄС здійснює захист комерційної таємниці через охорону «ноу-хау», яка міститься в Європейській патентній конвенції. Під «ноу-хау» розуміють цілісну технічну інформацію, що є секретною, зафіксованою в матеріальному об'єкті та може бути встановленою у будь-який можливий спосіб.

Основні правові норми щодо «ноу-хау» містяться в законодавстві про недобросовісну конкуренцію та застосовуються в Австрії, Німеччині, Польщі, Бельгії, Данії, Іспанії, Словенії, Фінляндії, Чехії, Естонії. Директива № 2006/114/ЄС «Про введення в оману та порівняльну рекламу» містить узагальнення досвіду ЄС у рекламній сфері. Цей акт поширюється тільки на комерційну рекламу і визнає рекламу порівняльною, тільки коли в ній прямо або опосередковано можна ідентифікувати конкурента підприємства, його товари чи послуги. Однак ця Директива визначає правомірною порівняльну рекламу, яка містить такі критерії: 1) реклама не вводить в оману; 2) у рекламі порівнюється продукція однакового призначення або та, що скерована на задоволення однакової потреби; 3) вона не підриває довіри та не дискредитує позначення, продукти або діяльність конкурента; 4) вона не користується нечесними перевагами від репутації конкурента; 5) вона не представляє продукцію як імітацію товарів і послуг, захищених торговою маркою; 6) вона не створює змішування між конкурентами, їх позначеннями, товарами або послугами. Тобто згідно з Директивою № 2006/114/ЄС протиставлення матеріальних, зіставних, контрольованих і типових характеристик товарів та послуг вважається правомірним.

Аналізуючи впровадження конкурентного права ЄС у законодавство України, зазначимо, що ще задовго до підписання Україною Угоди про асоціацію з ЄС було зрозуміло, що для поглиблення стосунків з ЄС потрібне вдосконалення регулятивних норм відповідно до європейських стандартів. Ця тема розглядалася на державному рівні, у тому числі й в Антимонопольному комітеті України. Основними проблемами, які вимагали якнайшвидшого вирішення, були: визначення санкцій та стягнень за порушення конкурентного законодавства, виявлення та розслідування картелів, регулювання концентрації та об'єднань підприємств, надання АМКУ повноважень у сфері розслідувань із недотримання норм економічної конкуренції.

Оскільки Угодою про асоціацію з ЄС передбачалися обмежені строки реалізації відповідних вимог, то державні органи діяли досить оперативно. Наприклад, були збільшені порогові вартісні показники, при досягненні яких необхідно отримувати дозвіл на концентрацію. Також, залучивши кваліфікованих фахівців, було змінено систему визначення штрафів за порушення конкурентного законодавства. Однак деякі проблеми так і залишилися невирішеними. І досі не встановлено коло учасників концентрації, а тому АМКУ доводиться здійснювати їх суб'єктивну оцінку. Значних оновлень потребував такий напрямок діяльності, як здійснення публічних закупівель. Ст. 150 Угоди про асоціацію зобов'язувала створити незалежний орган, що займався б контролем таких закупівель. Тобто орган мав бути державним і відокремленим від економічно зацікавлених сторін.

Отже, такі обов'язки були покладені на АМКУ та закріплені в Законі «Про державні закупівлі», який потім був замінений Законом «Про публічні закупівлі». Згідно із Законом «Про публічні закупівлі» було запроваджено електронну систему «ПроЗорро» та змінено порядок оскарження у цій сфері. Також великої уваги потребує імплементація норм ЄС щодо вертикальних угод. Вертикальні угоди вважаються менш шкідливими для конкуренції, ніж горизонтальні, адже здатні підвищувати ефективність ланцюга «виробництво – збут» і знижувати операційні витрати сторін. АМКУ згідно із ЗУ «Про захист економічної конкуренції» може визначити типові вимоги до узгоджених дій, які не

потребуватимуть додаткового дозволу. У цьому випадку можна скористатися законодавчою практикою ЄС.

Так, ст. 101 Договору про функціонування ЄС встановлює, що заборона антиконкурентних дій не застосовується до суб'єктів господарювання та їх об'єднань, якщо вони «сприяють удосконаленню виробництва або розповсюдженню продукції, технічному або економічному прогресу, надаючи споживачам змогу отримати належну частку здобутої вигоди, при цьому не накладаючи на зацікавлені суб'єкти господарювання обмеження, що не є обов'язковими для досягнення цієї мети та не дають таким суб'єктам змоги усунути конкуренцію стосовно істотної частини відповідної продукції». Регламент Комісії ЄС № 330/2010 деталізує, які вертикальні угоди є дозволеними, в основному керуючись часткою ринку.

Так, вертикальні угоди дозволяються, якщо частки учасників угоди на відповідних ринках не перевищують 30 %, а також встановлюються певні «жорсткі» обмеження, які не враховують цю частку. Ці положення мають бути введені в законодавство України згідно з Угодою про асоціацію, що зумовить правову визначеність підприємств при збуті продукції. У червні 2018 р. відбулися певні зрушення у сфері порівняльної реклами – у першому читанні було прийнято проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо гармонізації законодавства у сфері порівняльної реклами із правом ЄС). Законопроектом пропонується дозволити використовувати порівняльну рекламу, а також вважати правомірним використання зображень, торговельних марок, фірмового найменування конкурента. ЗУ «Про рекламу» пропонується доповнити конкретним переліком ознак правомірності порівняльної реклами, аналогічних до закріплених Директивою № 2006/114/ЄС.

#### ***Контрольні питання***

1. Охарактеризуйте правове регулювання виходів за правом ЄС. Промислові зразки
2. Охарактеризуйте правове регулювання торговельних марок за правом ЄС.
3. Охарактеризуйте правове регулювання промислових зразків за правом ЄС.
4. Охарактеризуйте правове регулювання авторських та суміжних права за правом ЄС.
5. Охарактеризуйте правове регулювання захисту права інтелектуальної власності за правом ЄС.

## **Лекція 12. ПРАВО ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ В СФЕРІ БОРОТЬБИ ЗІ ЗЛОЧИННІСТЮ**

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

**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.

## **1. 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 ДЕС 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 ДЄС). 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 одноголосно 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. Державичлени 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 одноголосно. 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 імплементации 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 випливають 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 конфліктам 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 ДЕС). Рішення з питань СПБО ухвалює Рада одногосно на пропозицію Високого представника чи за ініціативи держави-члена. У своїх рішеннях стосовно місій Рада визначає цілі, межі та умови їх здійснення. Високий 126 представник під керівництвом Ради і у постійному контакті з Комітетом з питань політики і безпеки має координувати цивільні і військові аспекти місій.

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 державчлен 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.

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 одностайно, 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.

## **2. 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 напряму 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 ДЕС). 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 укладати міжнародні договори з третіми країнами і міжнародними організаціями (Європол, Фронтекс І 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 1 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 (РАВІТ) 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.

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 цивільнопроцесуальних норм, які діють у державах-членах, тощо.

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 Європол, 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.

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 ДСЄ 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 ратифікації. 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: а) збір, зберігання, обробка, аналіз інформації та відомостей, і обмін інформацією та відомостями; б) 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; с) 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 запитом 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: а) розвиток експертних знань щодо застосовуваних компетентними органами держав-членів процедур розслідування і надання порад з проведення розслідувань; б) 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 уклалися угоди про екстрадицію і взаємодопомогу у кримінальних справах. Крім того, включення окремих аспектів ПСБЮ до міжнародних угод Союзу базується на компетенції, закріпленій 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.

Договірні 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 ДФСЄ 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

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 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 135 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.

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: (а) визначення загальних принципів; (б) 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 (с) 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.

***Контрольні питання:***

1. Охарактеризуйте політику країн ЄС стосовно прикордонного контролю, надання притулку та імміграції
2. Проаналізуйте в чому полягає співпраця судів у цивільних справах
3. Проаналізуйте в чому полягає співпраця судів у кримінальних справах
4. Проаналізуйте в чому полягає співпраця органів поліції. Європол
5. Назвіть функції Європолу
6. Назвіть завдання Європолу
7. Назвіть основні задачі Європолу

## **Змістовий модуль 4. ВПЛИВ ПРАВА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ НА ПРАВОВІ СИСТЕМИ ДЕРЖАВ-ЧЛЕНІВ**

### **Лекція 13. ВПЛИВ ПРАВА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ НА ПРАВОВІ СИСТЕМИ ДЕРЖАВ-ЧЛЕНІВ**

1. Доктрина прямої дії права Європейського Союзу
2. Відповідальність держав-членів перед індивідами за порушення права Європейського Союзу
3. Відповідальність Європейського Союзу
4. Судовий перегляд актів інститутів Європейського Союзу

#### **1. ДОКТРИНА ПРЯМОЇ ДІЇ ПРАВА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ**

Принцип верховенства права ЄС безпосередньо пов'язаний із принципами прямого застосування та прямої дії права ЄС. У законодавстві ЄС не достатньо визначення цих концепцій, проте юридична доктрина розрізняє їх.

Прямо застосовуваними визнаються такі закони ЄС, що діють безпосередньо в правових системах держав-членів, без спеціальної процедури впровадження.

Можливість мати "пряму дію" має тільки те законодавство ЄС, яке передбачає права, на які можуть посилаються приватні особи під час розгляду конкретної справи в національних судах. Стаття 288 Договору про діяльність ЄС визначає, що прямо застосовуваними є регламенти.

Такого окремого визначення щодо інших джерел права ЄС в Договорі не міститься, а відтак концепцію "прямої дії" решти джерел права ЄС було опрацьовано виключно ЄСП.

##### **2.1. Прямая дія положень установчих договорів ЄС**

Ключовим рішенням щодо прямої дії норм установчих договорів ЄС є справа *Van Gend en Loos*. Цю справу інколи навіть називають "найважливішою за всю історію ЄС". За фактами цієї справи конкретний продукт, а саме клей, за голландським законодавством було перекваліфіковано в іншу категорію, що мало наслідком встановлення на нього вищого мита. ЄСП вирішив, що така перекваліфікація порушувала ст. 30 Договору про діяльність ЄС (ст. 12 Договору про Співтовариство (1957 р.) до набуття чинності Лісабонського Договору), визначивши, що ця норма має пряму дію. Одночасно ЄСП встановив критерії прямої дії норм установчих договорів ЄС, які, проте, пізніше зазнали певних змін.

##### **Критерії прямої дії:**

- 1) норма має бути ясною та недвозначною;
- 2) норма має бути безумовною;
- 3) чинність норми не повинна залежати від подальших дій з боку інститутів ЄС або держав-членів.

ЄСП у багатьох випадках визнав норми установчих договорів ЄС такими, що мають пряму дію, особливо у справах, що виникали з питань вільного руху товарів, вільного пересування працівників, рівної оплати праці та конкуренції. Таким чином, громадяни ЄС одержали реальну можливість реалізувати права, надані їм цими важливими галузями права ЄС, обстоюючи їх у національних судах держав-членів.

Проте ЄСП визнав нездатними мати пряму дію норми договорів, які встановлюють загальні принципи щодо загальної діяльності ЄС та її інститутів. Таким чином, пряма дія є можливою лише якщо юридична норма надає певні права індивідові.

Вертикальна пряма дія. У випадках, коли установчі договори ЄС покладає обов'язок лише на державу-члена ЄС, відповідна норма цього Договору може мати вертикальну пряму дію, відбиваючи відносини на зразок індивід — держава. Пряма дія такої норми,

відповідно, може мати місце лише щодо держави, але не щодо інших індивідів. Проте термін "держава" має широке розуміння та включає навіть окремі "органи держави".

Горизонтальна пряма дія є можливою лише у випадках, коли обов'язок покладено на індивідів. Цей різновид прямої дії відбиває взаємовідносини між індивідами. Проте точний обсяг горизонтальної прямої дії у праві ЄС є досить суперечливим.

## **2.2. Пряма дія міжнародних угод**

Не існує загального правила щодо прямої дії міжнародних угод. Хоч до міжнародних угод застосовуються такі ж самі критерії, як і до норм установчих договорів ЄС, дуже часто вони підлягають вужчому тлумаченню. У деяких справах ЄСП визнав можливість прямої дії норм міжнародних угод, а в інших — ні.

Угоди про асоціацію між ЄС та іншими країнами. Це особливий вид міжнародних угод ЄС, укладених згідно зі ст. 217 Договору про діяльність ЄС. Проте ЄСП визнав, що такі угоди теж здатні мати пряму дію, якщо вони відповідають загальним вимогам, які висуваються до угод між ЄС та державами, які не є членами ЄС. На сьогодні деякі норми угод про асоціацію (наприклад, положення угоди про асоціацію між ЄС та Туреччиною) було визнано ЄСП такими, що мають пряму дію.

Угоди про партнерство та співробітництво між ЄС (та державами-членами ЄС) та країнами колишнього СРСР (новими незалежними країнами). Положення цих угод, укладених згідно зі ст. 352 Договору про діяльність ЄС, теоретично здатні мати пряму дію. У рішенні у справі *Simutenkov* ЄСП визнав, що положення Угоди про партнерство та співробітництво між ЄС і Російською Федерацією мають пряму дію на території ЄС.

Можливо, що деякі положення Угоди про партнерство та співробітництво між ЄС і Україною можуть мати пряму дію в ЄС за аналогією справи *Simutenkov*.

## **2.3. Пряма дія регламентів**

Згідно зі ст. 288 Договору про діяльність ЄС регламенти не потребують подальшої імплементації в законодавство держав-членів та є прямо застосовуваними, а відтак можуть мати як вертикальну, так і горизонтальну пряму дію.

Проте пряма застосовуваність не означає, що усі регламенти автоматично мають пряму дію: регламент не може мати прямої дії, якщо його сформульовано нечітко, тобто якщо він дозволяє державі вільно тлумачити його важливі положення. Щодо заходів подальшої імплементації, загальним правилом є те, що вони потрібні тільки, якщо є "абсолютно необхідними".

## **2.4. Пряма дія директив і рішень**

На відміну від регламентів, директиви не є прямо застосовуваними. Проте ЄСП визнав в рішенні у справі *Grad v. Finanzamt Traunstein*, що якщо задоволено відповідні вимоги, визначені в справі *Van Gend en Loos*, рішення та директиви можуть мати пряму дію. Однак і досі залишаються сумніви щодо того, чи може рішення мати горизонтальну пряму дію, якщо воно адресовано державі-члену ЄС.

Важливою додатковою умовою прямої дії директив є закінчення терміну їх імплементації. ЄСП багаторазово визнавав, що лише директиви, зазначений термін імплементації яких минув, здатні мати пряму дію. Вони можуть мати пряму дію також у випадках, коли імплементацію було здійснено неповністю або неналежним чином.

Провідним рішенням з питання прямої дії директив можна визнати *Marshall v. Southampton та South West Area Health Authority (Teaching)* (No. 1), в якому ЄСП встановив, що директиви здатні мати лише вертикальну пряму дію. Проте це рішення залишило сумніви щодо визнання держави та її "агентів".

Тому пізніше в рішенні у справі *Foster v. British Gas plc* ЄСП сформулював текст для визначення, чи є конкретна установа агентом держави:

- 1) установа, незалежно від її правової форми, має відповідати за надання певної послуги публічного характеру;
- 2) цей обов'язок має встановлюватися державним актом;

3) таке надання послуги публічного характеру має відбуватися під контролем держави;

4) з цією метою установа має бути наділена особливими повноваженнями, що виходять за межі прав і обов'язків індивідів у звичайних відносинах.

У рішеннях справ *Von Colson v. Land Nordrhein-Westfalen*<sup>b</sup> та *Harz v. Deutsche Tradax GmbH* ЄСП встановив принцип непрямості дії, згідно з яким національні суди повинні застосовувати національне право відповідно з цілями директиви, навіть такої, що не має прямої дії. ЄСП визначив, що відповідно до ст. 4 (3) Договору про ЄС всі держави-члени ЄС мають вживати всіх необхідних заходів для виконання своїх зобов'язань за правом ЄС. Таким чином, національні суди держав-членів згідно зі ст. 288 Договору про діяльність ЄС зобов'язані забезпечити досягнення результатів, передбачених директивами.

У своїй подальшій практиці ЄСП знов проголосив обов'язок національних судів держав-членів тлумачити національне право у світлі права ЄС, а також продемонстрував свою рішучість не поширювати принципу горизонтальної прямої дії на директиви.

## **2. ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ДЕРЖАВ-ЧЛЕНІВ ПЕРЕД ІНДИВІДАМИ ЗА ПОРУШЕННЯ ПРАВА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ**

Право ЄС надає індивідам широкі можливості захисту своїх прав, порушених як державами-членами, так й інститутами ЄС. Відшкодування збитків при цьому є одним з найбільш ефективних інструментів. Якщо має місце порушення прав, наданих індивідові правом ЄС, він має можливість стягнути збитки з порушника, яким може бути як держава-член, так й інститут ЄС.

Щодо держав-членів ЄС, найбільш поширеним є інститут відповідальності за порушення права ЄС, що включає принцип відповідальності за неімплементацію директив та більш широкий принцип відповідальності за будь-які порушення права ЄС державами-членами установчих договорів ЄС.

### **3.1. Принцип відповідальності держав-членів за неімплементацію директив**

Рішення у справі *Francovich та Bonifaci v. Italy* у деякому сенсі було революційним і значною мірою усунуло труднощі, до яких призвела неможливість горизонтальної прямої дії директив. Принцип, який встановлено ЄСП у рішенні з цієї справи, полягає в тому, що держава-член ЄС, яка вчасно не імплементувала директиву ЄС в національне законодавство, відповідальна перед індивідами, що зазнали шкоди в результаті такої бездіяльності держави.

За фактами цієї справи Італія вчасно не імплементувала директиву, яка вимагала від держав-членів створення спеціальних фондів, відповідальних за виплату компенсацій працівникам за умови банкрутства підприємств. На момент, коли громадяни Франкович, Боніфачі та інші втратили роботу внаслідок банкрутства роботодавця, в період коли Італія ще не імплементувала зазначену директиву. ЄСП вирішив, що Італія мала виплатити цим працівникам компенсацію за вчасне нестворення відповідних фондів, а відтак за неімплементацію директиви. Аналізуючи ст. 4 (3) Договору про ЄС (на той час ст. 10 Договору про Співтовариство 1957 р.), ЄСП дійшов висновку, що міркування "ефективності" вимагають, щоб індивідам було надано можливість одержання компенсації за порушення права ЄС державою-членом ЄС.

Умови, за яких держава є відповідальною перед громадянами за неімплементацію директив:

- 1) неімплементована директива має надавати індивідам права;
- 2) обсяг цих прав має бути визначено на підставі цієї директиви;
- 3) потрібна наявність причинно-наслідкового зв'язку між порушенням та збитками, яких зазнав індивід.

При цьому не має значення, чи може директива мати пряму дію; істотним є лише факт неімплементації її державою.



Первинним призначенням цього інструменту є стимулювання держав-членів ЄС щодо дотримання права ЄС, тому можна стверджувати, що громадянство індивіда, який зазнав збитків, не має істотного значення (звичайно, якщо тільки конкретна директива не передбачає певного кола суб'єктів, щодо яких вона чинна). Тому з певними застереженнями громадяни інших країн (зокрема й України) також мають можливість стягувати збитки з держав-членів ЄС, якщо їх права порушено.

Хоча спочатку цей новий інструмент захисту прав громадян був призначений для вирішення трудових спорів і спорів, що виникають у випадку банкрутства, його потенційна сфера використання є дуже широкою. Рішення у справі Francovich усуває будь-яку заінтересованість держав-членів ЄС не імплементувати вчасно директиви. Це рішення надає індивідам ефективний засіб стягнення з держави збитків, спричинених нехтуванням нормами директиви, на яку не можна безпосередньо посилається за браком норм прямої дії. Таким чином, принцип Francovich скоріше доповнює, ніж замінює, принцип прямої дії директив.

### **3. ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ**

Принцип відповідальності держав-членів за порушення права ЄС.

Після рішення у справі Francovich ЄСП у подальших своїх рішеннях проголосив більш загальний, "універсальний" принцип відповідальності держав-членів за порушення права ЄС. Відповідно до цього принципу держава-член ЄС, визнана винною в порушенні права ЄС, зобов'язана відшкодувати збитки, завдані не лише неімплементацією директиви, але і за порушенням інших зобов'язань, які випливають з установчих договорів ЄС. ЄСП установив, що відповідальність держав у вигляді відшкодування збитків може наступити не лише коли держава-член, не вжила імплементаційних заходів з впровадження директиви до національного законодавства, але також коли національний законодавець своїми діями порушує положення Договору про Співтовариство.

Пізніше ЄСП ще більше поширив цей принцип і оголосив, що порушення положень установчих договорів ЄС можуть мати місце з боку будь-якого органу державної влади держави-члена ЄС (як законодавчої, так й судової чи виконавчої влади) та не обмежуються лише порушеннями норм, які мають пряму дію. У цьому разі умови відповідальності будуть відрізнятися залежно від характеру порушення.

Умови відповідальності держави-члена при порушенні права ЄС:

1) норма права ЄС, яку порушено, повинна надавати індивідові (позивачеві) певні суб'єктивні права;

2) порушення має бути достатньо серйозним;

3) має бути прямий причинно-наслідковий зв'язок між порушенням зобов'язання, яке покладено на державу-члена ЄС, та шкодою, яку зазнав позивач\*. (\*Як бачимо, у "формулі" Франковича не було вимоги серйозності, але ж неімплементація директиви вже сама собою становить досить серйозне порушення права ЄС.)

ЄСП встановив такі оціночні критерії визначення серйозності порушення, як:

- важливість та однозначність порушеної норми;
- обсяг дискреції, що надається національним органам;
- наявність умислу з боку порушника;
- виправдання порушенню;
- сприяння порушенню з боку будь-якого інституту ЄС;
- вирішення питання, чи мало місце вжиття нового заходу, чи просто продовження дії вже чинного акта.

Наприклад, за критерієм обсягу дискреції, у випадку, коли держава-член ЄС не має права на свій розсуд обирати форми законодавчого закріплення положень права ЄС або дозволені межі розсуду є дуже незначними, будь-яке порушення скоріше за все буде визнано достатньо серйозним.

#### **4. ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ**

Співтовариство є юридичною особою та здатне нести юридичну відповідальність. Стаття 340 Договору про діяльність ЄС розрізняє договірну та позадоговірну відповідальність ЄС.

Договірна відповідальність може мати місце за наявності контракту між ЄС та індивідом. Частина 1 ст. 340 Договору про діяльність ЄС встановлює правило, згідно з яким умови договірної відповідальності ЄС визначаються національним правом, або відповідним контрактом. Такі спори підсудні відповідним національним судам. Юрисдикція ЄСП не поширюється на договірні справи (якщо тільки не діє як міжнародний арбітражний орган відповідно до ст. 272 Договору про діяльність ЄС). Стороною у справі в національному суді в таких випадках є ЄС.

Відповідно до ч. 2 ст. 340 Договору позадоговірна відповідальність ЄС полягає в тому, що ЄС зобов'язується, згідно із загальними принципами права, які поділяються державами-членами, відшкодувати збитки, заподіяні вчинками інститутів ЄС або їх службовими особами у зв'язку з виконанням їх службових обов'язків. У таких випадках юрисдикцію щодо таких справ буде мати ЄСП. Немає жодних обмежень щодо кола осіб, які можуть бути позивачами за ч. 2 ст. 340 Договору про діяльність ЄС. Проте існує позовна давність — часове обмеження, що становить 5 років від події, що є підставою для відповідальності.

Елементи позадоговірної відповідальності ЄС:

- 1) наявність неправомірних дій чи бездіяльності інституту або службовця ЄС;
- 2) наявність шкоди (збитків) у позивача;
- 3) причинно-наслідковий зв'язок між діями інститутів (службовців) ЄС та збитками, яких зазнав індивід.

При цьому неправомірні дії інститутів або службовців ЄС можуть бути різного характеру, наприклад: дії чи бездіяльність адміністрації (зокрема, надання неправдивої інформації); необережні дії службовців при виконанні своїх обов'язків; прийняття незаконного акта, що має негативні юридичні наслідки, або безпідставне неприйняття обов'язкового акта, коли існує такий обов'язок.

Критерії відповідальності ЄС за порушення, пов'язані з законодавчими актами, які стосуються економічної політики:

- 1) законодавчий акт має стосуватися питань економічної політики;
- 2) повинно бути наявним порушення норми, що захищає права індивіда (наприклад, порушення принципів пропорційності, рівності, легітимних очікувань);
- 3) порушення повинно бути "достатньо серйозним" (наприклад, коли відповідний інститут ЄС демонстративно та серйозно вийшов за межі своїх повноважень).

При розгляді таких справ звичайно беруться до уваги поведінка відповідача та правові наслідки вчиненого порушення. При цьому збитки мають бути безпосереднім наслідком неправомірних дій.

#### **4. СУДОВИЙ ПЕРЕГЛЯД АКТИВ ІНСТИТУТІВ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ**

Норми, які стосуються судового перегляду актів ЄС, є важливим процесуальним інститутом права ЄС та суттєвою гарантією захисту індивідами своїх прав від зловживань з боку інсти- тутів ЄС.

Найголовніші види судового перегляду передбачено ст. 263 та ст. 265 Договору про діяльність ЄС. За зразок системи судового перегляду було взято відповідні положення французького адміністративного права. Відповідно до ст. 263 Договору про діяльність ЄС ЄСП може перевіряти діяльність інститутів ЄС з метою визначення дійсності їх актів. Причому у разі задоволення вимог позивача ЄСП своїм рішенням позбавляє відповідний акт юридичної сили та може вимагати від органу, який його видав, відшкодувати всі можливі збитки, завдані позивачеві прийняттям неправомірного акта.

За ст. 265 Договору про діяльність ЄС (яка доповнює ст. 263) ЄСП може розглянути бездіяльність інститутів ЄС, коли на них покладено обов'язок вчиняти дії.

5.1. Елементи судового перегляду актів інститутів ЄС за ст. 263 Договору про діяльність ЄС

Належність акта до типу, що може бути переглянутим ЄСП. До такого типу належать регламенти, директиви та рішення. Рекомендації та висновки виключено з кола актів, що розглядаються ЄСП. Проте кожного разу, розглядаючи певний акт на його відповідність вимогам установчих договорів ЄС, ЄСП має аналізувати не лише форму акта, але також його сутність, а відтак, можливі ситуації, коли рекомендацію чи висновок буде перекваліфіковано на прихований регламент, директиву чи рішення та подано на судовий перегляд.

Статус позивача. Позивачі можуть бути привілейовані (держави-члени ЄС, Рада Міністрів, Комісія та Європейський Парламент) або непривілейовані (індивіди, за певних обставин). Індивід може оскаржити:

- а) рішення, адресоване до нього;
- б) рішення у формі регламенту;
- в) рішення, адресоване до іншої особи, якщо воно безпосередньо та персонально стосується позивача.

У цьому разі випадки "б" та "в" завжди викликають найбільші труднощі. Якщо акт має форму регламенту, потрібно довести, що за суттю він еквівалентний рішенню. Також необхідно довести, що позивач безпосередньо та персонально заінтересований. Найчастіше у практиці ЄСП було задоволено скарги, що стосувалися конкурентного права.

Підстави оскарження акта інституту ЄС:

- а) перевищення повноважень органом чи інститутом ЄС під час прийняття акта;
- б) порушення істотної процесуальної норми права ЄС;
- в) акт інституту ЄС порушує норми установчих договорів ЄС або будь-яку іншу норму права ЄС;
- г) зловживання повноваженнями з боку інституту ЄС.

Ці підстави не є взаємовиключними, тобто оскарження може бути здійснено одночасно за кількома підставами.

Додержання процесуальних строків. За ст. 263 Договору про діяльність ЄС позивач повинен подати скаргу протягом 2 місяців від дати:

- а) публікації акта ЄС (у випадку регламенту);
- б) повідомлення про захід (акт) позивача (у випадку рішень);
- в) дня, коли позивач дізнався про акт (захід) (за браком повідомлення). Після закінчення цих строків скаргу не може бути подано. За наявністю поважних причин можливе продовження зазначених строків.

Судовий перегляд у випадку бездіяльності інститутів ЄС за ст. 265 Договору про діяльність ЄС.

Стаття 265 Договору про діяльність ЄС своєрідно доповнює ст. 263 Договору про діяльність ЄС, надаючи індивідам можливість ініціювати процедуру судового перегляду у разі бездіяльності інститутів ЄС. При цьому бездіяльність має порушувати установчі договори ЄС, коли Договором встановлено обов'язок держави діяти.

Позивачі можуть бути привілейовані (держави-члени ЄС, Рада Міністрів, Європейська Комісія та Європейський Парламент) та непривілейовані (індивіди). Але залишається нечітко визначеним, чи буде прийнято скаргу у випадку акта, якщо оскаржуваний акт адресовано до третьої особи\*.

\* Суд застосовував таку аналогію у рішенні за справою 246/81. *Bethel / v. Commission* (1982) ECR 2277, та у рішенні за справою 15/71, *Maskprane v. Commission* (1971) ECR 797.

Перед поданням скарги за ст. 265 Договору про діяльність ЄС треба звернутися до інституту ЄС з вимогою здійснити дію. За такою вимогою інститут ЄС протягом 2 місяців,

повинен вчинити дію або визначитися своєю позицією. Якщо цього не зроблено, позивач може подати скаргу до ЄСПП протягом наступних 2 місяців.

### 5.3. Судовий перегляд за ст. 277 Договору про діяльність ЄС (непрямий перегляд)

Відповідно до положення ст. 277 Договору про діяльність ЄС можна оскаржити законність загального акта Співтовариства, на якому ґрунтується оскаржуваний акт чи бездіяльність інституту ЄС (за ст.ст. 263, 265 Договору про діяльність ЄС). Оскарження за ст. 277 Договору про діяльність ЄС не має часових обмежень, тобто, незважаючи на закінчення строку за ст. 263 (3) Договору про діяльність ЄС, будь-яка сторона (позивач чи відповідач) може посилатися на підстави, визначені у ст. 263 (2) Договору про діяльність ЄС.

ЄСПП не може самостійно ініціювати процедуру перегляду за ст. 277 Договору про діяльність ЄС, але лише у зв'язку з уже розпочатою справою за ст. 263 або ст. 265 Договору про діяльність ЄС.

#### **Контрольні питання:**

1. Охарактеризуйте пряму дію положень установчих договорів ЄС
2. Охарактеризуйте принцип відповідальності держав-членів за неімplementацію директив
3. Охарактеризуйте принцип відповідальності держав-членів за порушення права ЄС
4. Проаналізуйте елементи судового перегляду актів інститутів ЄС за ст. 263 Договору про діяльність ЄС
5. Проаналізуйте судовий перегляд у разі бездіяльності інститутів ЄС за ст. 265 Договору про діяльність ЄС Судовий перегляд за ст. 277 Договору про діяльність ЄС (непрямий перегляд)

## **Лекція 14. ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ВІДНОСИН МІЖ УКРАЇНОЮ ТА ЄВРОПЕЙСЬКИМ СОЮЗОМ**

1. Становлення та розвиток відносин між Україною та Європейським Союзом
2. Правові механізми співпраці між Україною та Європейським Союзом
3. Правові наслідки укладення угоди про асоціацію з Європейським Союзом

### **1. СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК ВІДНОСИН МІЖ УКРАЇНОЮ ТА ЄВРОПЕЙСЬКИМ СОЮЗОМ**

Серед передумов об'єктивного характеру, що сприяли розвитку відносин Україна – ЄС, можна виокремити Угоду між Європейським економічним співтовариством і Європейським Співтовариством по атомній енергії та СРСР про торгівлю і комерційне та економічне співробітництво, підписану 18 грудня 1989 р. (далі – Угода 1989 р.), на ґрунті якої згодом виникла Угода про партнерство і співробітництво. Загалом Угода 1989 р. суттєво не відрізнялась від попередніх двосторонніх договорів торговельного характеру, укладених між СРСР і ЄС, а більшість її положень в основному були ідентичними. Відповідно виток інституціоналізації економічного співробітництва між Україною і ЄС беруть початок з Угоди 1989 р. (укладеної терміном на 10 років), яка позначає перший етап торговельно-економічних відносин між ними. За своєю сутністю положення угоди поширювались на торгівлю усіма товарами, за винятком текстилю, сталі, морепродуктів, не передбачаючи при цьому режиму преференцій. Співробітництво в рамках означеного договору ґрунтувалось на засадах режиму найбільшого сприяння, поступової відміни кількісних обмежень у торгівлі, диверсифікації торгівлі тощо.

Саме Угода 1989 р. встановила перші договірні рамки між Україною та ЄС, які визначали особливості економічного співробітництва між Україною і ЄС. При цьому угода забезпечувала правову регламентацію відносин між договірними сторонами до набуття чинності в 1996 р. Тимчасової угоди між ЄС і Україною.

На той час, як вбачається, не існувало альтернативи для зміни існуючої конфігурації договірно-правових відносин, адже характерним було чітке усвідомлення необхідності дотримання положень Угоди 1989 р. до підписання сторонами будь-яких нових документів. Відповідно, незважаючи на те, що об'єктивною вимогою часу було тоді підписання угоди на нових договірно-правових засадах, Угода 1989 р. як така не була відкинута, а, навпаки, продовжила свою дію в частині правового забезпечення відносин між Україною і ЄС. Водночас Угода 1989 р. відіграла визначальну роль у зміні формату співробітництва з суто економічного характеру на відносини партнерства і співробітництва: угода 1989 р. стала правовою, ідеологічною основою для її трансформації в угоду про партнерство і співробітництво. Процес видозміни правової основи співробітництва пройшов через декілька етапів: від трансформації Угоди 1989 р. у відповідні двосторонні договори між ЄС і новими незалежними державами на основі обміну листами до остаточної їх заміни на угоду про партнерство і співробітництво. На ранньому етапі становлення незалежності України важливе значення для утвердження її суверенітету мали первинні законодавчі акти установчого характеру. Вони створили правову основу для державності України, а також визначили зовнішньополітичні пріоритети, відповідно до яких відбудуватиметься її подальший розвиток.

У взаємовідносинах Україна-ЄС протягом 1991–1994 рр. відбувається пошук моделі співробітництва через визначення пріоритетів розвитку двосторонніх стосунків. Офіційне закріплення засад зовнішньої політики України знайшло своє вираження у положенні Декларації про державний суверенітет України від 16 липня 1990 р., що на законодавчому рівні започаткувала становлення відносин України з ЄС.

Концептуальні рамки документа базувалися на проголошенні незалежності України у внутрішніх і зовнішніх справах. У сфері міжнародних відносин Україною проголошується домінування загальнолюдських цінностей, декларується її рівноправність з іншими державами, а також визначається характер майбутніх взаємовідносин України з міжнародними організаціями. З цього приводу, зазначається, що Україна безпосередньо бере участь в загальноєвропейському процесі та європейських структурах.

Очевидно, що означене положення у своєму формулюванні є надто загальним для того, щоб зробити однозначний висновок про наміри упорядників декларації щодо формату взаємодії України і ЄС. Попри це, нерідко стверджується, що з моменту проголошення незалежності України характерною є європейська інтеграція, яка стала для України стратегічним напрямом розвитку. Однак, як видається, діалог України з ЄС як такий не виключається декларацією про державний суверенітет, проте його глибина і межі залишаються незрозумілими. Принаймні декларація про державний суверенітет залишає це питання без конк-ретної відповіді.

Наступним етапом у цьому напрямку була постанова «Про реалізацію декларації про державний суверенітет України у сфері зовнішніх зносин», ухвалена Верховною Радою УРСР від 25 грудня 1990 р. Згідно з цією постановою передбачалося, що Рада міністрів УРСР здійснюватиме заходи стосовно забезпечення безпосередньої участі УРСР у загальноєвропейському процесі та європейських структурах. Однак з погляду змістовної частини документ не вийшов за рамки декларації про державний суверенітет, оскільки не містив розгорнутого тлумачення форм і методів участі України у загальноєвропейському процесі та європейських структурах. Подальша інституціоналізація державотворчого процесу в Україні отримала нормативно-правове оформлення внаслідок прийняття Верховною Радою УРСР постанови «Про проголошення незалежності України» від 24 серпня 1991 р. Затвердження законодавчим органом акту незалежності України закріпило та утвердило попередні здобутки державотворення, проявивши в такий спосіб певну

тяглисть, що водночас мала більш далекосяжну мету – проведення 01 грудня 1991 р. республіканського референдуму з тим, щоб існуючі результати стали незворотними.

Процес державотворення України отримав остаточну легітимізацію через народне волевиявлення як форму прямої демократії, за результатами якого 90 % українців підтримали акт проголошення незалежності. Завершення пов'язаних із цим процедур на внутрішньодержавному рівні ще вимагало відповідної правової оцінки з боку міжнародного співтовариства з тим, щоб засвідчити співрозмірність державотворчих прагнень України загальноновизнаним принципам та нормам міжнародного права.

Ініціатива щодо міжнародно-правового визнання України була започаткована у зверненні Верховної Ради до парламентів і народів світу від 05 грудня 1991 р. Засади зовнішньополітичних орієнтирів, порівняно з попередніми актами, дещо увиразнюються та набувають більш чітких меж. Зокрема, з одного боку, у зверненні недвозначно закріплено намір України набути членство в НБСЄ, а з іншого – задекларовано прагнення брати участь в інших європейських структурах із підтвердженням відданості стандартам демократії. Відповідно, якщо у випадку НБСЄ питання членства принаймні на законодавчому рівні не викликало сумнівів, то питання щодо майбутніх відносин України з ЄС не виглядало до такої міри однозначним. Безумовно, що участь в інших європейських структурах так чи інакше охоплює комунікацію України та ЄС, втім вона жодним чином не розкриває ані її сутності, ані цілей, ані перспектив. Розглянуті абстрактні формулювання, які стосуються двосторонніх відносин Україна ЄС, цілком корелюються із інавгураційною промовою Президента України Л. Кравчука, виголошеною 05 грудня 1991 р. У своїй заяві Л. Кравчук, зокрема, звернув увагу на те, що пріоритети зовнішньополітичної діяльності України будуть визначатися тим, що Україна є європейською державою, а розвиток відносин із європейськими країнами буде першочерговим завданням. У будь-якому випадку постановка питання про членство України в ЄС або інші форми співробітництва тут відсутня. Зворотний зв'язок із результатами референдуму в Україні з боку міжнародної спільноти розпочався з низки офіційних заяв, поширених через уповноважених представників держав та посадових осіб міжнародних організацій. Вагомою передумовою для започаткування двосторонніх відносин між Україною і ЄС стала декларація ЄС від 02 грудня 1991 р., відповідно до якої відзначався демократичний характер референдуму та визнавалась незалежність України. Не менш важливо й те, що при цьому спеціально наголошувалося на необхідності підтримання Україною з державами-членами ЄС відкритого і конструктивного діалогу, спрямованого на виконання всіх колишніх зобов'язань Радянського Союзу.

Подальший діалог між Україною і ЄС у форматі двостороннього співробітництва розвивався на основі досягнутих предметних домовленостей між ними. Починаючи із 1992 р. спостерігається помірна активізація відносин, що насамперед пов'язано із першою зустріччю представників України і ЄС на найвищому рівні, яка відбулась за участі Л. Кравчука та Ж. Делора – голови Європейської комісії.

Найпомітнішим результатом зустрічі, закріпленим у спільній заяві України та Комісії ЄС від 14 вересня 1992 р., стала взаємна згода сторін стосовно заміни Угоди 1989 р. на Угоду про партнерство і співробітництво. Фактично в такий спосіб імплементовано ініціативу Комісії ЄС, яка по суті була сформульована ще у січні 1992 р., що в своїй основі ґрунтувалась на розробці нової угоди з врахуванням нових політичних і економічних реалій. Відповідно вперше з моменту проголошення незалежності України на порядку денному відносин Україна-ЄС з'являється можливість для трансформації правової основи двосторонніх відносин у спосіб розробки угоди нового типу, якою мала стати Угода про партнерство і співробітництво.

Вже у жовтні 1992 р. Комісія ЄС отримала від Ради відповідний мандат для започаткування переговорного процесу із Україною та іншими країнами (Росія, Білорусь, Казахстан) щодо угоди про партнерство і співробітництво із специфікацією галузей співпраці. Парадоксально, але до формального старту переговорів між Україною і ЄС,

присвячених Угоді про партнерство і співробітництво, які розпочались 23–24 березня 1993 р., в Україні взагалі не існувало законодавчого оформлення зовнішньополітичного курсу, особливо в частині, яка стосувалась взаємовідносин з ЄС. І це при цьому, що контакти на офіційному рівні між ЄС і Україною вже на той час характеризувалися різним ступенем інтенсивності, однак не мали належної правової основи (за винятком загальних положень декларації про державний суверенітет і акту проголошення незалежності України) у вигляді законодавчого акту. Відтак, за таких умов прийняття Верховною Радою України постанови «Про основні напрямки зовнішньої політики України» від 02 липня 1993 р., відбулось з суттєвим запізненням, а його досить позитивна роль відповідно була підважена.

По суті ухвалення означеної постанови означало адаптацію її положень до вже існуючих реалій, які відображали стан відносин між Україною і ЄС: розробка угоди про партнерство і співробітництво не стала безпосереднім результатом реалізації положень постанови, а, навпаки, передувала їй. Членство України в ЄС, відповідно до постанови, розглядається через призму встановлення політичного та військового партнерства, взаємовигідного економічного співробітництва, підтримання широких культурних, наукових і гуманітарних зв'язків з державами-членами ЄС. Водночас згідно із змістом постанови, допускається міжнародно-правове співробітництво з іншими країнами та міжнародними організаціями, що відповідно у сфері зовнішньої політики створювало простір для багатовекторності. Необхідність визначення важливих термінів на зразок поняття «національні інтереси» та відповідно його взаємозв'язку із європейською інтеграцією має безумовно основоположний характер та повертає нас до проблематики існуючих дефектів законодавчої техніки в Україні.

Так чи інакше, проте в цілому термін «національні інтереси» отримав розгорнуте тлумачення лише у 2003 р., в результаті ухвалення закону «Про основи національної безпеки України», що визначив широкий перелік національних інтересів, серед яких виступало членство України у ЄС. На той час передбачалося, що основою для підтримання відносин України з ЄС стане угода про партнерство і співробітництво, яка мала стати етапом спершу до асоційованого, а згодом – до повноправного членства в ЄС. Внаслідок цього вже у 1993 р. ще не укладена на той час угода про партнерство і співробітництво розглядається механізмом двосторонньої співпраці на довготермінову перспективу, а відтак стає безальтернативним шляхом розвитку відносин.

Отже, протягом 1990–1994 рр. спостерігається вступний період формування відносин між Україною і ЄС, який передував встановленню інтеграційних відносин, започаткованих підписанням угоди про партнерство і співробітництво у 1994 р. Двосторонній діалог між сторонами, вмонтований у формат угоди про партнерство та співробітництво, став для України наслідком втрачених можливостей щодо інтенсивності її темпів інтеграції до ЄС. Формат угоди про партнерство і співробітництво відкрив шлях для початку наступного періоду взаємовідносин між Україною і ЄС, що на невизначену перспективу відтермінувало питання членства в ЄС.

## **2. ПРАВОВІ МЕХАНІЗМИ СПІВПРАЦІ МІЖ УКРАЇНОЮ ТА ЄВРОПЕЙСЬКИМ СОЮЗОМ**

У контексті оформлення договірно-правових відносин ЄС із третіми країнами можна виокремити декілька типів договорів, які широко використовуються на практиці: угода про партнерство і співробітництво, угода про асоціацію.

Угода про партнерство і співробітництво належить до достатньо типового виду угоди, що широко використовується у договірно-правовій практиці ЄС з третіми країнами. Типовий характер угоди про партнерство і співробітництво виражався в однаковій структурі, однорідності змісту положень цього договору, що перетворювало його в універсальну угоду, яка визначала специфіку взаємодії ЄС країнами колишнього Радянського Союзу. Саме цей особливий тип угоди використовувався ЄС для забезпечення

формалізації відносин із новими незалежними державами, що виникли внаслідок розпаду колишнього Радянського Союзу.

З формального погляду процес проведення організаційно-підготовчих дій щодо розробки нового типу угоди для країн СНД розпочався 09 січня 1992 р., коли Європейська комісія внесла подання із такою пропозицією до Ради ЄС. Початок переговорного процесу між ЄС і новими незалежними державами щодо нової угоди був зумовлений імперативними умовами, виконання яких мало пряий вплив на ухвалення ЄС позитивного рішення з цього приводу. З цією метою Європейська Комісія у заяві від 27 лютого 1992 р. зазначила, що важливими політичними умовами для підготовки майбутніх угод будуть повага прав людини, демократичних свобод, гарантії національних меншин.

Вже у березні 1992 р. Рада ЄС підтримала пропозицію Європейської Комісії, вважаючи за можливе, з врахуванням усіх обставин, розпочати переговорний процес з приводу підписання угоди про партнерство і співробітництво окремо із кожною країною СНД, за винятком держав Балтії. У зв'язку з цим Комісія ЄС прийняла 06 квітня 1992 р. директиву, яка стосувалась започаткування переговорів з Білоруссю, Росією, Україною та Казахстаном щодо угоди про партнерство і співробітництво. Подальша реалізація досягнутої домовленості відображена у спільному комюніке, підписаному у вересні 1992 р. між Президентом України і Головою комісії ЄС. Загалом, будучи першою зустріччю такого рівня між офіційними представниками України і ЄС, ухвалено рішення про необхідність інституціоналізації відносин на постійній правовій основі через укладення відповідної угоди. З цього моменту офіційної першої зустрічі представників України і ЄС, а також відкриттям представництв спостерігається активізація відносин.

У березні 1993 р. розпочались офіційні переговори з Україною, які завершилися 14 червня 1994 р. підписанням в Люксембурзі угоди про партнерство і співробітництво Президентом України та Президентом Європейської Комісії і представниками держав-членів ЄС. Розробка підходу до нових незалежних держав, що виражалась у підписанні угод про партнерство і співробітництво, виключала принцип диференціації стосовно таких держав. За таких умов застосування єдиного уніфікованого підходу до пострадянських країн залишало поза увагою їхні індивідуальні прагнення щодо європейської інтеграції, політичні, економічні, соціальні та інші особливості державного устрою, що могли як збігатись, так і різнитись між собою. Яскравим підтвердженням цього є спільна основа усіх угод про партнерство і співробітництво, що в цілому представляла собою «компромісний» варіант угоди.

Однією із причин на те слугував той факт, що країни СНД, як і РФ, розглядались ЄС як єдиний політичний простір, а тому отримали в ієрархії пріоритетів спільної східної політики статус третіх країн, що передбачав можливість укладення з ними угоди про партнерство і співробітництво. Незважаючи на те, що Україна була першою державою на пострадянському просторі, яка підписала угоду про партнерство і співробітництво з ЄС, договір через тривалість затвердження не набув чинності першим. Таким договором стала угода про партнерство і співробітництво між РФ та ЄС набула чинності 01 грудня 1997 р., в той час як для України Угода про партнерство і співробітництво набула чинності лише 01 березня 1998 р. У зв'язку з тим, що процедура затвердження угоди про партнерство і співробітництво виявилась досить тривалою за часовими межами, то набуття чинності угодою в цілому відбулось лише 01 березня 1998 р. після завершення усіх процедур, пов'язаних із ратифікацією угоди про партнерство і співробітництво 15 державами-членами ЄС, парламентом ЄС і парламентом України. Протягом цього періоду у відносинах Україна-ЄС спостерігаються виражені дипломатичні заходи України щодо завершення ратифікації угоди національними парламентами країн-членів ЄС.

В цілому до моменту набуття чинності угоди існували особливості у вигляді погодженого механізму щодо застосування на тимчасовій основі її окремих положень. Підставою для цього слугувала ст. 109 угоди про партнерство і співробітництво, яка авторизувала легітимність застосування частини її положень раніше, аніж сама угода



набула чинності. Частина положень угоди про партнерство і співробітництво, присвячена економічному співробітництву, почала діяти з 01 червня 1995 р. на основі та відповідно до Тимчасової угоди, спеціально укладеної з цього приводу між Президентом України і головою Комісії ЄС. Тимчасова Угода, яка замінила Угоду 1989 р. і діяла до моменту набуття чинності угоди про партнерство і співробітництво у 1998 р., визначала взаємне застосування режиму найбільшого сприяння та національного режиму у торговельних відносинах між Україною і ЄС, за винятком політичного діалогу та інвестицій. За загальним правилом, угода про партнерство і співробітництво укладалась терміном на 10 років, що не виключало автоматичної щорічної пролонгації угоди, якщо не буде намірів сторін щодо денонсації угоди. У 2008 р., наприклад, закінчився 10-річний термін дії угоди, після чого відбувалась автоматична її пролонгація на один рік та Угода про партнерство і співробітництво зберігала юридичну силу впритул до моменту початку переговорів і укладення нової базової угоди.

Будучи міжнародним договором, угода про партнерство і співробітництво володіє специфічними юридичними властивостями, які визначають її правову природу. Внутрішня будова угоди складається із статей (109 статей), додатків, протоколів (протокол про взаємодопомогу щодо торговельних мит, протокол про загальні принципи участі України у програмах ЄС, який набув чинності 01.11.2011 р. та забезпечив для України можливість для участі у 23 галузевих програмах у сфері енергетики, комунікації, споживчої політики, освіти і науки, спільних декларацій).

У рамках двостороннього співробітництва України і ЄС станом на 1994 р. угода про партнерство і співробітництво стала базовим документом основоположного характеру, який визначав зміст і структуру, правові засади механізму співпраці. Співпраця в рамках угоди про партнерство і співробітництво як різновиду широкомасштабного договору ЄС із третіми країнами є достатньо диверсифікованою та стосується широкого спектра питань. Її положення поширюються на підтримання двостороннього співробітництва в економічній, фінансовій, соціальній, культурній сферах, розвитку політичного діалогу. Зокрема, угода про партнерство і співробітництво не лише започаткувала розвиток відносин в означених сферах, але й заклала основи для їх подальшого вдосконалення і розширення, відкрила реальні можливості для цього та знаменувала новий етап інтенсифікації відносин.

Натомість інші галузі співробітництва сторін, зокрема у сфері зовнішньої політики та політики безпеки, залишаються поза межами дії положень цього договору, оскільки рамки співпраці є чітко визначеними положеннями цієї угоди. З огляду на те, що положення угоди про партнерство і співробітництво передбачалося в юридичній і економічній площині. Юридичне співробітництво передбачало адаптацію законодавства України до законодавства ЄС в пріоритетних сферах. Відповідно до Угоди про партнерство та співробітництво між Україною та ЄС. Пріоритетними сферами, визначеними статтею 51 УПС, а саме: – митне право; – законодавство про компанії; – банківське право; – бухгалтерський облік компаній; – податки, включаючи непрямі; – інтелектуальна власність; – охорона праці; – фінансові послуги; – правила конкуренції; – державні закупівлі; – охорона здоров'я та життя людей, тварин і рослин; – довкілля; – захист прав споживачів; – технічні правила і стандарти; – енергетика, включаючи ядерну; – транспорт. Економічне співробітництво розглядається, з-поміж іншого, через призму принципів і норм, які є невід'ємною частиною правової системи СОТ.

Зокрема, в галузі торгівлі товарами, відповідно до положень угоди, передбачалось регулювання торговельних відносин згідно з принципами Генеральної угоди з тарифів і торгівлі (режим найбільшого сприяння, свобода транзиту товарів, заборона кількісних обмежень щодо імпорту товарів України на територію ЄС). В цілому підписання Угоди про партнерство і співробітництво, мало стабілізуючий ефект на договірно-правове оформлення відносин між Україною і ЄС з погляду нових геополітичних реалій. Справедливим видається твердження про те, що з Угоди про партнерство і співробітництво розпочинається новий етап інтенсифікації відносин між двома договірними сторонами. У

будь-якому разі, як видається, не буде хибним стверджувати, що угода про партнерство і співробітництво передбачала так званий підготовчий України перед початком інтеграційного періоду у частині встановлення договірно-правових відносин з ЄС асоціативного типу.

Іншим договірно-правовим механізмом у контексті співробітництва між Україною і ЄС стала угода про асоціацію. Вона є одним із поширених інструментів у зовнішньополітичній діяльності ЄС (договори про асоціацію підписані ЄС із 100 країнами світу, що використовується із метою встановлення довготривалих відносин на привілейованій основі з третіми країнами.

Пізнання сутності явища «асоціація» та розуміння його особливостей неможливе у відриві від правової реальності ЄС. Важливе значення для змістовної структуризації поняття «асоціація» у відповідну правову конструкцію відіграла практика суду ЄС. Зокрема, в справі Демірель 1987 р. суд постановив, що за допомогою Угоди про асоціацію створюються спеціальні привілейовані відносини з третіми країнами, які можуть у визначених межах брати участь у системі співтовариства. Відносини асоціації виникають у результаті започаткування спеціального договірно-правового режиму, зумовленого взаємними правами і обов'язками сторін, виконання яких призводить до виникнення та розвитку особливого типу інтеграційних стосунків між третьою країною і ЄС. Інститут асоціації не є рівнозначним поняттю «асоційоване членство» в ЄС. Внаслідок імплементації угоди про асоціацію виникають лише асоційовані відносини, в яких третя держава формально продовжує залишатися поза рамками інституційного членства у ЄС. Залишаючись зовнішнім партнером ЄС із спеціально асоційованим статусом треті держави, наприклад, не беруть участі у процесі прийняття рішень в органах ЄС. Відповідно використання терміна «асоційоване членство», що взагалі як таке не передбачене установчими актами ЄС, не має під собою підґрунтя. У цілому угоду про асоціацію України з ЄС можна охарактеризувати як унікальний, інноваційний, амбітний документ, який своїми властивостями якісно вирізняється на тлі інших угод, підписаних ЄС з третіми країнами.

Україна стала першою країною пострадянського простору, яка ще в 2007 р. приступила до розробки Угоди про асоціацію з ЄС. Інші учасники Східного партнерства приєдналися до обговорення проекту майбутньої угоди про асоціацію лише у 2010 р. У більш широкому розумінні Угода про асоціацію між Україною і ЄС може мати набагато докорінніші та далекосяжніші наслідки для країн пострадянського простору, охоплених інструментами Європейської політики сусідства і Східного партнерства. Вже сьогодні в угодах про асоціацію, насамперед через їхній нетиповий характер, вбачаються ознаки їх виокремлення в абсолютно самостійну групу міжнародних договорів. Важливою передумовою для розробки Угоди про асоціацію між Україною і ЄС стала одностороння ініціатива Франції щодо необхідності посилення договірно-правових відносин сторін. З цією метою в грудні 2007 р. Франція підготувала позиційний документ «Україна – асоційований партнер ЄС», в якому передбачався формат привілейованих відносин ЄС та України в рамках асоціації: співпраця у галузі безпеки і оборони, співробітництво в енергетичній сфері, створення всеосяжної і поглибленої зони вільної торгівлі, лібералізація в'їзного режиму, запровадження інституційного механізму співробітництва.

Унаслідок тривалого обговорення цього питання, в якому виявлялись значні розбіжності між різноманітними підходами, рішення про початок переговорів між ЄС і Україною на офіційному рівні стало результатом досягнутого компромісу. Переговорний процес щодо широкомасштабної Угоди про асоціацію за своєю сутністю виявився складним і довготривалим.

Переговори щодо нової базової угоди (політична частина) розпочато в березні 2007 р. на підставі мандату Європейської Комісії затвердженого Радою ЄС, в якому наголошується, що укладення нової угоди не визначатиме наперед майбутній розвиток відносин між Україною і ЄС. Цього ж року було затверджено склад делегації та директиви

для участі України у переговорах з ЄС. Загалом у рамках проведення переговорів протягом 2007–2012 рр. відбувся 21 раунд перемовин, які проходили у форматі пленарних засідань робочих груп (політичний діалог, зовнішня політика і політика безпеки; юстиція, свобода, безпека; економічне, секторальне співробітництво, розвиток людського потенціалу). Натомість офіційні переговори сторін з приводу створення зони вільної торгівлі (економічна частина) започатковано лише в 2008 р. – після набуття Україною членства в СОТ. Принципова згода щодо початку роботи над розробкою зони вільної торгівлі була досягнута між сторонами ще у 1999 р. за підсумками саміту Україна-ЄС. Протягом 2008–2012 рр. Україна і ЄС провели 18 раундів переговорів, присвячених питанню зони вільної торгівлі.

Формальне завершення переговорів настало в результаті остаточного затвердження сторонами проекту майбутньої Угоди через застосування у 2012 р. процедури парафування главами делегацій України і ЄС. Парафування тексту Угоди про асоціацію відкрило шлях до її підписання. Рішучість намірів України щодо підписання Угоди про асоціацію засвідчує заява Верховної Ради «Про реалізацію євроінтеграційних прагнень та укладення угоди про асоціацію» від 22 лютого 2013 р., в якій парламент звернувся до ЄС з проханням невідкладно забезпечити підписання угоди. Відповідно у спільній заяві саміту Україна-ЄС, прийнятий 25 лютого 2013 р., сторони підтвердили наміри укласти угоду про асоціацію. Процедура офіційного підписання Угоди про асоціацію передбачалась 28-29 листопада 2013 р. в рамках саміту СП.

Однак, у зв'язку із прийняттям напередодні урядом України розпорядження від 21 листопада 2013 р., процес підписання Угоди про асоціацію призупинено на невизначений термін. Фактичне і формальне відновлення процедури підписання Угоди про асоціацію стало можливим лише після фундаментальних внутрішньополітичних змін, які настали в результаті Революції гідності 2013–2014 рр. Саме укладення Угоди про асоціацію між Україною і ЄС повністю відповідало положенням національного законодавства України, які визначали її зовнішньополітичні пріоритети. Угода про асоціацію була підписана у два етапи, тематично розмежованих її політичною і економічною частинами. Спершу 21 березня 2014 р. на позачерговому саміті Україна-ЄС сторони підписали політичну частину угоди, а згодом 27 червня 2014 р. – економічну частину, включаючи положення про глибоку і всеосяжну зону вільної торгівлі. Важливо, що перед підписанням економічної частини Угоди про асоціацію ЄС в односторонньому порядку поширив автономні торговельні преференції та українські товари, застосування яких почалось 23 квітня 2014 р. та продовжено їхній загальний термін дії до 31 грудня 2015 р.

Наступною стадією, згідно з існуючими процедурами, в процесі остаточного затвердження Угоди про асоціацію та набуття нею чинності в цілому стала ратифікація. Надання згоди на обов'язковість положень Угоди про асоціацію відбулось 16 вересня 2014 р. у формі синхронного голосування парламенту ЄС і Верховної Ради України. З цього приводу у постанові Верховної Ради «Про європейський вибір України», прийнятій 16 вересня 2014 р., стверджується, що ратифікація Угоди про асоціацію підкреслює суверенний вибір України на користь майбутнього членства у ЄС.

Угода про асоціацію належить до категорії широкомасштабного договору, який за своєю специфікацією спрямований на якісну трансформацію правових основ співпраці, оптимізацію двостороннього співробітництва у спосіб створення активних інтеграційних зв'язків. Підписання угоди про асоціацію стало «найвищою точкою» в оформленні договірно-правових відносин між Україною і ЄС.

За формою і змістом вона не лише відображає досягнутий рівень відносин сторін, але й виражає якісно нові засади співробітництва через легітимізацію політичної асоціації та економічної інтеграції. У цьому виявлявся персоналізований характер Угоди про асоціацію, яка відобразила і водночас розвинула усі попередні досягнення України в контексті підтримання діалогу з ЄС. Властиво наступність Угоди про асоціацію полягала в тому, що вона виникла на ґрунті попередньої угоди про партнерство і співробітництво,

видозмінивши при цьому двосторонні відносини між Україною і ЄС: на зміну партнерству і співробітництву започатковуються відносини асоціації, які підлягають правовій регламентації положень Угоди про асоціацію, яка є договором вищого рівня.

Угодою про асоціацію започатковується новий етап у розвитку договірних відносин між Україною і ЄС. На користь цього недвозначно вказують прикінцеві положення Угоди про асоціацію, у яких проголошується, що угоди про партнерство і співробітництво та додаткові протоколи до неї втрачають чинність, а сама угода в цілому замінює угоду про партнерство і співробітництво. Відтак в Угоді про асоціацію як нового базового договору вбачається еволюційність у зміні форми двостороннього співробітництва, а також прогресивність передбачених засобів і методів для цього.

З підписанням угоди про асоціацію пов'язували значні очікування, які головним чином зводились до першого етапу інтеграції в ЄС, переходу відносин Україна-ЄС на новий рівень з відповідними можливостями для інтенсифікації торговельних, політичних, соціальних і культурних зв'язків, активізації співпраці у сфері безпеки.

Тому загальне значення Угоди про асоціацію полягало у створенні нової посиленої угоди, викликаній завершенням терміну дії та імплементацією положень основоположних документів співпраці (угода про партнерство і співробітництво, план дій Україна-ЄС), їх асиметричності та невідповідності фактичним двостороннім відносинам, яка оновила існуючі договірно-правові рамки відносин Україна-ЄС. За предметом правового регулювання Угода про асоціацію представляє механізм для підтримання взаємного співробітництва з широкого кола питань. Сфера дії положень Угоди про асоціацію (секторальне співробітництво, співпраця у сфері зовнішньої політики і політики безпеки, співробітництво у галузі юстиції, свободи і безпеки тощо) суттєво виходить за межі аналогічних положень угоди про партнерство і співробітництво, які встановлюють достатньо вузькі межі для цього. Відповідно Угода про асоціацію, з одного боку, розширила напрями співпраці, а з іншого – створила реальні передумови для поглиблення відносин сторін у тих сферах, в яких вони здійснювали співпрацю до цього.

Новоутворені зобов'язання сторін на основі Угоди про асоціацію є більш всеосяжними перед положеннями угоди про партнерство і співробітництво, що розглядалися через призму економічно-соціального співробітництва. Угода про асоціацію, на противагу угоді про партнерство і співробітництво, належить до безтермінових договорів, які мають необмежений термін дії (ст. 481). У розумінні положень ст. 481 всебічний огляд досягнення цілей угоди здійснюється на регулярній основі кожних п'ять років або у будь-який інший спосіб погоджений договірними сторонами. Звідси, як вбачається, впливає те, що можливість внесення змін і до- повнень до цілей, визначених Угодою про асоціацію, як така не виключається. Угода про асоціацію, подібно до угоди про партнерство і співробітництво, належить до змішаного типу угод, які укладаються ЄС з третіми країнами. Змішаний характер договору зумовлений тим, що сфера його дії одночасно охоплює компетенцію як інститутів ЄС, так і держав-членів.

Наприклад, питання, які стосуються функціонування глибокої і всеохоплюючої зони вільної торгівлі між Україною і ЄС, входять до виключної компетенції інститутів ЄС в рамках реалізації спільної торговельної політики (ст. 207 Договору про функціонування ЄС). У вербальній ноті Генерального секретаріату Ради ЄС від 30 вересня 2014 р. визначено розділи Угоди про асоціацію, що будуть застосовуватись сторонами тимчасово (розділ I – ст. 4, 5, 6 розділ II, розділ III – ст. 14, 19, розділ V – глава 1, глава 6, глава 7, глава 12, глава 17, глава 18, глава 20, глава 26, глава 28; розділ VI; розділ VII; додатки). Тимчасове виконання означених положень угоди, за винятком розділу IV про започаткування глибокої і всеосяжної зони вільної торгівлі, розпочалось з 01 листопада 2014 р. Початок процесу імплементації положень угоди про асоціацію, які стосуються зони вільної торгівлі, відтермінований до 31 грудня 2015 р., що відбулось у результаті зовнішнього впливу РФ. Безпрецедентність ситуації полягала в тому, що РФ вбачала загрозу у створенні зони вільної торгівлі між Україною і ЄС для національної економіки, а відтак наполягала не лише на

відтермінуванні відповідних положень угоди, але й – внесенні змін і доповнень до неї. Насамперед слід зазначити те, що РФ виступає третьою стороною по відношенню до Угоди про асоціацію, що не брала участі у переговорах з приводу розробки її положень та юридично жодним чином не пов'язана положеннями даного договору. З огляду на це, а також на ряд інших не менш важливих аспектів, розглянуті вище дії РФ абсолютно позбавлені правової основи та спрямовані на деструкцію асоціативних відносин між Україною і ЄС.

Повністю Угода про асоціацію між Україною та ЄС набула чинності після її ратифікації усіма сторонами, тобто в перший день другого місяця, що настає після дати здачі на зберігання до Генерального секретаріату Ради Європейського Союзу останньої ратифікаційної грамоти або останнього документа про затвердження. 01.09.2017 р. Угода про асоціацію між Україною і ЄС набрала чинності у повному обсязі.

### **3. ПРАВОВІ НАСЛІДКИ УКЛАДЕННЯ УГОДИ ПРО АСОЦІАЦІЮ З ЄВРОПЕЙСЬКИМ СОЮЗОМ**

У частині «Преамбула, загальні цілі та принципи» окреслюється підгрунття, яке є сьогодні для укладення Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, зокрема визнання з боку ЄС європейського вибору та європейських устремлінь України як європейської країни, що поділяє з ЄС спільну історію і спільні цінності, а також визначені цілі Угоди, серед яких – створення асоціації, поступове зближення між Україною та ЄС на основі спільних цінностей, поглиблення економічних та торговельних відносин, зокрема шляхом створення Зони вільної торгівлі (далі – ЗВТ), посилення співробітництва у сфері юстиції, свободи і безпеки. Підкреслюється, що подальші відносини між Україною та ЄС базуватимуться також на принципах вільної ринкової економіки, верховенства права, ефективному урядуванні тощо. Закріплюються основні принципи, які лежатимуть в основі асоціації, передусім забезпечення прав людини та основоположних свобод, повага до принципу верховенства права, дотримання принципів суверенітету і територіальної цілісності, непорушності кордонів і незалежності.

Частина «Політичний діалог і реформи, політична асоціація, співробітництво та конвергенція у сфері закордонних справ та політики безпеки» містить положення, реалізація яких має сприяти розвитку і зміцненню політичного діалогу у різних сферах, у тому числі поступовій конвергенції позицій України з ЄС у сфері зовнішньої та безпекової політики. У розділі визначені цілі політичного діалогу, ключовою з яких є запровадження політичної асоціації між Україною та ЄС. Серед інших цілей – поширення міжнародної стабільності та безпеки, зміцнення поваги до демократичних принципів, верховенства права та належного урядування, прав людини та фундаментальних свобод, поширення принципів незалежності, суверенітету, територіальної цілісності та непорушності кордонів, співробітництво у сфері безпеки і оборони. У цій частині визначені рівні та формати політичного діалогу, зокрема передбачено проведення самітів, зустрічей на міністерському та інших рівнях.

Серед ключових напрямів взаємодії – співробітництво з метою поширення регіональної стабільності; зміцнення миру та міжнародного правосуддя, зокрема шляхом імплементації Римського статуту Міжнародного кримінального суду; забезпечення поступової конвергенції у сфері зовнішньої і безпекової політики, включаючи Спільну політику безпеки та оборони, попередження конфліктів, нерозповсюдження, роззброєння та контроль за озброєнням, боротьбу з тероризмом тощо.

У частині Угоди «Юстиція, свобода і безпека» визначені напрями взаємодії у відповідних сферах. Важливою метою співробітництва є утвердження верховенства права та зміцнення відповідних інституцій, зокрема у сфері правоохоронної діяльності та встановлення правосуддя, насамперед зміцнення судової системи, покращення її ефективності, гарантування її незалежності та неупередженості. Одним з елементів

співпраці є забезпечення належного рівня захисту персональних даних у відповідності до кращих європейських та міжнародних стандартів. З метою управління міграційними потоками Угодою передбачається запровадження всеохоплюючого діалогу щодо ключових питань у сфері міграції, включаючи нелегальну міграцію, протидію торгівлі людьми тощо.

Окремі статті присвячені створенню належних умов для працівників, які на законних підставах працюють за кордоном. Важлива увага приділяється забезпеченню мобільності громадян і поглибленню візового діалогу, зокрема шляхом запровадження безвізового режиму після виконання відповідних критеріїв, передбачених у Плані дій щодо лібералізації ЄС візового режиму для України. Положеннями розділу передбачається поглиблення співпраці з метою боротьби з відмиванням грошей та фінансуванням тероризму, незаконним обігом наркотиків, організованою злочинністю, тероризмом, а також розвиток співробітництва у сфері надання правової допомоги у цивільних та кримінальних справах.

Частина Угоди «Економічне та секторальне співробітництво» містить положення про умови, модальності та часові рамки гармонізації законодавства України та законодавства ЄС, зобов'язання України щодо реформування інституційної спроможності відповідних установ та принципи співробітництва між Україною, ЄС та його державами-членами у низці секторів економіки України та напрямів реалізації державної галузевої політики. 28 глав цього розділу Угоди передбачають відповідні заходи у таких секторах, як енергетика, (у тому числі ядерна), транспорт, захист навколишнього середовища, промислова політика та підприємництво, сільське господарство, оподаткування, статистика, надання фінансових послуг, туризм, аудіовізуальна політика, космічні дослідження, охорона здоров'я, науковотехнічна співпраця, культура, освіта тощо. Імплементация цього розділу Угоди дасть змогу, по-перше, забезпечити більш поглиблене виконання положень Угоди щодо зони вільної торгівлі, оскільки сприятиме наближенню законодавства та регуляторного середовища України та ЄС та усуненню нетарифних торговельних бар'єрів, а по-друге, сприятиме інтеграції України до внутрішнього ринку ЄС та єдиного нормативного простору у більшості секторів економіки та суспільного життя України. Частина «Фінансове співробітництво» окреслює механізм і шляхи отримання Україною фінансової допомоги з боку ЄС, зокрема з метою сприяння реалізації Угоди про асоціацію, пріоритетні сфери її надання, порядок моніторингу та оцінки ефективності її використання. Крім цього, положення цієї частини передбачають поглиблення співпраці України та ЄС з метою попередження та боротьби з шахрайством, корупцією та незаконною діяльністю, зокрема шляхом поступової гармонізації українського законодавства у цій сфері із законодавством ЄС, обміну відповідною інформацією тощо. Відповідно до «Інституційних, загальних та прикінцевих положень» передбачається запровадження нових форматів та рівнів співробітництва між Україною та ЄС після набуття чинності Угодою про асоціацію, зокрема створення Ради та Комітету з питань асоціації, Парламентського комітету з питань асоціації. З метою залучення до реалізації Угоди громадянського суспільства буде створена Платформа громадянського суспільства.

У контексті забезпечення належного виконання Угоди буде впроваджений відповідний механізм моніторингу та врегулювання спорів, які можуть виникати у процесі виконання Угоди. У зв'язку з необмеженим терміном дії Угоди було передбачено можливість здійснення всебічного її перегляду, у тому числі, що стосується її цілей протягом п'яти років від набрання нею чинності, а також у будь-який час за взаємною згодою Сторін. Важливим елементом Угоди про асоціацію між Україною та ЄС є положення про створення поглибленої та всеохоплюючої зони вільної торгівлі (ЗВТ). Ними передбачено суттєву лібералізацію торгівлі (усунення тарифів чи квот) між сторонами, гармонізацію законодавства і нормативно-регуляторної бази.

Робота над створення ЗВТ полягає у: скасуванні Україною та ЄС ввізних мит на більшість товарів, що імпортуються на ринки один одного; запровадженні правил визначення походження товарів, які є одним з елементів застосування торговельних

преференцій; приведенні Україною своїх технічних регламентів, процедур, санітарних та фітосанітарних заходів та заходів щодо безпеки харчових продуктів у відповідність з європейськими, завдяки чому українські промислові товари, сільськогосподарська та харчова продукція не потребуватимуть додаткової сертифікації в ЄС; встановленні сторонами найбільш сприятливих умов доступу до своїх ринків послуг; запровадженні Україною правил ЄС у сфері державних закупівель, що дасть змогу поступово відкрити для України ринок державних закупівель ЄС; спрощенні митних процедур та попередженні шахрайства, контрабанди, інших правопорушень у сфері транскордонного переміщення вантажів; посиленні Україною захисту прав інтелектуальної власності. Створення ЗВТ між Україною та ЄС відбувається поступово, протягом 10 років.

Результатами запровадження ЗВТ між Україною та ЄС стануть тісна економічна інтеграція, створення практично таких же умов для торгівлі між Україною та ЄС, що мають місце у торгівлі всередині Союзу, покращення інвестиційного клімату та прозорі правила ведення бізнесу в Україні, збільшення вибору, підвищення безпечності та якості товарів, зниження цін для українських споживачів, можливість доступ українських підприємств, крім ринку ЄС, до ринків третіх країн у зв'язку з переходом на прийняті в усьому світі стандарти. Ще до набрання чинності Угодою про асоціацію Європейський Союз запровадив для України режим автономних торговельних преференцій – одностороннє (з боку ЄС) скасування ввізних мит, яке стосується 94,7 % від усього обсягу промислових товарів та 83,4 % сільськогосподарських товарів та харчової продукції, що імпортуються Євросоюзом з нашої держави.

Порядок денний асоціації є спільним практичним інструментом підготовки та сприяння повній імплементації Угоди про асоціацію між Україною та ЄС. Сторони визначають пріоритети Порядку денного асоціації, які доповнюють зобов'язання сторін відповідно до Угоди про асоціацію для повної імплементації Угоди. Цей документ є основним механізмом моніторингу та оцінювання прогресу України у виконанні Угоди про асоціацію, а також моніторингу та оцінювання досягнень всіх цілей політичної асоціації та економічної інтеграції. Постановою Кабінету Міністрів України від 25.10.2017 р. № 1106 від «Про виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони». Уряд затвердив план заходів з виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. Постанова спрямована на забезпечення безперервності процесу виконання зобов'язань України протягом всього періоду дії Угоди, доступності інформації про її виконання, чіткості механізмів реагування та вжиття невідкладних заходів, необхідних для забезпечення належного виконання положень Угоди. Виконання плану заходів, який містить 1943 завдання у 27 сферах імплементації Угоди, передбачає внесення змін до нормативно-правових актів та розроблення нових з метою наближення законодавства України до права Європейського Союзу відповідно до зобов'язань в рамках Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом.

Загальний моніторинг імплементації Угоди здійснює Урядовий офіс координації європейської та євроатлантичної інтеграції. Зокрема, визначено десять короткострокових пріоритетів у сфері реформування Конституції України, судової системи, законодавства про вибори, сфер боротьби з корупцією, державного управління, енергетики, дерегуляції, державних закупівель, оподаткування та зовнішнього аудиту, які є першочерговими для України. Комітет асоціації (або інші відповідні органи) щорічно оцінюватиме прогрес у виконанні Порядку денного асоціації, а також за необхідності вноситиме доповнення до нього, зокрема коригуватиме пріоритети. Передбачено, що ЄС надаватиме Україні підтримку у виконанні нею цілей та пріоритетів Порядку денного асоціації через застосування усіх наявних ресурсів допомоги ЄС, а також обмін досвідом, поширення кращих практик та «ноу-хау».

Наслідком успішного виконання Угоди є приєднання України до Європейського Союзу, хоча в самій угоді це не прописано, але визначається статус країни як повноправної європейської держави.

Угода має невизначений термін дії, в разі потреби її можуть переглядати та вносити поправки, в крайньому разі вона може бути розірвана, якщо себе не виправдає. США та країни Європейського Союзу, а також деякі експерти вважають цю угоду історичним шансом для України стати на шлях демократії та європейських цінностей.

#### **Контрольні питання:**

1. Дайте відповідь, коли відбулось підписання Угоди про співпрацю та партнерство між Україною і Європейським Союзом.
2. Розкрийте ідею розвитку Європейської політики сусідства.
3. Розкрийте негативні сторони Угоди про асоціацію з Європейським Союзом.
4. Прокоментуйте, який вплив угоди про асоціацію на політичну, економічну і правову ситуацію в Україні?
5. Визначте, які цілі Угоди про асоціацію між ЄС та Україною?
6. З'ясуйте, які ключові реформи слід здійснити Україні відповідно до Угоди про асоціацію з Європейським Союзом?

### **Лекція 15. ГРОМАДЯНСТВО ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ ТА ПРАВОВЕ СТАНОВИЩЕ ГРОМАДЯН ІНШИХ КРАЇН В ЄВРОПЕЙСЬКОМУ СОЮЗІ**

1. Правові засади громадянства Європейського Союзу
2. Права громадян Європейського Союзу
3. Співвідношення прав громадян Європейського Союзу та громадян третіх країн.  
Політичні права громадян третіх країн
4. Права громадян третіх країн на Внутрішньому ринку Європейського Союзу

#### **1. ПРАВОВІ ЗАСАДИ ГРОМАДЯНСТВА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ**

Інститут громадянства ЄС посідає особливе місце в праві Європейського Союзу. Він був запроваджений у результаті набуття чинності Маастрихтським договором листопада 1993 р., що ознаменував новий етап розвитку європейської інтеграції. Громадянство ЄС було покликане слугувати символом європейської єдності, сприяти посиленню захисту прав та інтересів громадян держав-членів, а також зміцнити політико-правовий зв'язок між Європейським Союзом та його громадянами з метою створення «як ніколи тіснішого союзу народів Європи, де рішення приймаються якомога відкритіше та ближче до громадян».

На сьогодні інститут громадянства ЄС регламентовано Договором про діяльність ЄС, Договором про ЄС, доданою до нього Декларацією про громадянство (державну приналежність) держави-члена 1992 р., Хартією основних прав ЄС 2000 р., на виконання яких прийнято низку нормативних актів (переважно директив), що уточнюють і деталізують їх положення. Крім того, важливе значення має практика СПЄС, в якій розкривається зміст багатьох положень, що є основою правової природи громадянства ЄС (справи *Micheletti*<sup>1</sup>; *Grzelczyk*<sup>2</sup>; *Chen*<sup>3</sup>, *Spain v. United Kingdom*<sup>4</sup> та ін.). (Відповідно до ст. 9 Договору про ЄС: «Кожен громадянин будь-якої держави-члена є громадянином Союзу»). Пропозиції щодо юридичного закріплення єдиного міждержавного громадянства висловлювалися задовго до заснування Європейських співтовариств та Європейського Союзу. Ще у проектах, розроблених у Новий час Б. Беллерсоном, І. Кантом, В. Пенном, Ж.-Ж. Руссо, Ш. де Сен-П'єром, А. Сен-Симоном обґрунтовувалася ідея єдності громадян різних країн як передумова забезпечення миру в Європі. § 18.1. Правові засади громадянства Європейського Союзу).



Набуття громадянства однієї з держав-членів зумовлює автоматичне визнання особи громадянином ЄС. І навпаки: втрата громадянства держави-члена (у разі біпатризму - останнього громадянства держави-члена ЄС) означає одночасне припинення громадянства ЄС. Громадянство ЄС є похідним від національного громадянства, оскільки його наявність безпосередньо залежить від наявності громадянства держави-члена ЄС, але при цьому не йдеться про подвійне громадянство. Установчі договори ЄС не створюють інституту самостійного громадянства (так званої «європейської національності»), а лише встановлюють статус, що доповнює національний. Не існує спеціальної процедури набуття громадянства ЄС. Визначення підстав і порядку його набуття залишаються у компетенції держав-членів. Держави-члени можуть навіть робити заяви (декларації) з питань визначення осіб, які вважаються їх громадянами.

Громадянство ЄС є додатковим до національного громадянства та не замінює його (ст. 9 Договору про ЄС, ст. 20 Договору про діяльність ЄС). Громадянство ЄС лише додає права, однак не звужує перелік та зміст прав, передбачених національним законодавством держави-члена для своїх громадян. Громадянство ЄС ґрунтується на принципах рівності громадян на рівні ЄС (ст. 9 Договору про ЄС) та заборони дискримінаційного ставлення з боку держави-члена за ознакою державної належності (національності) щодо громадянина іншої держави-члена ЄС у порівнянні з власними громадянами (ст. 18 Договору про діяльність ЄС). При цьому не є порушенням запровадження обмежень щодо доступу до державної служби (ч. 4 ст. 45 Договору про діяльність ЄС) або запровадження більш тривалого мінімального періоду проживання як умови участі у муніципальних виборах, якщо на території держави-члена відсоток громадян інших держав-членів, що мають активне і пасивне виборче право, перевищує 20 % від загального електорату (ст. 12 Директиви 94/80, що визначає принципи права участі в муніципальних виборах громадян Союзу, які мешкають у державі-члені, що не є державою їх національного громадянства).

Характерною ознакою інституту громадянства ЄС є відсутність офіційно закріплених обов'язків громадян перед ЄС. Частина 2 ст. 20 Договору про діяльність ЄС містить положення, згідно з якими громадяни ЄС мають як права, так і обов'язки, але не уточнює, які саме. Правам громадян кореспондують чітко визначені обов'язки Європейського Союзу щодо їх забезпечення, гарантування та захисту.

Відповідно до ст. 3 Договору про ЄС громадяни користуються простором свободи, безпеки і справедливості без внутрішніх кордонів, на якому забезпечено вільний рух осіб разом з належним ним і заходами, пов'язаними із контролем на зовнішніх кордонах, притулком, імміграцією та попередженням і боротьбою зі злочинністю. ЄС сприяє захисту своїх громадян. Рішення приймаються якомога відкритіше та ближче до громадян (ч. 3 ст. 10 Договору про ЄС). Установи належним і засобам надають громадянам та представницьким об'єднанням змогу висловлювати свої погляди з усіх сфер діяльності ЄС та прилюдно обмінюватися думками (ч. 1 ст. 11 Договору про ЄС) тощо. Громадянство ЄС породжує обов'язки також у держав-членів. Наприклад, електоральні права на виборах до Європейського Парламенту передбачають обов'язок держави-члена здійснити правове і організаційне забезпечення виборчого процесу; право на захист дипломатичних представництв і консульств на території третьої держави вимагає вжиття заходів з боку органів зовнішніх зносин будь-якої держави-члена щодо відповідної особи. При цьому за невиконання або неналежне виконання обов'язків, що впливають з інституту громадянства ЄС, держави-члени несуть юридичну відповідальність

## **2. ПРАВА ГРОМАДЯН ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ**

Права громадян Європейського Союзу Специфіка правового становища особи як громадянина ЄС пов'язана із наявністю в особі прав, що надають додаткові можливості в межах Союзу у порівнянні з іншими категоріями осіб.

***Громадянам ЄС гарантуються такі права і свободи:***

1) право на вільне пересування та проживання в межах територій держав-членів (ст. 20(2) Договору про діяльність ЄС);

2) право обирати та бути обраним до органів місцевого самоврядування в будь-якій державі-члені у випадках, коли громадянин мешкає не в країні державної приналежності, на тих самих умовах, як і громадяни цієї держави (ст. 20(2) Договору про діяльність ЄС);

3) право обирати та бути обраним до Європейського Парламенту в будь-якій державі-члені у випадках, коли громадянин мешкає не в країні походження на тих самих умовах, як і громадяни цієї держави (ст. 20(2) Договору про діяльність ЄС);

4) право на отримання дипломатичної та консульської допомоги від дипломатичних і консульських установ інших держав-членів у країнах, де не представлена держава-член, громадянином якої є відповідна особа, на тих самих умовах, що й громадяни цієї держави (ст. 20(2) Договору про діяльність ЄС);

5) право на звернення до Європейського Парламенту, Європейського Омбудсмана та інституцій і дорадчих органів Союзу будь-якою офіційною мовою ЄС та отримання відповіді цією ж мовою (ст. 20(2) Договору про діяльність ЄС);

6) право подавати пропозиції щодо діяльності ЄС (так зване право громадської законодавчої ініціативи) (ч. 4 ст. 11 Договору про ЄС);

7) право на участь у демократичному житті Союзу (ч. 3 ст. 10 Договору про ЄС);

8) право на об'єднання у політичні партії на загальноєвропейському рівні (ч. 4 ст. 10 Договору про ЄС);

9) свобода висловлювання поглядів з усіх сфер діяльності Союзу та право прилюдно обмінюватися думками через установи ЄС (ч. 1 ст. 11 Договору про ЄС);

10) право брати участь в управлінні ЄС через наднаціональні та міжурядові інституції (ст. 13 Договору про ЄС);

11) право на працю, на заснування та надання послуг у будь-якій державі-члені ЄС (ст. 45 Договору про діяльність ЄС, ч. 2 ст. 15 Хартії основних прав ЄС) та ін. Більшість з цих прав можуть бути реалізованими не лише громадянами держав-членів. З огляду на особливий статус особи в силу шлюбно-сімейних відносин, тривалості і законності перебування в ЄС, що визначається нормативними актами ЄС (див. Директиву 215/637 про заходи з координації та співробітництва в наданні консульського захисту громадянам ЄС, держави-члени яких не представлені у третій країні; Директиву 2004/38 про право громадян ЄС і членів їхніх родин вільно пересуватися та проживати в межах територій держав-членів) або на підставі міжнародних договорів (див. Конвенцію про участь іноземців у громадському житті на місцевому рівні 1992 р.) окремі права можуть надаватися також іноземцям та особам без громадянства.

Наприклад, відповідно до ст. 15 Хартії основних прав ЄС кожному гарантується право на працю. Однак вільно шукати роботу, працювати в будь-якій державі-члені може кожен громадянин ЄС, у той час як громадяни третіх країн отримують право на працю та на умови праці, еквівалентні тим, що мають громадяни ЄС, лише за спеціальним дозволом, виданим компетентним органом держави перебування.

Право громадян ЄС на вільне пересування та проживання у межах територій держав-членів Право на вільне пересування і проживання було першим привілеєм, наданим особам відповідно до членства їх держав у Європейських співтовариствах у зв'язку із необхідністю розбудови спільного ринку ЄС. Право на вільне пересування і проживання в межах ЄС гарантується Договором про діяльність ЄС (ч. 2 ст. 20, статті 21, 45 та ін.), Хартією основних прав ЄС (ст. 45), зміст яких деталізується Директивою 2004/38 про право громадян ЄС і членів їхніх родин вільно пересуватися та проживати в межах територій держав-членів, Регламентом Європейського Парламенту та Ради ЄС 492/2011 про свободу руху працівників в межах ЄС, Регламентом Європейської Комісії 1251/70 про право працівників залишатися на території держави-члена після завершення трудової діяльності та ін.

Права громадян Європейського Союзу Одним із ключових актів вторинного права ЄС є Директива 2004/38 щодо прав громадян ЄС та членів їх родин вільно пересуватись та мешкати на території держав-членів ЄС, яка:

1) кодифікує та спрощує вторинне законодавство ЄС та практику СПЕС щодо вільного пересування громадян ЄС;

2) надає право на отримання дозволу на проживання у державі-члені, перебування працюючих (працівникам та підприємцям) і непрацюючим (студентам та пенсіонерам) - громадянам ЄС за умови, що вони мають достатньо фінансових ресурсів для того, щоб не обтяжувати систему соціального забезпечення держави перебування;

3) надає членам родини громадянина ЄС право на отримання дозволу на проживання у державі-члені перебування після смерті громадянина ЄС або припинення шлюбу, або зареєстрованого співмешканця;

4) зареєстроване співмешканця рівноцінне шлюбу;

5) значно зменшує бюрократичні перешкоди отримання дозволу на проживання працівників ЄС та членів їх родин у державах-членах ЄС (дозвіл на проживання замінено на реєстрацію в уповноважених установах);

6) надає можливість автоматичного отримання громадянами ЄС дозволу на постійне проживання після 5 років легального проживання на території держави-члена ЄС;

7) обмежує можливості дострокової депортації громадян ЄС та членів їх родин із території держави-члена ЄС.

Право на вільне пересування і проживання в межах ЄС є комплексним і охоплює: право на вільний в'їзд на територію держави-члена або виїзд з неї; право на вільне пересування територіями держав-членів; право на перебування на території держав-членів; право на вільний вибір місця проживання; право на тимчасове або постійне проживання. Ці права мають надаватися на бездискримінаційній основі і передбачати рівне ставлення приймаючої держави до усіх громадян ЄС, які не є її громадянами. Право на вільне пересування передбачає право на в'їзд на територію будь-якої держави-члена без спеціальних дозволів з боку компетентних органів приймаючої держави або виїзд із неї. Відповідно до ч. 1 ст. 5 Директиви 2004/38 держави-члени зобов'язані допускати на свою територію громадянина Союзу, що має дійсне посвідчення особи або паспорт.

До громадян ЄС не застосовуються вимоги щодо наявності в'їзної візи або еквівалентних документів.

Реалізація права на проживання на території держави-члена, громадянином якої не є громадянин ЄС, має певну специфіку, зумовлену часом перебування особи на території відповідної країни: 1) до 3-х місяців; 2) понад 3 місяці поспіль до 5-ти років та 3) 5 та більше років. Громадяни ЄС мають право проживати на території іншої держави-члена упродовж строку, що не перевищує 3-х місяців, без будь-яких умов або формальностей, окрім вимоги щодо наявності дійсного посвідчення особи або паспорта (ст. 6 Директиви 2004/38). Реалізація права на проживання понад 3 місяці поспіль до 5-ти років зумовлена обмеженнями економічного характеру, щоб особа не стала фінансовим тягарем для системи соціальної допомоги приймаючої держави (статті 7, 8 Директиви 2004/38). Йдеться лише про: 1) працівників, які працюють за наймом або є підприємцями в приймаючій державі, та в окремих випадках стосовно осіб, що втратили працездатність, звільнені та шукають роботу, або тих, що перебувають на навчанні; 2) осіб, що мають «достатні кошти» для свого проживання, розмір яких визначається державами-членами, а також повне медичне страхування в приймаючій державі; 3) осіб, що зараховані до складу публічної або приватної установи, акредитованої або фінансованої приймаючою державою, для навчання з відривом від виробництва, у тому числі для професійного навчання, однак і такі особи повинні мати повне медичне страхування та достатні кошти для проживання; 4) інших осіб, які є членами сім'ї і супроводжують громадян ЄС, що відповідають першим трьом категоріям.

Крім того, приймаюча держава-член ЄС може вимагати від таких осіб зареєструватися в її компетентних органах. Громадяни ЄС, які законно прожили на території приймаючої держави-члена 5 і більше років поспіль, мають право на постійне проживання на її території (ст. 16 Директиви 2004/38), Щодо окремих категорій осіб цей строк може бути скороченим (ст. 17 Директиви 2004/38). Право на вільне пересування і проживання може бути обмежене за певних умов: 1) громадський порядок, 2) суспільна безпека або 3) охорона здоров'я (глава VI Директиви 2004/38).

Такі обмеження мають здійснюватися на бездискримінаційній основі, тобто не передбачати упередженого ставлення до громадян відповідної держави-члена та не бути економічно мотивованими.

Електоральні права громадян ЄС на виборах до Європейського Парламенту та муніципальних виборах Громадяни ЄС можуть реалізувати електоральні права не лише на виборах до вищих представницьких органів держави або органів місцевого самоврядування, а також на виборах до Європейського Парламенту. Вказана практика є унікальною, оскільки в рамках міжнародних міжурядових організацій жоден з органів не формується шляхом прямого волевиявлення громадян. Відповідно до ст. ст. 20(2) та 22 Договору про діяльність ЄС, а також ст. ст. 39 та 40 Хартії основних прав ЄС громадянам ЄС гарантується право обирати (активне виборче право) та бути обраними (пасивне виборче право) на виборах до Європейського Парламенту та на місцевих виборах у державі-члені проживання на таких самих умовах, як і громадяни цієї держави.

При цьому громадяни брати участь у парламентських виборах можуть лише в країні власного громадянства. Вибори до національних парламентів не охоплюються компетенцією ЄС. Загальні засади проведення виборів у Європейській Парламент визначені у ч. 2 ст. 22 Договору про діяльність ЄС, Акті про вибори до Європейського Парламенту прямим загальним голосуванням 1976 р. (Акт про вибори 1976 р.), а також у Директиві 93/109, що визначає принципи права участі в процедурі виборів до Європейського Парламенту для громадян ЄС, які мешкають у державі-члені, що не є державою їх національного громадянства, що діє зі змінами, внесеними Директивою 2013/1 (Директива 93/109). Передумовою реалізації електоральних прав на виборах до Європейського Парламенту є наявність громадянства держави-члена ЄС. Для більшості держав-членів така норма не становить жодних практичних труднощів. Разом із тим в окремих країнах ЄС (Великій Британії, Данії, Нідерландах, Франції) існує складний правовий зв'язок із населенням асоційованих або заморських країн та територій, що характеризуються високим ступенем автономії і входять до їх складу<sup>1</sup>. Держави-члени ЄС самостійно визначають статус мешканців відповідних асоційованих територій, визнаючи або не визнаючи за ними і Такими територіями є, наприклад, Гібралтар, Французька Полінезія, Аруба, Майотта, Фолклендські острови, Британські Віргінські острови та ін. статусу власних громадян, а відтак, обсягу прав, що їм гарантуються.

Розглядаючи низку справ, пов'язаних із електоральними правами на виборах до Європейського Парламенту, ЄСПЛ (справа *Matthews v. the United Kingdom*<sup>1</sup>) та СПЄС (справа *Spain v. the United Kingdom*<sup>2</sup>, *Etap and Sevinger*<sup>3</sup>) визнали право громадян таких територій реалізовувати електоральне право на виборах до Європейського Парламенту, чим розширили традиційне розуміння кола суб'єктів такого права. В усіх державах-членах ЄС проведення виборів до Європейського Парламенту здійснюється раз на 5 років за пропорційною виборчою системою.

Громадянин ЄС може голосувати чи балотуватись кандидатом в депутати до Європарламенту лише в одному місці: державі-члені ЄС, де він проживає, але не має громадянства; або в своїй «рідній» державі-члені ЄС. Стаття 9 Директиви 93/109 визначає порядок внесення громадянина до списку виборців. Із цією метою така особа повинна подати такі самі документи, як і на національних виборах.

Нормативні акти ЄС повністю не уніфікують вимоги, що можуть висуватися для реалізації виборчих прав, а також виборчу процедуру. Зокрема, не визначено єдиного

вікового цензу. У переважній більшості віковий ценз при реалізації активного виборчого права становить 18 років, у той час як в Австрії та на Мальті - 16 років. По-різному регламентується й віковий ценз кандидатів у депутати. Зокрема, найнижчий мінімальний вік становить 18 років у Австрії, Данії, Іспанії, Нідерландах, Португалії, ФРН. У Бельгії, Великій Британії, Греції, Естонії, Ірландії, Латвії, Литві, Польщі цей вік становить 21 рік, у Румунії та Франції - 23 роки, в Італії та на Кіпрі - 25 років.

По-різному визначається й мінімальний ценз осідлості. Так, у Люксембурзі для реалізації пасивного виборчого права до Європейського Парламенту необхідно проживати мінімум 2 роки поспіль. Директива 93/109 передбачає, що держава-член може застосувати певні обмеження при реалізації виборчих прав громадянами інших держав-членів ЄС, якщо на її території відсоток громадян інших держав-членів ЄС, які мають виборче право, перевищує 20 % від загального електорату.

Така ситуація, приміром, характерна для Бельгії, Люксембургу, де з огляду на високу заробітну плату проживає і працює велика кількість громадян інших держав-членів. З метою забезпечення гарантованого представництва власних громадян у Європейському Парламенті держава-член може застосовувати більш складні умови участі у виборах для осіб, які не є її громадянами. При цьому ценз осідлості (постійного проживання) для реалізації активного виборчого права не повинен перевищувати 5 років, а для пасивного — 10 років. У Люксембурзі список кандидатів у депутати не може включати більшість кандидатів, які не мають громадянства Люксембургу.

Особливість реалізації виборчих прав громадян ЄС полягає у тому, що відповідно до ч. 2 ст. 14 Договору про ЄС до складу Європейського Парламенту входить 751 депутат. Представництво громадян є дегресивно-пропорційним з мінімальним порогом з 6-ти представників (Кіпр, Мальта) та максимальним у 96 (Німеччина). Громадяни держав-членів обирають різну кількість депутатів, а отже, різна кількість громадян держав-членів реалізує своє пасивне виборче право. Такий підхід до формування Європейського Парламенту ґрунтується не на правилі рівного представництва, а враховує чисельність населення відповідної країни, пропорційно якій визначається кількість депутатських місць. День і час проведення виборів до Європейського Парламенту встановлюються кожною державою-членом самостійно, проте для всіх держав-членів цей день визначається в рамках одного періоду, який починається у четвер зранку та закінчується в наступну безпосередньо за ним неділю. Будь-яка держава-член може офіційно оприлюднювати результати голосування лише після завершення голосування в тій державі-члені, де виборці проголосують останніми.

Виборча процедура регламентується положеннями національного законодавства. Ці положення можуть враховувати існуючі в державах-членах особливості, проте не повинні в цілому порушувати пропорційний характер виборчої системи. Актом про вибори передбачена можливість запровадження в державах-членах загороджувального бар'єру для отримання місць в Європейському Парламенті, який не повинен перевищувати 5 % поданих голосів. Кожна держава-член встановлює граничний обсяг витрат кандидатів на передвиборчу кампанію, що може суттєво відрізнятись. Крім реалізації електоральних прав на виборах до Європейського Парламенту громадянам ЄС гарантується активне і пасивне виборче право у муніципальних виборах у державах-членах, в яких вони постійно проживають, на таких самих умовах, як і громадяни цієї держави (ч. 1 ст. 22 Договору про діяльність ЄС).

Особливості реалізації таких прав визначаються Директивою Ради ЄС 94/80. При цьому, як і на виборах до Європейського Парламенту, держава-член може запроваджувати більш складні умови реалізації вказаних електоральних прав для громадян інших держав-членів ЄС. Так, відповідно до ч. 3 ст. 5 держава-член може передбачити, що тільки її громадяни мають право бути обраними на посади голови та його заступників в органах місцевого самоврядування, а також на посаду одного з директорів колегіального органу місцевого самоврядування.

Право громадянської (законодавчої) ініціативи Новим правом громадян ЄС, запровадженим Лісабонським договором, є право громадянської (законодавчої) ініціативи. Воно передбачене ч. 4 ст. 11 Договору про ЄС та ч. 1 ст. 24 Договору про діяльність ЄС та деталізовано у Регламенті 2019/7881. Право громадянської ініціативи надає громадянам змогу безпосередньо звертатися із пропозиціями щодо прийняття нормативних актів ЄС до Європейської Комісії (ч. 2 ст. 17 Договору про ЄС), чим забезпечується їхня пряма участь у законодавчому процесі на рівні ЄС та практичне втілення ідеї «якомога тіснішого Союзу народів Європи, де рішення приймаються відкритіше і ближче до громадян». Можливість реалізації права громадянської ініціативи в ЄС залежатиме від того, наскільки правильно будуть сформульовані відповідні пропозиції та наскільки ретельно будуть дотримані процедури їх просування.

Предметом законодавчих пропозицій громадян ЄС є будь-які питання, що є актуальними, тобто відповідають сучасному рівню розвитку правовідносин у межах ЄС; стосуються компетенції ЄС, тобто пов'язані із тими сферами, що регулюються положеннями установчих договорів або нормативних актів установ ЄС, що прийняті на їх виконання; змістовно не суперечать положенням установчих договорів ЄС, його меті, цілям, завданням та цінностям; не є закріпленими у чинних нормативних актах ЄС на момент подання та розгляду пропозиції Регламент №2019/788 Європейського Парламенту та Ради ЄС від 17.04.2019 про Європейську громадянську ініціативу ( 0 . 1. 2019 Ы30). 372 § 18.2. Права громадян Європейського Союзу Європейською Комісією. Законодавча ініціатива повинна безпосередньо відображати інтереси громадян ЄС, бути зрозумілою і викладеною у відповідній формі, процедури запровадження ініціативи мають бути зрозумілими, достатньо простими, процедури не повинні накладати додаткові адміністративні обтяження на держави-члени.

У Регламенті 2019/788 визначено критерії прийнятності громадянської ініціативи, стадії її реалізації, вимоги до організаторів ініціативи, порядок її реєстрації, положення щодо кількості підписів загалом у ЄС та в окремих державах-членах, вимоги щодо перевірки дійсності підписів тощо. Реалізація громадянської ініціативи є складним процесом і має кілька стадій. На першій стадії в Європейській Комісії здійснюється реєстрація спеціального громадянського комітету, який має складатися щонайменше із 7-ми громадян, що проживають у 7-ми різних державах-членах ЄС (1/4 держав) та здобули право голосу на виборах до Європейського Парламенту та його законодавчої пропозиції однією з офіційних мов ЄС.

Цей комітет є органом представництва громадян із питань просування законодавчої ініціативи і забезпечує комунікацію з Європейською Комісією. Остання упродовж 2-х місяців перевіряє дотримання формальних вимог щодо складу громадського комітету та відповідності предмета ініціативи компетенції Європейської Комісії та цінностям ЄС. Якщо Європейська Комісія відмовляє у реєстрації запропонованої ініціативи, вона повинна мотивовано повідомити організаторам причини такої відмови та всі можливі судові та позасудові засоби захисту їх прав. Після успішної реєстрації громадської ініціативи на другій стадії відкривається збір підписів на її підтримку упродовж 1 -го року. Перевірка достовірності підписів покладається на відповідні національні органи, що здійснюється упродовж 3-х місяців.

Для підтримки законодавчої пропозиції необхідно отримати щонайменше 1 млн підписів громадян, що проживають не менше ніж у 7-ми державах-членах. У масштабах ЄС це небагато, адже йдеться загалом лише про 1 % громадян. При цьому Регламентом 2019/788 висувається вимога щодо мінімальної кількості громадян від кожної держави-члена, яка є різною і залежить від чисельності її населення. У разі набрання необхідної кількості підписів на останній стадії відбувається опрацювання громадської ініціативи Європейською Комісією щодо можливості подальшого врахування висловлених законодавчих пропозицій. Упродовж 3-х місяців Європейська Комісія повинна з'ясувати доцільність подальшого впровадження ініціатив громадян та надати офіційну мотивовану

відповідь. У разі схвальної оцінки Європейська Комісія передає відповідні законодавчі пропозиції громадян на розгляд до Європейського Парламенту та Ради ЄС. Разом із тим громадська ініціатива не перешкоджає Європейській Комісії виступати із власними законодавчими пропозиціями або відхиляти пропозиції, представлені громадянами ЄС.

Право на захист дипломатичних та консульських установ інших держав-членів ЄС Одним із прав, що охоплюється громадянством ЄС, є право користуватися на території третьої країни, де не представлена держава-член, громадянами якої вони є, захистом дипломатичних представництв і консульств будь-якої держави-члена на тих самих умовах, що й громадяни цієї держави. Такий захист гарантований ст.ст. 20(2), 23 Договору про діяльність ЄС, ст. 46 Хартії основних прав ЄС, а також Директивою 2015/637 про заходи координації і співпраці в наданні консульського захисту громадянам, чия держава-член ЄС не представлена в третій країні. В основі інституту дипломатичного і консульського захисту громадян ЄС покладено норми загального міжнародного права, які закріплені у Віденській конвенції про дипломатичні зносини 1961 р. та Віденській конвенції про консульські зносини 1963 р. При цьому особливості дипломатичного і консульського захисту громадян ЄС зумовлені специфікою самого ЄС. На сьогодні органи зовнішнього представництва ЄС, а також так звані делегації ЄС не забезпечують захист громадян держав-членів на території третій країн. Такі функції виконують відповідні органи зовнішніх зносин держав. Директива 2015/637 передбачає низку зобов'язань для держав-членів ЄС. Перш за все всі держави-члени повинні гарантувати це право на недискримінаційній основі будь-якому громадянину іншої держави-члена ЄС. Це означає, що не допускається ніяких відмінностей в обсязі і умовах надання дипломатичного та консульського

Крім того, право на консульський захист мають не тільки громадяни держав-членів ЄС, а й члени їхніх сімей, які не є громадянами держав-членів і знаходяться в третій країні, у разі відсутності в цій країні національних дипломатичних і консульських установ. Захист цих категорій осіб також здійснюється на недискримінаційній основі. Необхідною умовою виконання зобов'язання з дипломатичного і консульського захисту в праві ЄС є відсутність на території третьої держави посольства, консульства, а також почесного консульства держави-члена ЄС, громадянин якої потребує такого захисту (ст. 2 Директиви 2015/637). Наприклад, на території України громадянам Ірландії, Люксембургу, Мальти захист може надаватися відповідними органами зовнішніх зносин інших держав-членів ЄС.

Обсяг захисту, що надається почесним консульством у силу специфіки його повноважень, визначається державою самостійно. При цьому право на консульський захист іншої держави-члена ЄС має також особа, коли посольство, консульство і почесне консульство, акредитовані державою його громадянства, не мають можливості здійснювати такий захист. До уваги береться як можливість доступу, так і близькість його розташування. Враховуючи це, посольства і консульства зобов'язані обмінюватися інформацією про будь-які надзвичайні обставини, що впливають на їх можливість надавати такий захист. Зокрема, навіть за умови наявності та належної діяльності особа має право звернутися до відповідного органу іншої держави-члена ЄС у разі відсутності матеріальних засобів з метою забезпечення особистої безпеки тощо.

Таким чином, зобов'язання щодо захисту громадянина ЄС виникає, якщо право на дипломатичний і консульський захист не може бути ефективно реалізовано. Громадянин ЄС має право вибору установи зовнішніх зносин будь-якої держави-члена ЄС. Разом з тим відповідно до ст. 8 Віденської конвенції про дипломатичні зносини 1961 р. на підставі міжнародного договору між державами-членами ЄС після відповідного повідомлення держави перебування консульська установа акредитуючої держави може, якщо держава перебування не заперечує, на постійній основі виконувати консульські функції іншої держави члена ЄС у державі перебування. Однак Директива 2015/637 містить норми щодо можливості відхилення від цієї норми у разі надзвичайної ситуації з огляду на необхідність оперативного здійснення захисту громадянина.

Примірний перелік обставин, за яких особі може бути наданий захист, визначений ст. 9 Директиви 2015/637:

- а) арешт або затримання;
- б) якщо особа є жертвою злочину;
- в) нещасний випадок з тяжкими наслідками або тяжке захворювання;
- г) смерть;
- г) звільнення і репатріація, що вимагають оперативних дій;
- д) необхідність у терміновому отриманні проїзних документів.

Директива 2015/637 визначає необхідні дії дипломатичних та консульських установ у разі надходження до них звернення про захист. Вони зобов'язані невідкладно зв'язатися з міністерством закордонних справ держави, громадянин якої просить про надання захисту, або, якщо це можливо, з компетентним посольством або консульством цієї держави і надати всю необхідну інформацію.

Держави-члени мають зобов'язання надавати не тільки необхідну інформацію цим особам, здійснювати пошук і надання відомостей про них їх родичам, вживати заходів щодо юридичного захисту, а й надавати їм фінансову допомогу, в тому числі членам сімей. Делегації ЄС зобов'язалися всіяко сприяти здійсненню цих завдань. Директива 2015/637 покладає також зобов'язання щодо регулярного обміну інформацією між державами-членами ЄС, акредитованими в третій державі, для ефективного захисту осіб, чия держава не представлена в такій країні. Особлива увага приділяється злагодженості дій під час надзвичайних ситуацій у країні перебування. У практиці держав-членів ЄС набула поширення концепція «керівної держави», що є новою формою консульського співробітництва та полягає в тому, що одна чи більше держав-членів призначаються в третій країні головними для забезпечення захисту громадян ЄС від імені іншої держави-члена.

Цей підхід вважається позитивним кроком до посилення захисту громадян ЄС під час кризових ситуацій у третіх країнах. Наприклад, у разі евакуації «керівна держава» є відповідальною за перевезення всіх громадян ЄС до безпечного місця. Право на захист дипломатичних і консульських установ інших держав-членів відображає не лише ідею додаткової підтримки громадян за межами ЄС, а й принцип солідарності і взаємної турботи держав-членів про усіх громадян ЄС, що є особливо важливим у контексті захисту фундаментальних цінностей ЄС, а також в утвердженні ідентичності ЄС на міжнародній арені.

Право на звернення до інституцій та дорадчих органів ЄС Право на звернення до інституцій та дорадчих органів ЄС (право на звернення) належить до тих прав, які сприяють залученню громадян до процесу діяльності ЄС як демократичного утворення. Це право належить не лише винятково громадянам ЄС (ст. ст. 227, 228 Договору про діяльність ЄС, ст. ст. 43 та 44 Хартії основних прав ЄС), проте здатність його реалізовувати за установчими договорами визначена як важливий атрибут інституту громадянства ЄС (ст. 24 Договору про діяльність ЄС). Право на звернення належить до так званих запобіжно-захисних прав, оскільки дає можливість не лише отримати відповідну інформацію, а й відновити порушене право через подання скарг та петицій і одночасно створює для органів ЄС правові рамки, порушення яких зазіхає на його демократичні основи. Статтею 24 Договору про діяльність ЄС передбачено, що «...кожен громадянин Союзу має право звернутися до Європейського Парламенту відповідно до статті 227.

Кожен громадянин Союзу може звертатися до Омбудсмена, посада якого створена відповідно до статті 228. Кожен громадянин Союзу може письмово звернутися до будь-якої установи, органу, служби або агенції, зазначених у цій статті або в статті 13 Договору про Європейський Союз, однією з мов, зазначених у частині 1 статті 55 Договору про Європейський Союз, та отримати відповідь цією ж мовою». Одночасно із вказаними правами Договору про діяльність ЄС закріплено право доступу за певних умов до документів Європейського Парламенту, Ради ЄС та Європейської Комісії (ст. 15 Договору



про діяльність ЄС, ст. 42 Хартії основних прав ЄС). Стосовно процедури - то вона залежить передусім від установи, до якої має право звернутися громадянин ЄС. Метою звернення до Європейського Парламенту є забезпечення можливості спілкування громадян ЄС із інститутом, що покликаний відображати їх інтереси на рівні ЄС. Гарантується право на подання індивідуальних та колективних петицій, які підлягають обов'язковому розгляду Європейським Парламентом, за умови, якщо ця петиція стосується питань, які охоплюються компетенцією ЄС.

Йдеться про вільне пересування осіб, переміщення товарів, послуг та капіталу; принцип недискримінації з огляду на громадянство; принцип рівноправності чоловіків та жінок; захист та правове становище громадян... навколишнього середовища; гармонізацію податкових систем тощо. Вимогою є те, що петиція повинна безпосередньо стосуватися тієї особи, яка подає її, а право, що порушується, повинно безпосередньо стосуватися особи і її прав, що впливають із права ЄС.

У разі недотримання цих вимог петиція буде відхилена. Здійснюючи реєстрацію петицій, Європейський Парламент має можливість проводити постійну перевірку того, як на практиці застосовується право ЄС, і оцінювати ступінь реакції європейських інститутів на проблеми громадян ЄС та інших приватних осіб.

З метою забезпечення розгляду петицій у Європейському Парламенті утворений спеціальний підрозділ - Комітет із петицій. Завдання Комітету полягає у наданні відповідей на усі звернення, які надходять на адресу Парламенту, та, за можливості, у забезпеченні позасудового захисту легітимних інтересів громадян із питань, які стосуються сфери застосування права ЄС і є предметом заяви. Петиція може бути подана в письмовій або електронній формі однією з офіційних мов ЄС чи будь-якою іншою мовою з обов'язковим перекладом. Процедури, які стосуються подання петицій, урегульовані Правилами 215-218 та Додатком VI (XX) Правил процедури Європейського Парламенту 2015 р. Вимоги щодо прийнятності заяви поділяються на формальні та матеріальні. Формальні вимоги стосуються оформлення петиції, яка повинні містити інформацію про ім'я, громадянство, адресу заявника.

Петиція повинна бути складена однією з офіційних мов ЄС. Матеріальні вимоги стосуються предмета петиції, тобто сфери діяльності ЄС. В іншому випадку петиція визнається непринятною. Заявник інформується про це і про причини прийняття такого рішення. Основна причина відмови у прийнятті петицій полягає у тому, що заявники часто плутають компетенцію ЄС і держав-членів, так само як і компетенцію ЄС та Ради Європи у сфері забезпечення прав людини. У результаті розгляду петиції у Комітеті можуть бути прийняті такі рішення: 1) якщо петиція стосується конкретного випадку, що вимагає окремої уваги, Комітет може звернутися до відповідних національних органів влади або до постійного представництва відповідної держави-члена з метою врегулювання питання;

2) якщо петиція пов'язана із питанням, що становить спільний інтерес, наприклад, якщо Комісія доходить висновку, що законодавство ЄС було порушено, вона може розпочати процедуру про порушення права.

Результатом цієї процедури може стати розгляд справи у Загальному Суді ЄС, до якого заявник може звернутися із позовом про анулювання нормативного акта (ст. 263 Договору про діяльність ЄС) або позовом про бездіяльність (ст. 265 Договору про діяльність ЄС); 3) петиція може привести до політичної дії з боку Європейського Парламенту або Європейської Комісії. В усіх випадках заявник отримує відповідь із докладним викладом результатів виконаних дій, а також про весь процес розгляду петиції. Органом ЄС, право на звернення до якого передбачено установчими договорами ЄС, є Європейський Омбудсмен (ст. 228 Договору про діяльність ЄС, ст. 43 Хартії основних прав ЄС). Він уповноважений отримувати скарги від будь-якого громадянина Союзу, будь-якої фізичної чи юридичної особи, яка мешкає або має зареєстрований офіс в одній з держав-членів, щодо порушень у діяльності інститутів та органів ЄС, окрім судових.

Омбудсмен проводить розслідування правопорушень та інформує особу, яка подавала скаргу, про результати розслідування. Загальний мандат Омбудсмена був уточнений Рішенням Європарламенту щодо регулювання і загальних умов виконання обов'язків Омбудсменом 1994 р. Євроомбудсмен є незалежним і неупередженим органом. Можливість розгляду Омбудсменом скарг забезпечує ефективність урядування у ЄС та надає гарантії забезпечення прав особи, на яку можуть поширюватися акти і дії органів ЄС. Омбудсмен може встановити на основі скарги факт неналежного урядування у випадку, якщо інститут не дотримується основних прав особи, правових норм або принципів, або ж принципів належного врядування.

Незадовільне управління охоплює адміністративні правопорушення, дискримінацію, зловживання владою, відсутність відповіді, відмову в наданні інформації, а також невинуваті затримки у діях або прийнятті рішень. Повноваження Євроомбудсмена поширюються лише на розгляд скарг, що стосуються діяльності інституцій (окрім СПЕС), органів та агенцій ЄС. Він не розглядає скарги про порушення прав особи на рівні національних, регіональних чи місцевих органів, причому навіть у випадку, якщо скарги стосуються питань права ЄС.

Не може Омбудсмен розглядати і скарги на діяльність національних судів та омбудсменів, скарги проти фізичних або юридичних осіб. Предметом розгляду не можуть бути також факти, що є або були предметом судового провадження. Не підлягають розгляду скарги щодо трудових відносин між органами та інститутами ЄС та їх службовцями і посадовими особами, крім випадків, зазначених у п. п. 1 та 2 ст. 90 Положення про Європейську публічну службу<sup>1</sup> та якщо закінчився строк надання відповіді. Скарга може бути подана Євроомбудсмену безпосередньо або через члена Європейського Парламенту.

Вона може бути складена у письмовій формі або он-лайн. У ній скаржник повинен зазначити особисту інформацію та предмет скарги. Особа, що подає скаргу, має право вимагати, щоб її персональні дані залишалися конфіденційними. Скарга має бути подана протягом 2-х років з моменту, як особі стали відомі факти, які становлять предмет скарги. Поданню скарги має передувати звернення до відповідних органів та інститутів ЄС, яких вона стосується. Згідно зі своїми обов'язками Омбудсмен за власного ініціативою або на підставі поданих йому скарг проводить розслідування, які він вважає обґрунтованими, крім випадків, коли інкриміновані факти є або були предметом судового провадження. Якщо Омбудсмен встановлює факт незадовільного управління, він передає питання на розгляд відповідної установи, органу, служби або агенції, які мають тримісячний строк для інформування Омбудсмена про їхню позицію.

Після цього Омбудсмен направляє звіт до Європейського Парламенту та відповідної установи, органу, служби або агенції. Особа, що звертається зі скаргою, інформується про результат таких розслідувань. За результатами своєї роботи (розслідувань) щороку Омбудсмен подає до Європейського Парламенту звіт. Результати цих звітів можуть бути покладені в основу майбутніх нормативно-правових актів або ж змін до чинних.» Ще однією інституцією, до якої має право звертатися громадянин ЄС, є Європейська Комісія (ч. 4 ст. 24 Договору про діяльність ЄС), яка здійснює загальний нагляд за виконанням права ЄС. На відміну від мандата Європейського Омбудсмена, який обмежується розглядом скарг щодо дій та актів інституцій та допоміжних органів ЄС, звертатися до Комісії можна з приводу застосування права ЄС у державах-членах. При цьому Комісія наполягає на необхідності звернення заявника в першу чергу до національних органів з метою безпосереднього і всебічного розгляду справи, а лише згодом до інституцій та органів ЄС. (Регламент № 31 (ЄЕС), 11 (ЕАЕС), що визначає положення про персонал та умови праці інших посадових осіб Європейського Економічного Співтовариства та Європейського Співтовариства з атомної енергії від 14.06.1962 зі змінами (ОJ 45, 14.6.1962, р. 1385). 380 § 18.3. Співвідношення прав громадян Європейського Союзу та громадян...)

Правила розгляду скарги і встановлення порушення узагальнені у Повідомленні Європейської Комісії «Право ЄС: кращі результати через краще застосування» 2017 р.

Відповідно до ст. 258 Договору про діяльність ЄС у випадку, якщо Європейська Комісія вважає, що держава-член не виконала зобов'язання за Договорами, вона надає обґрунтований висновок із цього питання після надання заінтересованій державі змоги надати свої пояснення. Якщо заінтересована держава не дотримується цього висновку протягом періоду часу, встановленого Комісією, вона може винести питання на розгляд СПЕС.

Громадяни ЄС мають право також звертатися до Європейського Контролера із захисту персональних даних, який отримує скарги від службовців і працівників органів ЄС та будь-якої особи, яка має підстави вважати, що мало місце зловживання у процесі обробки персональних даних. Якщо скарга визнається прийнятною, Контролер, як правило, проводить розслідування, про результати якого повідомляється скаржнику і, за необхідності, вживаються відповідні заходи. Крім того, громадяни ЄС мають право звертатися до інших установ ЄС, зокрема Комітету регіонів та Економічно-соціального комітету та ін.

Важливою гарантією захисту прав громадян ЄС, як і будь-яких інших осіб, є право на звернення до Суду ЄС, зокрема Загального Суду, із позовами про анулювання нормативно-правових актів ЄС у порядку ст. 263 Договору про діяльність ЄС та з позовами про бездіяльність у порядку ст. 265 Договору про діяльність ЄС. и м § 18.3. Співвідношення прав громадян Європейського Союзу та громадян третіх країн. Політичні права громадян третіх країн Загалом ідея громадянства ЄС спричинила чимало проблем, але однією з найскладніших видається проблема правового статусу громадян ЄС. Повідомлення Європейської Комісії «Право ЄС: кращі результати через краще застосування» (01 2017 Є 18/02, Є 18/10).

У термінології ЄС такі особи називаються «громадяни третіх країн». Особи, які мають громадянство третіх країн, але законно мешкають на території ЄС, не можуть вважатися громадянами ЄС, оскільки вони не відповідають вимозі наявності політичного зв'язку з державою-членом ЄС (тобто бракує громадянства держави-члена), що є найважливішою та єдиною умовою громадянства ЄС.

Таким чином, положення Договору про діяльність ЄС щодо громадянства ЄС не стосуються громадян третіх країн, навіть якщо вони протягом усього життя законно мешкають у ЄС. Із перелічених вище прав, що надаються громадянам ЄС, Договір про діяльність ЄС надає громадянам інших країн лише право звертатися з петицією до Європейського Парламенту та до Омбудсмана. Конвенція Ради Європи від 5 лютого 1992 р. про участь іноземців у публічному житті на місцевому рівні гарантує всім іноземцям, що постійно мешкають в європейських країнах-членах Ради Європи, певні базові права, такі як свобода слова, право зборів і асоціацій, активне та пасивне виборче право на місцевих виборах. Оскільки документи, що приймаються в рамках Ради Європи, не є джерелом права ЄС, з імплементацією в національне законодавство держав-членів ЄС цієї Конвенції невідворотно постають конфлікти з правом ЄС, яке не надає громадянам інших країн жодних прав щодо участі у місцевих виборах. Загалом складається досить двозначна ситуація, коли мільйони іноземців законно мешкають на території ЄС, працюють на користь ЄС, сплачують податки та інші соціальні платежі так само, як і громадяни ЄС, і при цьому мають обмежені права в ЄС. Як було докладніше розглянуто раніше, громадяни інших держав лише дуже обмежено користуються свободою пересування громадян ЄС (головним чином - як члени сімей громадян ЄС). Об'єктивно така ситуація навряд чи зміниться доти, доки існує величезна економічна різниця між країнами ЄС та іншими державами. Здається, що наразі єдине, на що можуть сподіватися громадяни інших держав у ЄС - це надання дедалі більшої значущості принципу фундаментальних прав людини в праві ЄС, бо це означатиме, що будь-який акт чи дії повинні перевірятися для з'ясування, чи не порушують вони базових прав людини, а відтак - й іноземців.

Права громадян третіх країн на Внутрішньому ринку Європейського Союзу Договір про діяльність ЄС поширює свободи Внутрішнього ринку ЄС (свободи вільного пересування працівників, капіталу, ділового заснування та надання послуг) винятково на

громадян ЄС. Отже, громадяни інших держав (включаючи громадян України) не мають права доступу до свобод Внутрішнього ринку ЄС, окрім деяких випадків, що означені: 1) у первинному законодавстві ЄС (установчих договорах ЄС), вторинному законодавстві ЄС, міжнародних угодах ЄС; 2) у законодавстві ЄС, що регулює становище громадян ЄС (як і членів їх родини); 3) у двосторонніх угодах, угодах про асоціацію між ЄС та іншими країнами, угодах про доступ до Внутрішнього ринку ЄС на умовах взаємності. Загалом держави-члени ЄС мають виключну компетенцію щодо надання доступу громадянам інших держав до власної території, тому права громадян інших держав на в'їзд до держави-члена ЄС, вільне пересування у межах ЄС та право на здійснення економічної діяльності регулюються імміграційним та іншим законодавством кожної окремої держави-члена ЄС, з якою громадянин іншої держави вступає в правовідносини.

Але права громадян інших країн в ЄС з користування свободами Внутрішнього ринку ЄС залежать від того, чи належить громадянин іншої держави до сім'ї громадянина ЄС та чи має він дозвіл на постійне (довготермінове) проживання в державі-члені ЄС. В останніх випадках громадяни інших держав можуть користуватися законодавством ЄС, положеннями двосторонніх угод між ЄС та країною громадянства суб'єкта правовідносин. У цілому права громадян третіх країн на доступ до свобод Внутрішнього ринку ЄС класифікуються за такими ознаками: 1) правове становище фізичних та юридичних осіб третіх країн в ЄС згідно з положеннями двосторонніх угод між іншими країнами та ЄС; 1 Стаття 21 Договору про діяльність ЄС окремо визначає право на вільний рух та постійне проживання на території держав-членів ЄС, ст. 45 Договору про діяльність ЄС - право на вільний рух, ст. 49 Договору про діяльність ЄС - право вільного заснування, ст. 56 Договору про діяльність ЄС - на надання послуг щодо громадян ЄС. 2) правове становище громадян третіх країн, що є членами родини громадянина ЄС; 3) правове становище громадян третіх країн, що є працівниками компаній, зареєстрованих в ЄС; 4) доступ фізичних та юридичних осіб третіх країн до свобод Внутрішнього ринку ЄС згідно з двосторонніми угодами між ЄС та іншими державами.

Правове становище фізичних та юридичних осіб третіх країн в ЄС згідно з положеннями двосторонніх угод між іншими державами та ЄС Права громадян третіх країн в ЄС на в'їзд та користування свободами Внутрішнього ринку ЄС відрізняються залежно від характеру двосторонніх угод між країною громадянства та ЄС. Деякі угоди поліпшують доступ громадян інших держав до території ЄС та поширюють на них деякі свободи Внутрішнього ринку ЄС (Угода про створення Європейського Економічного Простору (ЄЕП), Угоди про асоціацію). УА між Україною і ЄС є двосторонньою угодою, яка регулює правове становище українських фізичних та юридичних осіб в ЄС. Слід зазначити, що УА не має на меті набуття членства України в ЄС, але за умовами УА деякі свободи Внутрішнього ринку ЄС поширюються на українських фізичних та юридичних осіб. Наприклад, УА запроваджує національний режим щодо ставлення до українських працівників (заборона дискримінації на підставі громадянства, умов праці, винагороди або звільнення)<sup>1</sup>. Також ЄС і Україна намагатимуться посилити мобільність українських громадян в ЄС шляхом скасування візового режиму та посилити мобільність українських працівників в ЄС<sup>2</sup>. Загалом кожна окрема держава-член ЄС зберігає виключну компетенцію з надання доступу на власну територію фізичних та юридичних осіб інших держав, і це питання практично не регулюється на рівні ЄС, крім кількох резолюцій рекомендаційного характеру, прийнятих Радою ЄС, зокрема:

Резолюцією 1993 р. про возз'єднання родини та Резолюцією 1994 р. про доступ до зайнятості громадян інших країн - довготермінових резидентів в ЄС<sup>1</sup>, Резолюцією 1994 р. про доступ громадян інших країн до ЄС з метою зайнятості та надання послуг, Резолюцією 1994 р. про статус підприємців, Резолюцією 1994 р. про статус студентів у державах-членах ЄС<sup>4</sup>, Резолюцією 1997 р. про боротьбу з фіктивними шлюбами<sup>5</sup> та Резолюцією 1996 р. про статус довготривалих резидентів з інших країн в ЄС<sup>6</sup>. Наприклад, за умовами Резолюції про прийняття громадян третіх країн до ЄС з метою зайнятості та надання послуг органи

влади держави-члена ЄС не мають права відмовити громадянину третьої країни у працевлаштуванні, якщо робоче місце не може бути зайнято громадянином ЄС. Таким чином, українські громадяни мають право вільного в'їзду до держави-члена ЄС та право на отримання дозволу на працевлаштування та довготермінове проживання винятково як члени родини громадянина ЄС, як працівники компанії, зареєстрованої в державі-члені ЄС, або згідно з положенням УА.

Правове становище громадян третіх країн, що є членами сім'ї громадянина ЄС За Директивою 2004/38 та Регламентом 492/2011 члени сім'ї громадянина ЄС користуються значними правами, наданими згідно з правом ЄС незалежно від їх громадянства. До «членів сім'ї громадянина ЄС» належать інший з подружжя та діти віком до 21 року чи утриманці - члени родини громадянина ЄС. Громадяни інших країн (включаючи Україну) з таким статусом користуються правом в'їзду до будь-якої держави-члена ЄС з метою приєднання до працівника та Резолюція 1994 р. про доступ до зайнятості громадян інших країн - довготермінових резидентів в ЄС.

Правове становище громадян третіх країн, що є працівниками компаній, зареєстрованих в ЄС Громадяни третіх країн, найняті компанією, зареєстрованою в будь-якій державі-члені ЄС, мають право вільного пересування в ЄС винятково з метою роботи в цій компанії на території ЄСЗ. Держава-член ЄС, до якої прибуває громадянин третьої країни - працівник європейської компанії, не має права вимагати обов'язкового отримання дозволу на працевлаштування від такої особи. Це правило діє винятково у випадку, коли така компанія знаходиться в державі-члені ЄС тимчасово і не має місця постійного ділового заснування.

Права громадян третіх країн на Внутрішньому ринку Європейського Союзу - згідно з Угодою про асоціацію між Україною і ЄС Угода про асоціацію між Україною і ЄС передбачає частковий доступ громадян України до свобод Внутрішнього ринку ЄС. Зокрема, ст.ст. 97-102 УА надають права громадянам України в'їжджати на територію ЄС або перебувати на цій території в будь-якому статусі, філіалам українських компаній в ЄС наймати чи використовувати працю громадян України, українським компаніям наймати громадян України для роботи інших осіб та під їх контролем за тимчасовими контрактами на працевлаштування. Проте за умовами УА українські компанії, засновані на території ЄС, мають право наймати та надсилати до власних філій чи дочірніх компаній в ЄС робітників чи службовців, які є громадянами України та належать до «основного персоналу» (англ. key personnel) (ст. 86 УА між Україною і ЄС). Дозволи на проживання та працевлаштування членів «ключового персоналу» в державі-члені видаються винятково на строк найму такої особи компанією. В'їзд і тимчасове перебування такого персоналу становить до 3-х років. Як «ключовий персонал» визначається фізична особа-керівник чи особливо кваліфікований фахівець, який працює в українській компанії, який заснована, має дочірню компанію чи філію в ЄС, не менше 1-го року.

Зокрема, до «ключового персоналу» належать: особи, що обіймають керівні посади в організації з повноваженнями на управління установою, відділом чи підрозділом установи, здійснення нагляду і контролю за роботою інших кадрів; особи, що мають повноваження на особисте здійснення, наймання і звільнення персоналу, а також особи, що мають нестандартні знання, які є суттєвими в галузі послуг, що надаються, тощо. «Ключовий персонал» користується правом вільного в'їзду до ЄС з метою роботи в компанії, а також рівними трудовими правами з працівниками ЄС.

Оплата пенсій та соціальні права громадян України, що легально працювали в ЄС, мають регулюватися окремими договорами між Україною та ЄС. Крім того, в'їзд і тимчасове перебування в ЄС дозволяється випускникам-стажерам (англ. graduate trainees) (ст. 99 УА) терміном до 1 року, продавцям бізнес-послуг (англ. business service sellers) (ст. 100 УА) терміном до 90 днів протягом 12 місяців, постачальникам договірних послуг (англ. contractual services suppliers) (ст. 101 УА) та незалежним фахівцям (англ. independent

professionals) (ст. 102 УА) на термін дії договору постачання послуг, але не більше 12 місяців.

Реформа законодавства Європейського Союзу щодо статусу громадян третіх країн Статус громадян третіх країн в ЄС зазнав значних змін після підписання Амстердамського Договору. Всі держави-члени ЄС, крім Великої Британії та Ірландії, приєдналися до Шенгенських угод<sup>2</sup> шляхом підписання Шенгенського Протоколу про інтеграцію Шенгенських асвіс в ЄС. Шенгенські угоди регулюють питання контролю за зовнішніми та внутрішніми кордонами держав-учасниць, спільні заходи щодо боротьби з обігом наркотичних речовин, спільну політику щодо надання віз громадянам інших країн, розгляд заяв щодо надання притулку та статусу біженця, контроль за товарами та речами громадян, які перетинають державний кордон, право ве співробітництво у кримінальних та цивільних справах. Прикордонний контроль за внутрішніми кордонами держав-учасниць змінено на централізований контроль за їх зовнішніми кордонами. Держави-учасниці Шенгенських угод взяли на себе зобов'язання гармонізувати власне законодавство з візової політики, імміграційного права та статусу іноземців. За умовами Шенгенських угод громадяни держав-учасниць та громадяни інших країн мають право безконтрольного вільного пересування через внутрішні кордони держав-учасниць за винятком випадків необхідності захисту державної політики та національної безпеки.

Сторони визнають єдину «Шенгенську візу», яку громадяни інших країн отримують 1 Приєднання до Шенгенських угод Кипру, Болгарії та Румунії очікується після виконання певних політичних та правових вимог з боку ЄС. Норвегія та Ісландія є асоційованими членами Шенгенських угод. Велика Британія приєдналась до Шенгенської Інформаційної Системи та деяких положень Шенгенської Конвенції від 19 червня 1990 р. 2 Див.: Шенгенські угоди: Угода про поступове скасування перевірок на спільних кордонах від 14 червня 1985 р. та Конвенція про застосування Шенгенської угоди від 14 червня 1985 р. про поступове скасування перевірок на спільних кордонах від 19 червня 1990 р. 3 Крім держав-членів ЄС до Шенгенських угод приєдналися Монако, Норвегія, Ісландія, Швейцарія та Ліхтенштейн.

Кожна держава-учасниця включає до Шенгенської Інформаційної Системи особисті дані про особу, якій було відмовлено в наданні візи. Інформація про осіб може бути включена до цієї Системи винятково з міркувань державного порядку та національної безпеки. Нині згідно з Шенгенськими угодами, укладеними між 26-ти з 28-ми державами-членами ЄС (крім Великої Британії та Ірландії), громадяни ЄС, Європейського Економічного Простору та громадяни інших країн мають право в'їзду, пересування та перебування в будь-якій державі-учасниці Шенгенських угод строком до 3 місяців за наявності візи та дійсних документів. Дублінська Конвенція 1990 р. про право притулку (ратифікована всіма державами-членами ЄС) визначає подібний порядок отримання притулку громадянами ЄС та громадянами інших країн. Після набрання чинності Амстердамським Договором 1 травня 1999 р. положення Шенгенських угод стали частиною права Співтовариства ЄС. За Амстердамським договором Договір про Співтовариство 1957 р. поповнився новим розділом IV щодо віз, притулку, імміграції та інших питань, пов'язаних з вільним пересуванням осіб в ЄС. Велика Британія, Данія та Ірландія не беруть участі в заходах, передбачених розділом IV Договору про Співтовариство 1957 р. (зараз глава 2 Договору про діяльність ЄС), але мають право приєднатися до будьяких рішень у тримісячний строк. Лісабонський Договір значно розширив компетенцію ЄС щодо регулювання доступу громадян інших країн до ЄС.

Договір про діяльність ЄС було доповнено розділом V щодо зони свободи, безпеки і справедливості. Глава 2 цього розділу стосується заснування політик ЄС з прикордонного контролю, надання політичного притулку і імміграції. Зокрема, запровадження спільної політики з надання віз та дозволів на проживання на території ЄС (ст. 77 Договору про діяльність ЄС) передбачає: 1) заходи щодо забезпечення контролю за перетинанням громадянами інших країн внутрішніх кордонів держав-членів; 2) заходи щодо контролю за

перетинанням зовнішніх кордонів держав-членів ЄС; 3) поступове запровадження інтегрованої системи управління зовнішніми кордонами ЄС; 4) правила щодо надання віз на період перебування на короткий термін; 5) заходи для визначення, умов здійснення свободи подорожування громадян інших країн в межах територій держав-членів на короткий термін.

Запровадження спільної політики з надання політичного притулку громадянам інших країн (ст. 78 Договору про діяльність ЄС) передбачає: 1) заходи щодо надання притулку відповідно до Женевської конвенції від 28 липня 1951 р., Протоколу від 31 січня 1967 р. про статус біженців та інших відповідних договорів у сферах критеріїв та механізму розгляду прохання про надання притулку громадянам іншої країни, мінімальних стандартів прийняття осіб, які прагнуть політичного притулку, мінімальних стандартів процедур надання та позбавлення статусу біженця; 2) встановлення єдиних стандартів надання та позбавлення політичного притулку громадян іншої країни в ЄС; 3) встановлення спільної системи і процедур надання тимчасового захисту переміщеним особам - громадянам інших країн, що потребують міжнародного захисту; підтримання балансу зусиль держав-членів з питань надання притулку біженцям і переміщеним особам; 4) встановлення єдиних критеріїв визначення відповідальної держави-члена для надання політичного притулку громадянам іншої країни в ЄС.

Запровадження спільної імміграційної політики (ст. 79 Договору про діяльність ЄС) передбачає: 1) заходи у сфері імміграційної політики, які встановлюють умови в'їзду та проживання, стандарти щодо процедури надання довготермінових дозволів на проживання (зокрема з метою возз'єднання сімей); 390 § 18.5. Реформа законодавства Європейського Союзу щодо статусу громадян... 2) заходи щодо визначення прав та встановлення умов, за яких громадяни інших країн, що є легальними резидентами держави-члена, можуть мешкати на території іншої держави-члена ЄС; 3) заходи щодо репатріації нелегальних іммігрантів з території ЄС; 4) заходи щодо боротьби з торгівлею людьми, особливо щодо жінок і дітей.

На сьогодні прийнято низку актів вторинного законодавства ЄС, що забезпечують реалізацію заходів, передбачених у главі 2 Договору про діяльність ЄС: а) встановлено загальні матеріальні та процесуальні стандарти перевірки громадян інших країн, що перетинають кордон ЄС; б) встановлено перелік інших країн, громадяни яких повинні отримати візи на в'їзд до ЄС на строк не більше 3-х місяців; в) затверджено умови та процедури надання віз громадянам інших країн; г) затверджено загальний формат візи для в'їзду на територію ЄС; г) затверджені умови надання та загальний формат віз для довгострокового проживання та дозволів на проживання у ЄС; д) встановлені загальні правила возз'єднання сімей; е) гарантії соціального захисту поширено на громадян інших країн; є) визначено статус громадян інших країн, які мешкають в ЄС довготривалий строк (більше 5-й років).

Ці акти сприяють поліпшенню правового становища громадян інших країн, які постійно проживають в ЄС, та можливого розширення кола суб'єктів, які можуть користуватись привілеями громадянства ЄС. Кожна держава-кандидат на вступ до ЄС має приєднатися до Шенгенських угод. Таким чином, розширення ЄС на схід означає посилення щодо прикордонного контролю нових держав-членів ЄС з Україною. Зрозуміло, що вони зобов'язані скасувати безвізовий режим з нашою державою з метою впровадження єдиної «Шенгенської візи». Проте можна сподіватися, що режим щодо доступу громадян інших країн до ЄС, включаючи громадян України, буде значно лібералізовано та уніфіковано. Наразі іде підготовка правових актів, які встановлять єдині умови легального перебування та проживання громадян інших країн в ЄС, спільні правила захисту біженців, та правила виселення іноземців з території ЄС. Серед них - підготовка регламенту, який встановлює перелік інших країн, громадяни яких мають отримати візу для в'їзду на територію ЄС. Найближчим часом планується поступово замінити дипломатичні представництва держав-членів на єдині представництва ЄС.

**Контрольні питання:**

1. Охарактеризуйте право громадян ЄС на вільне пересування та проживання у межах територій держав-членів
2. Проаналізуйте електоральні права громадян ЄС на виборах до Європейського Парламенту та муніципальних виборах
3. Проаналізуйте право громадянської (законодавчої) ініціативи
4. Проаналізуйте право на захист дипломатичних та консульських установ інших держав-членів ЄС
5. Проаналізуйте право на звернення до інституцій та дорадчих органів ЄС
6. Охарактеризуйте правове становище фізичних та юридичних осіб третіх країн в ЄС згідно з положеннями двосторонніх угод між іншими державами та ЄС
7. Охарактеризуйте правове становище громадян третіх країн, що є членами сім'ї громадянина ЄС
8. Охарактеризуйте правове становище громадян третіх країн, що є працівниками компаній, зареєстрованих в ЄС
9. Охарактеризуйте доступ українських фізичних та юридичних осіб до свобод Внутрішнього ринку ЄС згідно з Угодою про асоціацію між Україною і ЄС

**РЕКОМЕНДОВАНА ЛІТЕРАТУРА**

**Основна**

1. Бочарова Н. В. Право Європейського Союзу. Частина 1 : навч. Посібник. Дніпропетровськ : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2014. 232 с.
2. Вишняков О.К. Право Європейського Союзу: підручник. Одеса: Фенікс, 2013. 883 с.
3. Дахно І. І. Право Європейського союзу : навч. посібник. / За ред. д.е.н., проф. І. І. Дахна. Київ : «Центр учбової літератури», 2017. 416 с.
4. Європейська інтеграція: Навчальний посібник для студентів вищих навчальних закладів та слухачів магістерської підготовки за напрямом «Державне управління» / Кол. авт.; за заг. ред. проф. І. А. Грицяка та Д. І. Дзвінчука. Івано-Франківськ: Місто НВ, 2013. 464 с.
5. Комарова Т. В., Трагнюк О. Я., Яковюк І. В. Право Європейського Союзу (в питаннях і відповідях) : навч.-довід. посібник / за заг. ред. І. В. Яковюка. Харків : Право, 2019. 178 с.
6. Муравйов В. І. Право Європейського Союзу: підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2011. 704 с.
7. Петров Р. А. Право Європейського Союзу : Навчальний посібник. К. : Істина, 2017. 384 с.
8. Право Європейського Союзу : підручн. / за ред. О. К. Вишнякова. Одеса : Фенікс, 2013. 883 с.
9. Право Європейського Союзу : підручник. за ред. Р. А. Петрова. Вид. 9-те, змінене і допов. Харків : Право, 2019. 442 с.
10. Право Європейського Союзу. Особлива частина : Навч. посібник / За ред. М. Р. Аракеяна, О. К. Вишнякова. Київ : Істина, 2010. 528 с.
11. Право Європейського Союзу: Підручник / за ред. В.І. Муравйова. Київ: Юрінком Інтер, 2011. 704 с.

**Додаткова**

12. Аббакумова Д. В. Щодо контрольних механізмів захисту прав людини в межах Ради Європи. Актуальні проблеми сучасного міжнародного права: зб. наук. ст. за матеріалами І Харк. міжнар. прав. читань, присвяч. пам'яті проф. М. В. Яновського і В. С. Семенова (м. Харків, 27 листоп. 2015 р.) : у 2 ч. Харків : Право, 2015. Ч. 1. С. 248–256.



13. Актуальні проблеми європейської інтеграції та євроатлантичного співробітництва України : матеріали регіон. наук.-практ. конф. (м. Дніпропетровськ, 19 трав. 2011 р.) / за заг. ред. Л. Л. Прокопенка. Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2011. 384 с.
14. Бортник Н. Гармонізація законодавства України і європейського союзу про адміністративну відповідальність у сфері трудової міграції. Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Юридичні науки. 2017. № 861. С. 232–240.
15. Валюх А. М. Адаптація законодавства щодо формування державної стратегії розвитку природного капіталу України відповідно до вимог Європейського Союзу. Інвестиції: практика та досвід. 2018. № 5. С. 67–72.
16. Дешко Л., Доллінер П. До питання про компетенцію Європейського Союзу у сфері захисту прав людини. Підприємництво, господарство і право. 2007. № 7. С. 104–107.
17. Добрянський С. Юридичне гарантування дотримання прав людини інституціями Європейського Союзу: перспективи удосконалення. Право України. 2015. № 2. С. 151–163.
18. Довгань Г. Межі дії принципу верховенства права ЄС щодо конституції: Acquis Constitutionnel Конституційного Трибуналу Польщі. Проблеми законності. 2017. № 138. С. 202–209.
19. Довгий В. А. Громадянство Європейського Союзу як особливий правовий феномен. Європейська інтеграція в контексті сучасної геополітики : зб. наук. ст. за матеріалами наук. конф. (м. Харків, 24.05.2016 р. Харків, 2016. С. 334–338.
20. Європейська інтеграція : навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. та слухачів магістерської підготовки за напрямом «Державне управління» / кол. авт. ; за заг. ред. проф. І. А. Грицяка та Д. І. Дзвінчука. ІваноФранківськ : Місто НВ. 2013. 464 с.
21. Комарова Т. В. Організація судової системи Європейського Союзу. Вісник Національної академії правових наук України. 2018. Т. 25. № 1. С. 79–96.
22. Комарова Т. В. Суд Європейського Союзу: розвиток судової системи та практики тлумачення права ЄС : монографія. Харків : Право, 2018. 528 с.
23. Комарова Т. Вплив Суду ЄС на конституціоналізацію права Європейського Союзу. Європейське право: науково-практичний фаховий журнал (додаток до юридичного журналу «Право України»). 2012. № 1. С. 197–204.
25. Комарова, Т. Формування суддівського корпусу в ЄС: останні тенденції. Проблеми законності. 2018. № 141. С. 201–213.
26. Кулабухова А. В. Інститут громадянства Європейського Союзу (загальнотеоретичне дослідження) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2016. 213 с.
27. Кулабухова А. В. Каталог прав громадян Європейського Союзу. Право та інновації. 2016. № 1. С. 270–275.
28. Лата І. М. Місце та значення практики Європейського Союзу з прав людини в сучасному адміністративному судочинстві України. Часопис Київського університету права. 2015. № 3. С. 394–398.
29. Муравйов В. І., Шпакович О. М., Лисенко О. М., Святун О. В. Інституційне право Європейського Союзу. Київ : Ін Юре, 2015. 312 с.
30. Теорія і практика застосування Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод : компендіум / за заг. ред. О. В. Сердюка, І. В. Яковюка. Харків : Право, 2017. 374 с.
31. Тимченко Л., Кононенко В. Вплив Суду ЄС на розвиток права Європейського Союзу. Європейське право: науково-практичний фаховий журнал (додаток до юридичного журналу «Право України»). 2012. № 1. С. 189–196.
32. Установчі договори Європейського Союзу (консолідовані версії) / пер. Державного департаменту з питань адаптації законодавства; за заг. ред. О. Зеркаль. Київ : Ніка-Прінт, 2010. 416 с.
33. Яворська І. Правотворча функція Суду Європейських Співтовариств. Вісник Львівського університету. Серія міжнародні відносини. 2008. Вип. 25. С. 207–211.

## Інформаційні ресурси

1. Euroobserver <http://euobserver.com>
2. EurActiv <http://www.euractiv.com>
3. Бібліотека Міжнародного центру перспективних досліджень. Тема „Європейська інтеграція”. – <http://www.icps.kiev.ua/library>.
4. Вісник “УНІАН – Новини ЄС”: <http://unian.net/ukr/products/95/>
5. Довідник з європейської інтеграції <http://eu-directory.ea-ua.info/>
6. Європа в Інтернет: Веб-путівник: <http://www.knoweurope.net/demo/html/webdir.htm>
7. Загальна інформація про установи ЄС: <http://europa.eu.int/geninfo/info-en.htm>
8. Офіційний сайт Делегації Європейської Комісії в Україні, Молдові та Беларусі: [www.delukr.ces.eu.int](http://www.delukr.ces.eu.int)
9. Офіційний сайт ЄС: [http://europa.eu.int/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/index_en.htm) (до англomовної сторінки веб-сайту).
10. Сторінка новин EU News: [http://europa.eu.int/news/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/news/index_en.htm)
11. Урядовий портал. „Європейський вибір”: [http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=741034&cat\\_id=31455](http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=741034&cat_id=31455)

### Конспект лекцій укладений із використанням наступної літератури:

1. Горбаль Н. І., Микитин О. З., Суха А. Я. Державне регулювання конкуренції в Україні та єс *БІЗНЕСІНФОРМ*. № 4. 2019. URL: [https://www.business-inform.net/export\\_pdf/business-inform-2019-4\\_0-pages-66\\_71.pdf](https://www.business-inform.net/export_pdf/business-inform-2019-4_0-pages-66_71.pdf)
2. Денисенко В. В. Правове забезпечення митної політики : міжнародно-правові стандарти та українське законодавство : навч. посіб. Запоріжжя : ЗНТУ, 2018. 326 с.
3. Еволюція Спільної Аграрної Політики ЄС: Наслідки для України. Інститут Економічних Досліджень та Політичних Консультацій в Україні німецька консультативна група при уряді України. URL: [http://www.ier.com.ua/files/publications/Policy\\_papers/German\\_advisory\\_group/2005/U2\\_ukr.pdf](http://www.ier.com.ua/files/publications/Policy_papers/German_advisory_group/2005/U2_ukr.pdf)
4. Наталія БОЧАРОВА Права інтелектуальної власності ЄС. Гармонізація з національним законодавством. URL : <http://veche.kiev.ua/journal/278/>
5. Олійник А. В. Вільний рух товарів між державами-членами Європейського Союзу. URL: <http://dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle/11300/6243/Oliynik%20Vilnyi.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
6. Перепьолкін С. М., Самогута А. В., Філянкіна Л. А. Конспект лекцій з дисципліни «Право Європейського Союзу». Дніпро. 2016. URL: <http://www.dduvs.in.ua/wp-content/uploads/files/Structure/library/student/lectures/1117/13.1.pdf>
7. Право Європейського Союзу : підручник / [Р. А. Петров (кер. авт. кол.), А. О. Вакуленко, Ван Елсуwege П. та ін.] ; за ред. Р. А. Петрова. Вид. 9-те, змінене і допов. Харків: Право, 2019. 442 с.
8. Приступлюк В. Л. Політика європейського союзу у сфері захисту прав споживачів Науковий вісник Ужгородського національного університету, 2015 Серія ПРАВО. Випуск 32. Том 3 URL: <https://dspace.uzhnu.edu.ua/jspui/bitstream/lib/4669/1/%D0%9F%D0%9E%D0%9B%D0%86%D0%A2%D0%98%D0%9A%D0%90%20%D0%84%D0%92%D0%A0%D0%9E%D0%9F%D0%95%D0%99%D0%A1%D0%AC%D0%9A%D0%9E%D0%93%D0%9E%20%D0%A1%D0%9F%D0%A0%D0%90%D0%92%20%D0%A1%D0%9F%D0%9E%D0%96%D0%98%D0%92%D0%90%D0%A7%D0%86%D0%92.pdf>
9. Проскурня О. М. Світова та конкурентна політика країн Європейського союзу: конспект лекцій. Національний технічний університет «Харківський політехнічний інститут». Харків : НТУ «ХПІ». 2020. 41 с.
10. Федорчук Д. Е. Економічний та Валютний союз. Право Європейського Союзу : підручник / за ред. Р. А. Петрова ; М-во освіти і науки України, Нац. ун-т "Києво-Могилянська академія". Харків : Право, 2019. Тема 13. С. 256-275.