

17. Міжнародна конвенція про боротьбу з вербуванням, використанням, фінансуванням і навчанням найманців від 4 грудня 1989 року. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_103
18. Нюрнберзький процес: право против войны и фашизма / Под ред. А. И. Ледах, И. И. Лукашука. М., 1995. 262 с.
19. Обычное международное гуманитарное право / Под редакцией Жана-Мари Хенкертса и Луизы Досвальд-Бек. Т. I. «Нормы». Москва, МККК, 2006. URL: <https://www.icrc.org/ru/doc/assets/files/other/customary.pdf>
20. «Потім буде пізно»: в ЄС закликали Київ терміново ратифікувати Римський статут. URL: <https://ukr.segodnya.ua/politics/potom-budet-pozdno-v-es-prizvali-kiev-srochno-ratificirovat-rimskiy-statut-1189506.html>
21. Репецький В. М., Лисик В. М. Поняття та ознаки воєнних злочинів. *Альманах міжнародного права*. 2009. Вып. 1. С. 120–125.
22. Римський статут міжнародного кримінального суду від 17.07.1998 р. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_588
23. Статут Міжнародного військового трибуналу для суду та покарання головних військових злочинців європейських країн осі від 08.08.1945 р. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/998_201
24. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони від 27.06.2014 року. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_588
25. Doc. Preparatory Commission for the International Criminal Court /1999/WGEC/INF. 1. § 16-20.
26. Greek Case, 1969. URL: <http://www.worldcat.org/title/greek-case-application-no-332167-denmark-v-greece-application-no-332267-norway-v-greece-application-no-332367-sweden-v-greece-application-no-334467-netherlands-v-greece-report-of-the-commission/oclc/63475293>
27. Neier A. War Crimes: Brutality, Genocide, Terror, and the Struggle for Justice. Times Books. 1998. 286 p.
28. Prosecutor V. Ante Furundzija. Case № IT-95-17/1-T. 10 December 1998.
29. Prosecutor V. Dusko Tadic. ICTY T. Ch. II. 11 November 1999.
30. Prosecutor v. Zejnil Delalic, Zdravko Mucic, Hazim Delic, Esad Landzo, Case № IT-96-21-T. 16 November 1998.
31. Prosecutor V. Goran Jelusic. Case № IT-95-10. 14 December 1999.
32. Prosecutor V. Tihomir Blaskic. Case № IT-95-14-T. Ch. II. 3 March 2000.
33. Prosecutor V. Zlatko Aleksovsky. ICTY T. Ch I. 25 June 1999.
34. Weizaecker & Others. US Military Tribunal at Nuremberg, 14 April 1949.

** Пилипенко Володимир Пилипович – кандидат юридичних наук, заслужений юрист України, член Європейської комісії за демократію через право (2013 – 2017 рр.).*

Стаття надійшла до редакції 15 листопада 2018 р.

УДК 341.171

Людмила Фалалеева *

ФУНДАМЕНТАЛЬНІ ПРАВА ТА КОНЦЕПЦІЯ НАДНАЦІОНАЛЬНОСТІ: НОВІТНІ ПІДХОДИ У ПРАКТИЦІ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

У дослідженні висвітлено особливості правових засад захисту фундаментальних прав у ЄС та критеріїв кваліфікації наднаціональності як інтеграційних реалій, проаналізовано новітню практику ЄС у контексті тематики, а також розкрито тенденції розвитку наднаціональності як чинника і прояву інтеграційних процесів, стрижнем яких є правові гарантії захисту фундаментальних прав у ЄС.

Ключові слова: Європейський Союз, право ЄС, фундаментальні права, наднаціональність, субсидіарність, інтеграція.

Фалалеева Л. Г. Основопологающие права и концепция наднациональности: новые подходы в практике Европейского Союза.

В исследовании освещены особенности правовых основ защиты основополагающих прав в ЕС и критерии квалификации наднациональности как интеграционной реальности, проанализирована новейшая практика ЕС в контексте тематики, а также представлены тенденции развития наднациональности как фактора и проявления интеграционных процессов, основу которых составляют правовые гарантии защиты основополагающих прав в ЕС.

Ключевые слова: Европейский Союз, право ЕС, основополагающие права, наднациональность, субсидиарность, интеграция.

Falalieieva L. H. Fundamental rights and concept of supranationality: new approaches in the practice of the European Union.

The study highlights the peculiarities of the legal framework for the protection of fundamental rights in the EU and the criteria for the qualification of supranationality as integration realities, and analyzes recent EU practices in the context of the topic. The tendencies of development of supranationality as a factor and manifestation of integration processes, the core of which are legal guarantees of protection of fundamental rights in the EU are revealed.

Keywords: European Union, EU law, fundamental rights, supranationality, subsidiarity, integration.

Наднаціональність як інструмент розвитку інтеграції на засадах поваги до фундаментальних прав. В Європейському Союзі (далі – ЄС) тісно переплелися елементи субнаціонального, національного, міждержавного і наднаціонального регулювання, вказуючи на його унікальні особливості, що включають гнучкість підходів до застосування наднаціональності як практичного інструменту розвитку інтеграції на ціннісних засадах, *inter alia*, поваги до прав людини. Набуття чинності 1 грудня 2009 р. Лісабонським договором 2007 [1] (далі – ЛД 2007) та адаптованою редакцією Хартії ЄС про фундаментальні права [2], прийнятої 12 грудня 2007 р. у Страсбурзі (далі – Хартія ЄС 2007), започаткувало принципово новий етап розвитку системи захисту прав людини в ЄС. Викладене актуалізує наукові дослідження окреслених питань, враховуючи, з одного боку, посилення уваги ЄС до захисту фундаментальних прав, а, з іншого – необхідність виконання Україною взятих на себе зобов'язань за Угодою про асоціацію між Україною та ЄС 2014 р., що ґрунтується на спільних цінностях. Врахування особливостей забезпечення і захисту фундаментальних прав у ЄС, його наднаціональної моделі сприятиме реалізації державою євроінтеграційних прагнень.

Як свідчить практика, наднаціональність зазвичай становить методологічну компоненту інтеграції – просторової, багаторівневої, багатовекторної – і сприяє інституціоналізації міжнародних відносин з метою управління інтеграційними процесами у конкретних сферах, їх інтенсифікації під впливом глобалізації та регіоналізації, що вимагають не лише кількісних, а й якісних змін, включно щодо компетенції приймати обов'язкові для держав-членів рішення. Стрижнем наднаціональності є передання (завжди добровільне, але не завжди разовий акт) на договірній основі інтеграційному об'єднанню державами-членами частини суверенних прав у певній сфері, які традиційно вважаються предметом їхньої внутрішньої компетенції, а сутність наднаціональності полягає не лише в обсязі експліцитно переданих суверенних повноважень, а й у тому, наскільки активно та ефективно використовуються надані можливості, що простежується як під час формування позиції інтеграційного об'єднання, прийняття рішень, так і в процесі їх реалізації за допомогою різноманітних засобів і методів, гнучких механізмів і процедур.

У вітчизняній та зарубіжній юридичній науці здебільшого досліджувалися механізми забезпечення та захисту прав людини в рамках Ради Європи, генеза системи захисту прав людини в ЄС, значна увага приділена особливостям організації та діяльності наднаціональ-

них інституцій ЄС, насамперед Суду. Різні аспекти правозахисної діяльності ЄС та Ради Європи, реалізації наднаціональної компетенції ЄС є проблематикою, що має практичне значення для сучасної науки міжнародного та європейського права. Її вирішенню частково присвятили праці вітчизняні та зарубіжні вчені, серед яких: М. Буроменський, В. Буткевич, Дж. Вейлер, О. Водянніков, В. Денисов, Т. Комарова, Д. Кулеба, К.-Х. Ладор, Дж. Маджоне, Ф. Майер, М. МакЛарен, К. Маргарітіс, М. Медведєва, О. Мережко, М. Микієвич, В. Мицик, В. Муравйов, О. Назаренко, А. Негрі, Р. Петров, С. Птуха, Д. Саароші, К. Смирнова, А. Сомек, Л. Тимченко, У. Хальтерн, М. Хардт, Г. Шермерз, Н. Шишкова, О. Шпакович. Водночас особливості механізмів та інструментарію захисту фундаментальних прав і реалізації наднаціональної компетенції, наднаціональні інструменти регулювання інтеграційних процесів, їх відповідність національним інтересам є фактично новою сферою для вітчизняної науки міжнародного права, а її вивчення становить науково-практичний інтерес. Дослідження окреслених питань сприятиме осмисленню еволюції правових засад захисту фундаментальних прав і тенденцій розвитку наднаціональних підходів до інтеграційних процесів у ЄС, що має прикладне значення для підвищення ефективності співробітництва України з ЄС, реалізації передбачених Угодою про асоціацію між Україною та ЄС 2014 р. політичної асоціації та економічної інтеграції, із дотриманням спільних цінностей, передусім, поваги до фундаментальних прав людини.

Метою дослідження є висвітлення особливостей правових засад захисту фундаментальних прав у ЄС та критеріїв кваліфікації наднаціональності як інтеграційних реалій, аналіз новітньої практики ЄС у контексті тематики, а також розкриття тенденцій розвитку наднаціональності як чинника і прояву інтеграційних процесів, стрижнем яких є правові гарантії захисту фундаментальних прав у ЄС.

Особливості правових засад захисту фундаментальних прав у ЄС. Важливу роль у розвитку системи захисту прав людини в ЄС відіграють *ЛД 2007; Хартія ЄС 2007*, що не має прямої дії та не може бути основою для розширення компетенції ЄС, визначеної в установчих договорах; *Європейська конвенція про захист прав людини та основоположних свобод 1950* (далі – *ЄК 1950*), до якої відповідно до ч. 2 ст. 6 Договору про Європейський Союз (далі – *ДЄС*) у редакції Лісабонського договору 2007 (далі – *ДЄС-Л*) має приєднатися ЄС, що водночас не повинно призвести до розширення його компетенції; *загальні принципи права ЄС*, які ґрунтуються на спільних конституційних традиціях держав-членів та міжнародних договорах у сфері захисту прав людини, учасниками яких, як правило, є всі держави-члени, передусім положеннях *ЄК 1950*. Загальні принципи права ЄС не мають прямої дії, вони слугують джерелом правил тлумачення норм щодо захисту фундаментальних прав. Характерно, як зазначає професор В. І. Муравйов, що «норми права ЄС прямої дії не вимагають для своєї реалізації конкретизації або уточнення. Імплементация інших норм здійснюється шляхом правотворчості та правозастосування» [3, с. 327], це, *inter alia*, стосується застосування Хартії ЄС 2007.

Інтегральною складовою інтеграційного правопорядку є правові гарантії захисту фундаментальних прав у ЄС. Фундаментальні права, як вони гарантовані в ЄС, породжують наслідки лише у межах наданої йому державами-членами компетенції. Обов'язок держав-членів дотримуватися фундаментальних прав, гарантованих в ЄС, покладається на них лише у випадку, якщо вони діють у межах сфери застосування права ЄС. Ст. 6 *ДЄС-Л* яскраво демонструє гнучкий і динамічний характер системи захисту прав людини в ЄС, кульмінацією розвитку якої є набуття чинності Хартією ЄС 2007. Варто враховувати, що Хартія ЄС 2007 не створює «нових» прав або принципів. Права, свободи та принципи, підтверджені у Хартії ЄС 2007, існують незалежно від неї, адже ні Хартія, ні установчі договори не встановлюють зазначених прав: ч. 1 ст. 6 *ДЄС-Л* їх «визнає» (*recognise*), а Хартія ЄС 2007 – «підтверджує» (*reaffirm*), більш унаочнюючи. Реалізація прав, підтверджених Хартією, але закріплених в установчих договорах, тобто тих, що ґрунтуються на громадянстві ЄС, має відбуватися на умовах та у межах, визначених установчими договорами.

Творці Хартії ЄС 2007, з огляду на сучасні та актуалізовані міжнародно-правові підходи до забезпечення і захисту прав людини, прагнули кодифікувати, дотримуючись принципу субсидіарності, мінімальні міжнародні стандарти захисту фундаментальних прав, з одного боку, стосовно інституцій, органів, агенцій ЄС, а з іншого – держав-членів у тих випадках,

коли вони діють у межах сфери застосування права ЄС. Усунення наявних недоліків у системі захисту прав людини в ЄС не було пріоритетом Хартії ЄС 2007, натомість вона мала консолідувати фундаментальні права, забезпечити сприяння розумінню змісту, механізмів і можливостей їх ефективної практичної реалізації шляхом створення реального видимого зв'язку між громадянством ЄС та цінностями інтеграційного об'єднання, що включають, *inter alia*, повагу до прав людини.

Хартія ЄС 2007 є чинною редакцією, яка не була інкорпорована до тексту установчих договорів, але має з ними однакову юридичну силу, становлячи формально самостійне джерело первинного права ЄС. Примітно, що прийняття Хартії ЄС 2007 не зумовило перерозподілу компетенції між ЄС та державами-членами, оскільки фундаментальні права визначають правовідносини між ЄС/державами-членами та індивідами. К. Маргарітіс наголошує, що значним поступом у розвитку інтеграційних процесів є Хартія ЄС 2007, яка «довершує європейський публічний порядок, невід'ємною складовою якого є фундаментальні права» [4, с. 76]. Хартія ЄС 2007 підтвердила і систематизувала фундаментальні права, свободи, принципи правового статусу особи, які були визнані ЄК 1950 та ДЄС, тобто ті, що ґрунтуються на громадянстві ЄС. Водночас текст Хартії ЄС 2007 поєднує більш широкий каталог гарантованих прав і свобод, порівняно з ЄК 1950, закріпивши деякі нові права, зокрема право на цілісність особистості (ст. 3), право на якісне управління (ст. 41), а також конкретизувавши сферу застосування (ст. 51) та уточнивши механізми дії (ст. 52) її положень, порівняно з Хартією ЄС про фундаментальні права 2000, яка мала статус політичної декларації. Викладене дає підстави для висновку про інклюзивний підхід до правового регулювання Хартією ЄС 2007, що вирізняється максимально широкою концепцією фундаментальних прав, поєднаних у рамках одного всеосяжного правового інструменту.

«Права, свободи та принципи» у Хартії ЄС 2007. Відповідно до ч. 1 ст. 6 ДЄС-Л та Хартії ЄС 2007 розрізняють три категорії фундаментальних прав: власне права, свободи та принципи. Розподіл на права і свободи є умовним, не має суттєвих правових наслідків, тому привертають увагу істотні відмінності між принципами та рештою категорій. У роз'ясненнях до Хартії ЄС 2007 визначено такими, що містять принципи, а не права або свободи, ст. 25 «Права літніх людей», ст. 26 «Інтеграція людей з обмеженими можливостями», ст. 27 «Право працівників на отримання інформації та консультацій від роботодавця», ст. 35 «Охорона здоров'я», ст. 38 «Захист споживачів» тощо. Водночас Хартія ЄС 2007 не вказує на приналежність конкретної статті до відповідної категорії, а зміст ч. 1 ст. 6 ДЄС-Л, як і ст. 52 «Дія та тлумачення прав і принципів» Хартії ЄС 2007, не надає змоги рельєфно, увиразнено розмежувати права і принципи, що має негативні наслідки при застосуванні положень Хартії.

Принципи не мають чіткого прикладного змісту та слугують імперативними настановами щодо оптимізації системи гарантій окремих прав. Вони є чинниками, що мають враховуватися судами під час тлумачення і контролю правомірності правових актів, однак самі по собі не створюють прав, які можуть захищатися у судовому порядку (*enforceable rights*). Згідно ч. 5 ст. 52 Хартії ЄС 2007 принципи мають зобов'язальний характер, втім підпадатимуть під судовий захист тільки за умови імплементації законодавчими/виконавчими актами інституцій ЄС або актами держав-членів, спрямованими на імплементацію права ЄС. Посилання на принципи у судах допустиме лише з метою тлумачення і контролю правомірності таких актів. Професор Н. П. Шишкова підкреслює, що «права можуть бути безпосередньо захищені у судовому порядку<...>, а принципи становлять виключно програмні положення, що містять визначення цілей, досягнення яких прагнутиме ЄС. Їх захист у судовому порядку можливий тільки у тому випадку, якщо вони були згодом закріплені у вторинному праві ЄС» [5, с. 188]. Таким чином, фактично шляхом тлумачення положень Хартії ЄС 2007 частина прав, віднесена нею до категорії принципів, може бути позбавлена можливості судового захисту. Судовий захист фундаментальних принципів допустимий, лише якщо вони закріплені у законодавчих/виконавчих актах ЄС або актах держав-членів, спрямованих на імплементацію права ЄС.

Метою запровадження такого розподілу є виокремлення, з одного боку, прав і свобод, що підлягають повноцінному судовому захисту, а з іншого – принципів, які можуть бути захищені у суді лише в окремих випадках. Оскільки принципи вимагають імплементації, то поси-

лання у конкретній статті Хартії ЄС 2007 на імплементаційні заходи, що мають бути здійснені ЄС або державами-членами, свідчить про належність такої статті саме до принципів. Нині принципами вважаються, зокрема, майже всі положення Розділу IV «Солідарність» Хартії ЄС 2007. Практичну реалізацію положень Хартії, яка «є інструментом посилення верховенства права і демократичної легітимності наднаціонального управління» [6, с. 142], забезпечують Суд ЄС та національні суди держав-членів. Важливу роль у цьому контексті відіграє практика застосування Хартії ЄС 2007 Європейським судом з прав людини.

Новітня реформа судової системи ЄС започаткована прийняттям Європейським парламентом і Радою ЄС, керуючись Договором про функціонування Європейського Союзу (далі – ДФЄС), зокрема абз. 1 ст. 254, абз. 2 ст. 281, діючи за звичайною законодавчою процедурою, Регламенту 2015/2422 від 16 грудня 2015 р. [7]. Останнім внесено суттєві зміни до Статуту Суду ЄС з огляду на поступове розширення його юрисдикції з моменту створення, постійне надмірне завантаження розгалуженої судової системи ЄС. Тривалість судового розгляду є неприйнятною, збільшення кількості справ ускладнює їх вирішення протягом розумного строку, як того вимагає ст. 47 Хартії ЄС 2007 та ст. 6 ЄК 1950. Для вирішення цієї ситуації вживаються заходи з внутрішньої реорганізації Загального суду, передусім організаційно-структурного та процесуального характеру. Так, замість створення спеціалізованих судів згідно ст. 257 ДФЄС, наділених спеціальною юрисдикцією, новою редакцією ст. 48 Протоколу № 3 про Статут Суду ЄС встановлено, що Загальний суд нараховуватиме: 40 суддів – з 25 грудня 2015 р.; 47 суддів – з 1 вересня 2016 р.; по 2 судді від кожної держави-члена – з 1 вересня 2019 р. [7], задля скорочення тривалості розгляду справ, підвищення ефективності правосуддя на рівні ЄС та ін., що відповідає руслу сучасних тенденцій. У такий спосіб невдовзі Загальний суд стане найбільшим за кількістю суддів міжнародним судом, залишається сподіватися, що він буде і більш дієвим, здатним своєчасно забезпечувати належний захист фундаментальних прав, розгляд справ упродовж розумного строку.

Наднаціональність: еволюція підходів. Найвищою ланкою розгалуженої судової системи ЄС є Суд, який належить до наднаціональних інституцій. Інституції ЄС, у тому числі наднаціональні, а також органи та агенції мають поважати та дотримуватися фундаментальних прав, які є невід'ємною складовою загальних принципів права [8], входять до змісту права ЄС. Чеські вчені О. Хамуляк та В. Стеглік наголошують, що «посилення ролі фундаментальних прав у наднаціональному правопорядку є непрямим інструментом захисту позиції Суду щодо природи правової системи ЄС. Визнання фундаментальних прав невід'ємною частиною наднаціонального права та створення складної системи їх захисту надало наднаціональній правовій системі рис конституційного правопорядку» [6, с. 139]. Зрештою, становлення комплексного механізму інструментів для захисту фундаментальних прав на наднаціональному рівні було необхідним з декількох причин. З політичної точки зору, найважливішою з них стала потреба легітимації наднаціональної системи управління [6, с. 145].

У доктрині термін «наднаціональність», як поліваріантна категорія, почав застосовуватися на початку ХХ сторіччя, зокрема у дискурсі щодо об'єкта верховенства – над нацією чи над державою, про можливість взаємозамінного вживання термінів «наднаціональність» (*supranationality*) та «наддержавність» (*superstate*), про неоднозначність їх доктринального сприйняття, про те, який із цих неологізмів, з огляду на етимологічне тлумачення, точніше передає багатогранність закладеної ідеї, сутність проявів правового феномену наднаціональності, що має велику кількість складників та процедурних аспектів. Втім зазначені терміни позначають одне і те саме політико-правове явище, наявність якого можна виявити емпірично. Послугуючись суто фактологією, найпоказовішим прикладом наднаціональності є модель ЄС, що найемніше, наймісткіше дозволяє збагнути всю глибину змісту цього поняття, його філософію. Наддержавність є корелятивом, синонімом, однак, з огляду на практику застосування, найбільш уживаним і доктринально укоріненим є термін «наднаціональність».

Ідея наднаціональності набула особливої актуальності після Другої світової війни зі становленням і концептуалізацією інтеграційних процесів у Європі, пов'язаних із глобалізацією, які у поєднанні зумовили появу та утвердження нових механізмів координації, консолідації зусиль та інтересів, співробітництва суверенних держав. Наднаціональне співробітництво,

на погляд Р. Шумана, варто розглядати як «нову еру світової історії, сторіччя наднаціоналізму, що настало після сторіччя націоналізму» [9, с. 30–31]. На той час розвиток інтеграційного процесу міг піти шляхом стрімкої федералізації, але перевагу було віддано наднаціонально-орієнтованому підходу, позаяк він передбачає збереження повноцінного існування і функціонування суверенних держав з усіма притаманними їм атрибутами.

Практика свідчить, що те чи інше соціальне явище може існувати тривалий час без термінологічного позначення, допоки буде вдало підібрано відповідний, усталений у правосвідомості, термін, легалізований міжнародно-правовими актами. Проте поява терміна «наднаціональність» передувала становленню її на практиці. Більшість учених пов'язують виникнення феномену наднаціональності з європейською інтеграцією, вважаючи, що цей неологізм запроваджено у науковий обіг завдяки федералістському напряму європейської політико-правової думки, який є її концептуальною основою. Зазначений термін у сучасному його розумінні з'явився у міжнародно-правовій літературі та практиці у зв'язку зі створенням і функціонуванням європейських співтовариств. Він був легалізований, набувши формального закріплення в абз. 5, 6 ст. 9 Договору про заснування ЄОВС 1951 р. (Паризький договір 1951 р.), і стосувався лише наднаціонального характеру функцій, незалежності міжнародних чиновників, які входили до складу Верховного органу (прообраз Європейської Комісії, далі – Єврокомісія), а не наднаціональності Співтовариства загалом. Міжнародні чиновники під час виконання покладених на них функцій та повноважень були зобов'язані уникати звернень по інструкції до будь-якого уряду або органу і не керуватися їхніми вказівками, а також утримуватися від будь-яких дій, несумісних з наднаціональним характером їх функцій та повноважень. Згідно з абз. 5 ст. 9 зазначеного Договору, члени Верховного органу виконують свої обов'язки «у спільних інтересах Співтовариства». Кожна держава-член зобов'язується поважати «наднаціональний характер функцій членів Верховного органу» (абз. 6 ст. 9) як міжнародних чиновників і не вдаватися до спроб вплинути на них під час виконання ними завдань. Зрештою, сам термін у тексті Договору не визначено, втім йдеться про першу та єдину спробу розкрити юридичний зміст наднаціональності у позитивному праві ЄС, з якого невдовзі – у 1967 р. – цей термін було вилучено, оскільки набули чинності зміни до Паризького договору 1951 р. Вони передбачали скасування положень його ст. 9 на підставі ст. 19 Договору про злиття 1965 р., хоча наднаціональна компетенція поступово еволюціонувала у напрямі поширення на нові сфери політики, засвідчуючи зацікавленість держав у її наявності.

Примітно, що Римські договори 1957 р. цього терміна не містили, проте практика їх застосування вирізнялася наднаціональними підходами до міждержавного співробітництва. Викладене засвідчує відсутність у «батьків-засновників Об'єднаної Європи» чітко розробленої концепції наднаціональності, придатної до реалізації у процесі європейської інтеграції. Наднаціональність покликана заповнити відповідні лакуни, розрахована на однаковість розуміння державами сутності її форм і змісту, а також базована на єдності практики застосування, втім нині немає жодного міжнародно-правового акта, в якому б розкривався або принаймні містився цей термін. Порівняльний аналіз ст. 9 Паризького договору 1951 р. з відповідними статтями Римських договорів 1957 р. та ДЄС-Л стосовно порядку формування та функціонування Єврокомісії виявляє багато спільного. Таким чином, наднаціональність може бути властива практиці організації та діяльності інтеграційного об'єднання і без її закріплення у тексті установчого договору як конституюючого акта. Функціонування ЄС характеризується саме таким підходом.

Компетенція ЄС чітко визначена, він не вправі її самостійно змінювати, розширювати, а її межі регулює принцип наділення компетенцією (*principle of conferral of powers*, ст. 5 ДЄС-Л), згідно з яким ЄС має діяти лише у межах наданої йому компетенції державами-членами за установчими договорами для досягнення цілей, встановлених цими Договорами (ч. 6 ст. 3; ч. 2 ст. 5 ДЄС-Л). Це вказує на похідний характер компетенції ЄС, обмеження свободи його дій, оскільки презумпція компетенції походить від держав-членів, які, уклавши установчі договори, передали ЄС частину своїх суверенних прав (абз. 1 ст. 1 та ч. 2 ст. 5 ДЄС-Л). Межі компетенції ЄС мають поважати як інституції ЄС, так і держави-члени (ч. 2 ст. 5 ДЄС-Л). Принципи субсидіарності та пропорційності як результати численних політичних компромісів,

sensu stricto слугують основою розподілу компетенції між ЄС та державами-членами, регулюють реалізацію компетенції ЄС. При цьому будь-яка компетенція, не надана ЄС відповідно до установчих договорів, належить державам-членам (ч. 2 ст. 5, ч. 1 ст. 4 ДЄС-Л), що вперше чітко виписано в установчому акті, але фактично діяло завжди. Принципи розподілу компетенції в ЄС не є проявом принципу поділу влади, радше вони слугують своєрідною системою стримувань і противаг.

Наразі компетенція ЄС поділяється на внутрішню, зовнішню та пов'язану з асоціацією із заморськими країнами і територіями, а її обсяг закріплений в установчих договорах та є неоднаковим у різних сферах. З метою чіткого розмежування компетенцій між ЄС і державами-членами до ДФЄС включено спеціальний розділ I «Категорії та сфери компетенції Союзу» (статті 2–6). Категорії компетенції ЄС, що відповідно до ст. 2 ДФЄС передбачають наявність виключної компетенції ЄС, спільної компетенції ЄС та держав-членів, компетенції вживати заходи з підтримки, а також внутрішньої компетенції держав-членів, охоплюють конкретні сфери. Найбільш об'ємні наднаціональні повноваження ЄС і, отже, найбільш значне передання суверенних прав держав-членів притаманні виключній компетенції ЄС (ст. 3 ДФЄС), втім і у цій категорії держави-члени можуть бути спеціально уповноважені ЄС у певній сфері або діяти з метою виконання актів ЄС (ч. 1 ст. 2 ДФЄС), які разом з установчими договорами є основними регуляторами інтеграційних процесів.

Наднаціональний механізм продовжує удосконалюватися, враховуючи телеологічні аспекти інтеграції, що засвідчують нововведення ЛД 2007, який розширив коло питань, котрі підлягають наднаціональному регулюванню ЄС. При цьому держави-члени збагачують матеріальну складову наднаціональної компетенції, визначаючи сфери та обсяг передання суверенних прав на рівень інтеграційного об'єднання для досягнення його цілей, реалізуючи спільні інтереси. Йдеться про добровільне передання певних елементів внутрішньої компетенції держави і одночасну дію на її території національної та наднаціональної юрисдикції, співвідношення яких визначається обсягом предметних/юрисдикційних повноважень наднаціональних інституцій, необхідних для регулювання/управління конкретними сферами діяльності.

Концепція субсидіарності та наднаціональності. У сферах, які не належать до виключної компетенції ЄС, зокрема у сфері спільної компетенції ЄС і держав-членів активно застосовуються принципи субсидіарності та пропорційності (ч. 3, 4 ст. 5 ДЄС-Л; Протокол про застосування принципів субсидіарності та пропорційності), дотримання яких відстежують національні парламенти держав-членів. Регулювання на наднаціональному рівні з'явилося як спосіб подолання нестачі можливостей національного та міжнародного права у деяких напрямках регулювання, а субсидіарність стала методом її подолання. Послідовне застосування принципу субсидіарності може зумовити поступове поширення наднаціональних повноважень на нові сфери, нові напрями політики, а також сприяти зміцненню і розвитку наднаціональних форм регулювання, якщо цілі можуть бути успішніше досягнуті на рівні ЄС. Водночас принцип субсидіарності здатний запобігати надмірній активності наднаціональних інституцій, а національно-правове регулювання може слугувати допоміжним практичним інструментарієм, зокрема забезпечуючи виконання управлінських рішень наднаціональної інституції. Субсидіарність є гнучкою і динамічною концепцією, що підлягає застосуванню у світлі цілей ЄС.

Реалізація концепції наднаціональності на теренах ЄС. ЄС притаманне складне поєднання національних, міждержавних та наднаціональних елементів (на рівні: формування та функціонування інституційної системи; процедур і методів прийняття рішень; способів виконання рішень та контролю за ним), співвідношення яких позначається на конфігурації інституційної архітектури, принципах формування і методах діяльності інституцій, характері ухвалюваних ними рішень, а також їхній реальній ролі в інтеграційному процесі. Із посиленням наднаціональних інституцій, в умовах їхньої синергії, зміцнюватиметься наднаціональна складова процесу прийняття рішень ЄС. Власне, політичному співробітництву держав-членів ЄС властивий міжурядовий метод прийняття рішень, міждержавні форми співробітництва є домінуючими, на відміну від економічного співробітництва, де превалює наднаціональна

модель управління, що не характерно для традиційних міжнародних організацій, окремим з яких притаманні «певні елементи наднаціональності, але немає жодної наднаціональної організації» [10, с. 57, § 62]. Заснування Європейського валютного союзу означало якісну зміну співвідношення між національними, міждержавними і наднаціональними елементами регулювання в ЄС на користь останніх. Поступово в ЄС утвердилася наднаціональна модель економічної інтеграції як усталена система базових конструкцій, що потенційно передбачає посилення наднаціональних інституцій, як політико-правовий феномен міжнародних економічних відносин і їхнього регулювання, потужний чинник розвитку наднаціональності, отже, поглиблення інтеграційних процесів. Останнє вимагає нових підходів до окресленого співвідношення, яке, як і діюча система стримувань і противаг у рамках ЄС, виявилось малоефективним та вразливим в умовах глобальної економічної рецесії. Криза довіри до ЄС, вихід Великої Британії мають спонукати інтеграційне об'єднання до глибинних реформ, які заторкнуть його наднаціональний механізм і сформуєть вікно можливостей, від реалізації яких залежатимуть темпи поглиблення інтеграції.

З огляду на практику ЄС, наднаціональність є політико-правовою концепцією, структурно-процедурним комплексом заходів з регулювання/управління, особливою формою і способом організації співробітництва держав-членів, які на добровільних засадах та договірній основі передають частину своїх суверенних прав інтеграційному об'єднанню, наділяючи його компетенцією щодо їх реалізації та прийняття у межах цієї компетенції обов'язкових рішень не лише для держав-членів, а й, в окремих випадках, для фізичних і юридичних осіб, які перебувають під їхньою юрисдикцією. Наднаціональність має свої межі, а її наявність уможлиблюється лише відповідністю інтересам держав. «*Rationale* держав звертатися до наднаціональних засобів регулювання відносин є достатньо широким. Та слід чітко розуміти: добровільно держава ніколи не вступає у жодні правовідносини, що можуть суперечити її національним інтересам» [11, с. 9]. ЄС реалізує лише ту компетенцію, якою його наділили держави-члени задля досягнення спільних цілей, а суверенні повноваження держав, експліцитно передані ЄС на основі установчих договорів, становлять обсяг його наднаціональної компетенції, структурно-процедурні питання реалізації якої можуть як обумовлюватися державами в установчому договорі, так і встановлюватися ними згодом, у процесі діяльності інтеграційного об'єднання.

Критерії кваліфікації наднаціональності. Загальноновизнаної теорії наднаціональності наразі немає, остання вирізняється неоднозначністю її доктринального сприйняття: від беззастережного схвалення правових засобів забезпечення її застосування, різного трактування, до цілковитого спростування, примітно, що не ігнорування. Осмислення проблематики наднаціональності засвідчує наявність сформованих основних наукових підходів за відсутності єдності щодо практично усіх екзистенційних базисних питань, пов'язаних з наднаціональністю, які є предметом живої полеміки. Понад те, у науці міжнародного права донині немає усталеного поняття наднаціональності, натомість наявні багатогранні погляди, принципи розбіжності у світоглядних підходах до її визначення як правової категорії. Зрештою, наднаціональність супроводжує європейську інтеграцію з моменту її започаткування, підтверджена відповідним політико-правовим забезпеченням, розглядається як нова форма управління, має прикладне значення і ціннісний вимір.

Враховуючи, *inter alia*, практику організації та діяльності ЄС, у теоретичній юриспруденції серед критеріїв кваліфікації наднаціональності, які слугують верифікатором закладених підходів, виокремлено такі, сутнісно типові для інтеграційного об'єднання, ознаки: 1) компетенція має верховенство над компетенцією держав-членів у визначених останніми сферах; 2) держави передають частину своїх суверенних повноважень на договірній основі; 3) функціонує заради реалізації спільних інтересів; 4) прийняття рішень більшістю голосів держав-членів, а не консенсусом; 5) прийняття обов'язкових для всіх держав-членів рішень, які мають пряму дію в їх внутрішніх правопорядках; 6) юрисдикція судового органу включає тлумачення та застосування відповідних норм; 7) реалізація наднаціональних повноважень інституцією, що є непідконтрольною державам-членам, незалежною від них; 8) склад наднаціональних інституцій формується з міжнародних чиновників, які не є представниками

держав-членів, не маючи їх імперативних мандатів (непредставницький характер діяльності міжнародних чиновників, які входять до складу наднаціональних інституцій і реалізують наднаціональні повноваження; діють від імені ЄС та в його інтересах); 9) реалізація наднаціональними інституціями виключної компетенції у сферах, визначених установчими договорами, що раніше становили суверенну прерогативу держав-членів; 10) прийняття норм прямої дії, прямого застосування (*direct applicability*), зобов'язуючи та/або уповноважуючи не лише держави-члени, а й безпосередньо фізичних і юридичних осіб, які перебувають під їхньою юрисдикцією (щодо останніх фактично йдеться про пряму дію, прямий ефект (*direct effect*) конкретних норм, про прямий правовий зв'язок між наднаціональною інституцією та особою, в якому держава участі не бере); 11) наявність певної фінансової автономії; 12) можливість застосування санкцій за порушення відповідних норм тощо.

Звісно, не кожне інтеграційне об'єднання має весь спектр характерних ознак наднаціональності як її кваліфікуючих критеріїв, а також одне й те саме інтеграційне об'єднання на різних етапах розвитку може мати різний їх обсяг, необхідний для регулювання відповідних сфер діяльності, а на його основі – управління. Зосередившись на сукупності взаємообумовлених і визначальних для сутності наднаціональності параметрів, можна резюмувати, що у концентрованому вигляді лише на теренах ЄС відбулася практична реалізація наднаціональності, яка функціонує за конкретними напрямками співробітництва і дозволяє характеризувати його як наднаціональне інтеграційне об'єднання. Наднаціональність пронизує інституційно-правову систему ЄС, що водночас є інструментом та результатом інтеграції, чинником і проявом інтеграційної єдності, забезпечує реалізацію наднаціональних повноважень як на стадії правотворчості, так і правозастосування, а також здатна запобігати правовим колізіям та конфліктам компетенцій.

Наднаціональність формується завдяки тому, що держави-члени передають інтеграційному об'єднанню частину своїх суверенних повноважень і реалізують їх за допомогою багатостороннього наднаціонального механізму. При цьому наднаціональні інституції не набувають суверенітету, вони залежні від змісту та обсягу наданої компетенції, що свідчить про взаємообумовленість існування наднаціональності та державного суверенітету [12]. Останній під впливом глобалізації зазнає формальної та змістової трансформації, втім і надалі відіграватиме ключову регулююче-впорядковуючу роль у міжнародних відносинах. Наразі ЄС втілює не лише міждержавне співробітництво, стрижнем якого є принцип суверенної рівності держав, а й концепцію наднаціональності, реалізуючи наднаціональну модель управління. Примітно, ЄС є єдиним інтеграційним об'єднанням, єдиною у широкому сенсі міжнародною організацією, що забезпечує захист фундаментальних прав стосовно власних дій та рішень [13, с. 288–289], практикуючи як міждержавне, так і наднаціональне співробітництво у межах наданої державами-членами компетенції.

Висновки. Викладене вказує на можливість паралельного функціонування міждержавної і наднаціональної форм співробітництва, беззастережною умовою реалізації яких є їх відповідність основним принципам міжнародного права, зокрема принципу поваги до прав людини та основоположних свобод. Наднаціональний механізм здатний діяти, не заручаючись згодою держав-членів у кожному окремому випадку, що змінює усталені уявлення про спектр стратегій і тактик захисту національних інтересів держав. Наднаціональність розвивається, удосконалюється, слугуючи чинником і проявом інтеграційних та глобалізаційних процесів, еволюційним методом віднайдення прийнятних форм досягнення поглибленого співробітництва держав на ціннісних засадах, *inter alia*, поваги до прав людини, збагачуючи власне концептуальне політико-правове наповнення.

Наднаціональність є політико-правовою концепцією передання державами-членами на договірній основі міждержавному інтеграційному об'єднанню частини суверенних прав, а також наділення його компетенцією щодо їх реалізації та прийняття у межах цієї компетенції обов'язкових рішень не лише для держав-членів, а й в окремих випадках – для фізичних і юридичних осіб, які перебувають під їхньою юрисдикцією.

Розвиток співробітництва держав-членів ЄС у сфері захисту фундаментальних прав і у процесі реалізації концепції наднаціональності вказує на їхню увагу до рівня інтегрованості

внутрішніх правопорядків та їхньої взаємодії з автономним правопорядком ЄС, розуміння його особливої ролі. Характерно, що принцип взаємності, активно застосовуваний у двосторонній дипломатії, не є інструментом забезпечення зобов'язань у праві ЄС.

Практичну реалізацію положень Хартії ЄС 2007 забезпечують Суд ЄС, який перебуває у процесі реформування, та національні суди держав-членів. Практика застосування Хартії ЄС 2007 Європейським судом з прав людини та ЄК 1950 Судом ЄС свідчить про конвергентні тенденції систем захисту прав людини, що діють у Раді Європи та ЄС. Новітні підходи до моделей захисту фундаментальних прав та сучасні тенденції реалізації концепції наднаціональності потенційно можуть стати складовою процесу «функціонального переливання», привнесення нових елементів до наднаціональної форми співробітництва, відтак розширення наданої державами-членами компетенції ЄС та поглиблення в його рамках правової інтеграції.

Список використаних джерел:

1. Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union. *Official Journal of the European Union*. C 326/01. Vol. 55. 26 October 2012. P. 1–390.

2. Charter of Fundamental Rights of the European Union. *Official Journal of the European Union*. C 303/01. Vol. 50. 14 December 2007. P. 1–16.

3. Муравьев В.И. Реализация норм права Европейского Союза во внутренних правопорядках государств-членов. *Международное право как основа современного миропорядка. Liber Amicorum к 75-летию проф. В.Н. Денисова : моногр. / Под ред. А.Я. Мельника, С.А. Мельник, Т.Р. Короткого. Киев; Одесса : Фенікс, 2012. С. 310–327.*

4. Margaritis K. The Framework for Fundamental Rights Protection in Europe under the Prospect of EU Accession to ECHR. *Journal of Politics and Law*. Vol. 6. No. 1. 2013. P. 64–79.

5. Шишкова Н. Хартия основных прав Европейского Союза и проблемы ее применения. *Пам'яті професора Павла Петровича Заворотька. Актуальні проблеми правової науки : 36 статей / За заг. ред. Н.П. Шишкової. К. : Прецедент, 2014. С. 186–191.*

6. Hamul'ák O., Stehlik V. European Union Constitutional Law: Revealing the Complex Constitutional System of the European Union. Olomouc : Palacky University Olomouc, 2013. 204 p.

7. Regulation (EU, Euratom) 2015/2422 of the European Parliament and of the Council of 16 December 2015 amending Protocol № 3 on the Statute of the Court of Justice of the European Union. *Official Journal of the European Union*. L 341. 24 December 2015. P. 14–17. URL: <http://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2015/2422/oj>

8. Joined cases C-402/05P and C-415/05P *Kadi and Al Barakaat International Foundation v Council and Commission* [2008] ECR I-06351, para 283. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/ALL/?uri=CELEX:62005CJ0402>

9. Price D.H. Schuman or Monnet? The Real Architect of Europe. Robert Schuman Speeches and Texts on the Origin, Purpose and Future of Europe. Brussels, 2004. 126 p.

10. Schermers H.G. Blokker N.M. International institutional law : unity within diversity. 5th rev ed. Leiden, Boston : Martinus Nijhoff Publishers, 2011. 1274 p.

11. Кулеба Д. Принцип наднаціональності у міжнародному праві : Наукова доповідь. К. : Ін-т міжнародних відносин КНУ імені Тараса Шевченка, 2011. 20 с.

12. De Brabandere Eric. The Impact of 'Supranationalism' on State Sovereignty from the Perspective of the Legitimacy of International Organisations (June 14, 2012). *Statehood and Self-Determination: Reconciling Tradition and Modernity in International Law / Duncan French ed. Cambridge : Cambridge University Press, 2013. 13 p. URL: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2175478*

13. Grabenwarter C., Pabel K. Article 6. [Fundamental Rights – The Charter and the ECHR]. *The Treaty on European Union (TEU). A Commentary / ed. by H.-J. Blanke, S. Mangiameli. Berlin, Heidelberg : Springer-Verlag, 2013. P. 287–348.*

* Фалалєєва Людмила Григорівна – кандидат юридичних наук, доцент, докторант Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України.

Стаття надійшла до редакції 29 жовтня 2018 р.