

УДК 341.1

Віта Сахнюк,*асистент кафедри спеціальних юридичних дисциплін
Національного університету водного господарства та природокористування*

ПРОЯВ НАДНАЦІОНАЛЬНОСТІ У ФУНКЦІОНУВАННІ ІНСТИТУЦІЙНОЇ СИСТЕМИ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

У статті досліджується наднаціональність як особлива ознака правової природи Європейського Союзу, що проявляється через функціонування інституційної системи цієї організації, яка є основою європейського врядування. Проаналізовано основні підходи до визначення правової природи наднаціональної організації влади в Європейському Союзі. Визначено характерні риси наднаціональності, які проявляються в процесі здійснення інституціями Європейського Союзу своїх повноважень.

Ключові слова: наднаціональність, інституційна система Європейського Союзу, наднаціональні інституції Європейського Союзу, наднаціональна організація влади, прояв наднаціональності.

Постановка проблеми. Важливим досягненням процесу європейської інтеграції є те, що Європейський Союз (далі – ЄС) сьогодні є унікальним міждержавним об'єднанням, якому немає аналогів у сучасному світі. Унікальність ЄС забезпечується особливостями організації влади в ЄС завдяки побудові та функціонуванню наднаціональної інституційної системи ЄС, яка забезпечує вирішення найважливіших завдань процесу європейської інтеграції, реалізацію послідовної й ефективної політики ЄС. З огляду на те, що Україна стоїть на шляху європейського розвитку, перспектива якого полягає в набутті нашою державою членства в ЄС у недалекому майбутньому, дослідження особливостей функціонування інституційної системи є актуальним у ході здійснення реформування вітчизняної системи державного управління.

Загалом питання правової природи й окремих аспектів і особливостей організації влади в ЄС є предметом дослідження для багатьох вітчизняних і зарубіжних науковців. Оскільки процеси розширення та євроінтеграції зумовлюють реформування системи організації влади в ЄС, її вдосконалення та демократизацію, постає необхідність вироблення нових підходів до її дослідження та нових напрямів розроблення. Питання, пов'язані з розумінням наднаціональності та її проявів у функціонуванні інституційної системи ЄС, розглядаються Л. Грицаєнко, М. Корольовим, О. Мерещяковою, А. Моїсєєвим, В. Терницьким, Х. Якименко та ін.

Метою статті є теоретико-правовий аналіз сучасних підходів до розуміння наднаціональності як ознаки організації влади в ЄС та виявлення проявів наднаціональності у функціонуванні інституційної системи ЄС.

Виклад основного матеріалу. Наднаціональність підкреслює унікальність правової природи ЄС порівняно з іншими міждержавними об'єднаннями й державними утвореннями. Науковці стверджують, що явище наднаціональності бере свої витоки з епохи Середньовіч-

чя, в якій наднаціональною владою була влада церкви. Так, європейським канонічним правом визначалася широка наднаціональна компетенція католицької церкви й Папи Римського, зокрема у сфері здійснення судової влади. Наднаціональність папської влади впливала з принципу верховенства Церкви над світською владою й загальної доктрини влади як дару Божого. Згодом під впливом ідей Реформації та виникнення національних держав ідея наднаціональної церковної влади занепадає, а зі становленням доктрини суверенітету компетенція Церкви обмежується [8, с. 63]. Відродження характеристик наднаціональності відбувається в доктрині євроцентризму, що проголошує ідею спільних норм і цінностей, які виходять за рамки будь-якої держави й об'єднують усіх європейців.

Варто зазначити, що нормативне закріплення терміна «наднаціональність» було здійснене в Договорі про заснування Європейського об'єднання вугілля й сталі від 1951 р. (ст. 9), однак у 1967 р. дія цієї статті була скасована [7, с. 41]. У межах сучасної юридичної науки відсутній єдиний підхід до розуміння явища наднаціональності. Х. Якименко зазначає, що ця ситуація зумовлена такими факторами: відсутністю документа, який би розкривав поняття наднаціональності; відсутністю конкретизації змісту категорії «наднаціональність» у тих документах, де вона раніше вживалася; різними методологічними прийомами, які застосовують під час проведення аналізу цього явища [11, с. 92].

З позицій західноєвропейської правової науки наднаціональність є функціональною ознакою об'єднання держав, яка характеризується передачею національними країнами окремих суверенних прав у певних сферах певному наднаціональному органу. При цьому такий процес є незворотним і поступово стає незалежним від волі окремих держав [2, с. 162–170]. Схожою є також позиція інших західноєвропейських дослідників, які визначають, що наднаціональність означає передачу державами-членами

частини своїх суверенних повноважень міжнародній організації, яка наділяється відповідною компетенцією задля реалізації делегованих їй повноважень [10, с. 4].

На думку російського дослідника М. Бірюкова, наднаціональність – це якісна ознака міжнародних організацій, котра зумовлена їхніми цілями, функціями й повноваженнями, переданими їм державами-членами [1, с. 180]. М. Корольов, виділяючи ознаки наднаціональної організації, зазначає, що головною ознакою такої організації є існування системи наднаціональних органів, наділених універсальною компетенцією [4, с. 9].

На думку Л. Грицаєнко, під наднаціональністю ЄС слід розуміти відмову держав-членів від частини своїх суверенних прав у певних сферах на користь інституцій цього інтеграційного утворення. Це визначає вищий ступінь наднаціональної влади порівняно з державною, оскільки її реалізація не залежить від указівок держав – членів організації, а нормативно-правові акти мають примат над внутрішньодержавними [3, с. 7]. На сучасному етапі європейської інтеграції саме інституції є основними провідниками наднаціональності в ЄС, які втілюють інтеграційні рішення на практиці.

Отже, визначаючи сутнісні характеристики наднаціональності, науковці насамперед розглядають її як якісну характеристику правової природи ЄС, що полягає в неможливості для держав-членів обмежити дію його правової системи, припинивши свою участь в установчих договорах ЄС. Відносно правової природи наднаціональної організації влади сучасною наукою вироблені такі підходи: теорія федералізму, комунікативна теорія та неофункціональна теорія.

Згідно з теорією федералізму існують такі моделі наднаціональної організації влади:

- американська федеративна модель, що ґрунтується на наявності двох відносно незалежних рівнів влади з чітким розподілом їхньої компетенції: федерального (асоціюється з «урядом» ЄС) і суб'єктів федерації (національні уряди); характеризується системою стримувань і противаг;
- німецька федеративна модель, яка передбачає спільне здійснення влади федерацією та її складовими частинами, існування конкуруючої компетенції й набагато вужчий обсяг повноважень центрального уряду;
- змішана швейцарська конфедеративна модель, яка поєднує риси як американської (у питаннях формування парламенту), так і німецької (у сфері конкуруючої компетенції) моделей [11, с. 95].

Аналіз правових положень установчих договорів ЄС дає підставу говорити про прояв американської моделі, відповідно до якої наднаціональні інституції отримують більше виключних повноважень перед національними урядами. Ідеї німецької й швейцарської моделей проявляються у сферах тих повноважень, які є загальними для наднаціональних інституцій ЄС і держав-членів (економічна політика, освіта, культура, транс'європейські мережі, науково-технічні дослідження, оборона і т. д.). Саме в цих сферах повноваження наднаціональних інституцій по-

лягають у доповненні або підтримці, сприянні чи координації дій національних урядів. У конкуруючій сфері наднаціональні інституції здійснюють свій вплив шляхом ужиття заходів адміністративного й бюджетного характеру чи через здобуття відповідних повноважень.

Згідно з положеннями комунікативної теорії процеси інтеграції та функціонування наднаціонального співтовариства ґрунтуються на взаємодії економічних, соціальних, політичних і культурних сфер між суспільствами країн – учасниць відповідного утворення. Роль наднаціональних інститутів полягає в тому, що вони формально закріплюють досягнення інтеграції на певному етапі, успіх якої залежить від рівня комунікації між національними суспільствами.

Неофункціональна теорія пов'язує європейську інтеграцію із суспільними процесами й цілеспрямованою діяльністю політично активних груп. Проте неоекспертні стверджують, що наднаціональні інституції представляють загальний інтерес ЄС, а також відзначають, що застосування принципу наднаціональності вимагає активнішої ролі наднаціональних інституцій у процесі ухвалення рішень в ЄС і в поглибленні інтеграції [9].

На підставі аналізу правового статусу наднаціональних інституцій ЄС можемо зробити висновок про те, що вони відповідають теоретичним положенням неоекспертної теорії. Так, Європейська комісія є провідником і захисником загальних інтересів ЄС, сприяє забезпеченню цих інтересів на міжурядових конференціях. На фоні взаємодії між політичними фракціями в Європейському парламенті з'являються справжні наднаціональні інституції; проявляється більша лояльність до Європейського парламенту в цілому як до політичної влади, більша лояльність до політичних фракцій Європейського парламенту, ніж до національної партії. Що стосується Суду ЄС, то відносно деяких політичних питань його рішення є одними з головних чинників, які сприяють формуванню загальних політик ЄС.

Наднаціональні інституції ЄС, як і наднаціональні органи будь-якої іншої міжнародної наднаціональної організації, наділяються двома видами наднаціональної компетенції: предметною та юрисдикційною. Предметна компетенція визначає сфери, які передаються ЄС державами для прийняття рішень на наднаціональному рівні. Юрисдикційна компетенція визначає юридичну силу актів, прийнятих інститутами ЄС у тих сферах, які становлять їх предметну компетенцію. І предметна, і функціональна компетенція є об'єктом правового регулювання установчих договорів ЄС [6, с. 227].

Слід зазначити, що межі наднаціональної компетенції визначаються державами-учасницями відповідно до поставлених ними в договорах спільних завдань, які потрібно вирішити. Однак, маючи значну самостійність, протягом усієї історії інтеграції інституції ЄС намагаються розширити зміст своєї предметної компетенції (коло питань, щодо яких регулювання здійснюється інститутами інтеграційного утворення, шоразу все більше розширюється; процедура голосування з більшості питань не потребує одноголос-

ності; контроль за системою виконавчого провадження наднаціональних рішень здійснюється національними органами, зокрема й судами). Це означає, що інституції намагаються перейняти суверенну компетенцію держав-членів, тобто підвищити ступінь наднаціональності.

Однак наднаціональність не можна вважати альтернативою суверенітету, а повноваження наднаціональних органів – такими, що поширюють свою дію на внутрішні відносини в державах – членах ЄС. Саме суверенні держави на основі міжнародного співробітництва визначають межі наднаціональності та функції наднаціональних інститутів ЄС у випадках, коли це необхідно для досягнення національних інтересів у тій чи іншій галузі співробітництва суверенних держав [5].

Х. Якименко зазначає, що основними вимірами наднаціональності в діяльності інститутів ЄС є:

– порядок денний (проблеми політичного характеру ставляться й обговорюються в процесі роботи інститутів ЄС, що й визначає розвиток Союзу);

– характер процедури вироблення рішень (зокрема, процедура голосування кваліфікованою більшістю), що має принципове значення для розуміння сутності процесів, які відбуваються в ЄС;

– законодавчі й судові дії, які втілюють у життя ухвалені рішення (право ЄС і діяльність Суду ЄС підсилюють наднаціональний характер ЄС) [11, с. 99].

Слід зазначити, що сама процедура ухвалення рішень за допомогою голосування за принципом кваліфікованої більшості вважається проявом наднаціональності лише після того, як ці рішення будуть реалізовані на практиці; засобом їх реалізації є законодавчі й судові дії інститутів ЄС. Основу наднаціональних рішень інститутів формує вихідна колективна згода між державами – членами ЄС, які свідомо припускають наявність наднаціональних рис і механізмів здійснення влади. У разі порушення одним із учасників об'єднання обов'язку дотримання прийнятих уніфікованих правил застосовуються ефективні санкції.

Рішення, які приймаються на наднаціональному рівні, можуть бути проявом авторитарності чи демократичності. В ЄС інституції реалізують свої владні повноваження за допомогою демократичних засобів, уникаючи прямого й грубого тиску на національні уряди. Саме прийняття рішень на наднаціональному рівні більшістю голосів з урахуванням прав меншості як альтернатива консенсусу, який допомагає врахувати й забезпечити всі національні інтереси, є проявом демократизму.

Висновки

Отже, наднаціональність ЄС яскраво проявляється у функціонуванні інституційної системи. Межі наднаціональної влади визначаються державами – членами ЄС, які наділяють систему інституцій повноваженнями в тих сферах, питання реалізації яких є основою співпра-

ці суверенних держав в інтеграційному процесі. Під час здійснення своїх функціональних повноважень інституції ЄС не повинні втручатися у внутрішні справи суверенних держав, які входять до його складу, однак керівні органи ЄС поступово розширюють свою компетенцію, що призводить до обмеження суверенітету держав, які є членами ЄС, і посилення наднаціональних тенденцій на шляху євроінтеграції. Проте повноваження, які отримують інституції ЄС від держав-членів, не можна назвати суверенними, адже ЄС не володіє суверенітетом. Тому можна сказати, що через функціонування наднаціональної системи інституцій ЄС реалізується той обсяг суверенної компетенції, утілення якого необхідне для досягнення спільних цілей.

Список використаних джерел:

1. Бирюков М. Современное развитие Европейского Союза : международно-правовой подход : дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.10 / М. Бирюков – М., 2004. – 334 с.
2. Водяніков О. Наднаціональність у праві Європейського Союзу: Goetterdämmerung Європи чи переосмислення права? / О. Водяніков // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2001. – № 3. – С. 162–192.
3. Грицаєнко Л. Інституційний механізм Європейського Союзу : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.11 / Л. Грицаєнко ; Київ. нац. ун-т ім. Т.Шевченка. – К., 2010. – 19 с.
4. Королев М. Наднаціональність с точки зрения международного права / М. Королев // Моск. журн. междунар. права. – 1997. – № 2. – С. 9.
5. Мещерякова О. Наднаціональність в праве Европейского Союза и проблема суверенитета : дисс. канд. юрид. наук : 12.00.10 / О. Мещерякова. – М., 2010 [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://www.disscat.com/content/nadnatsionalnost-v-prave-evropeiskogo-soyuz-a-i-problema-suvereniteta#ixzz4TMiAxCN5>.
6. Моисеев А. Суверенитет государства в международном праве / А. Моисеев. – М. : Восток-Запад, 2009. – 384 с.
7. Правовые проблемы формирования межгосударственных объединений (на примере Зоны свободной торговли и Таможенного союза ЕврАзЭС) : [монография] / отв. ред. В. Лукьянова. – Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. – М. : Анкил, 2012. – 336 с.
8. Ревуненкова Н. Ренессансное свободомыслие и идеология Реформации / Н. Ревуненкова. – Ленинград : Наука, 1987. – 231 с.
9. Терницький В. Наднаціональні інституції Європейського Союзу в теоріях інтеграції : автореф. дис. ... канд. політ. наук : 23.00.04 / В. Терницький. – Київ : Б.в., 2006. – 20 с. [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://librar.org.ua/sections_load.php?s=policy&id=281&start=4.
10. Толстухин А. О наднациональном характере Европейского Союза / А. Толстухин // Московский журнал международного права. – 1997. – № 4. – С. 3–19.
11. Якименко Х. Європейський Союз : права природа об'єднання : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Х. Якименко ; Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. – Харків, 2009. – 229 с.

В статье исследуется наднациональность как особый признак правовой природы Европейского Союза, который проявляется через функционирование институциональной системы этой организации. Проанализированы основные подходы к определению правовой природы наднациональной организации власти в Европейском Союзе. Определены характерные черты наднациональности, которые проявляются в процессе осуществления институтами Европейского Союза своих полномочий.

Ключевые слова: наднациональность, институциональная система Европейского Союза, наднациональные институты Европейского Союза, наднациональная организация власти, проявление наднациональности.

The article examines supranationality as a special sign of the legal nature of the European Union. The main approaches to the definition of the legal nature of the supranational organization of power in the European Union are analyzed. Identified features of supranationality, which are manifested in the process of implementation by the institutions of the European Union of their powers.

Key words: supranationality institutional system European Union, supranational institutions of the European Union, supranational organization of power, manifestation of supranationality.

