

УДК 341

**М. О. САРАКУЦА,***здобувач**Харківського національного університету внутрішніх справ***СИСТЕМА ДЖЕРЕЛ ПРАВА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ**

Розглянуто джерела права Європейського Союзу, шляхи їх формування, застосування та наукові оцінки їх походження.

Комплексний характер права Європейського Союзу зумовлює і складну, багаторівневу систему його джерел. Традиційно в правовій доктрині під джерелами права розуміють форми його вираження. Виділяють три головні різновиди джерел права, а саме: нормативно-правові акти, звичаї та судові прецеденти. Таку класифікацію джерел цілком можна використати і щодо європейського права. Проте останнє має безперечну специфіку, що породжується особливостями його формування і функціонування.

Положення установчих договорів не містять чіткої типології джерел права Європейського Союзу (далі – ЄС). Тому в науці європейського права існують численні класифікації, обумовлені різними доктринами і критеріями. Оскільки наша робота не ставить собі за мету дослідити і типологізувати всі джерела права Європейського Союзу, ми детально не розглядатимемо всі види, ієрархію і правові особливості форм права ЄС. **Метою** нашого дослідження є визначення і коротка характеристика загальної структури джерел права ЄС і місця, яке посідають у ній норми другої опори Європейського Союзу.

Необхідно відзначити, що кожна сфера діяльності Європейського Союзу має власну систему джерел, різних як за своїм походженням, так і за суб'єктами і застосуванням. Найважливішу групу джерел європейського права утворюють установчі договори. До установчих актів належать, насамперед, Паризький договір 1951 р. про створення Європейського об'єднання вугілля і сталі (ЄОВС), Римські договори 1957 р., що започаткували існування Євроатому та Європейського економічного співтовариства (ЄЕС), а також акти, які доповнюють і змінюють згадані договори і яким держави – члени Європейського Союзу надають характеру установчих актів. До них належать, перш за все, Єдиний європейський акт 1986 р., Маастрихтський договір про створення Європейського Союзу 1992 р., Амстердамський договір 1997 р., Ніщський договір 2001 р., а також Афіньський договір 2003 р. До установчих актів звичайно

також відносять «Конвенцію про спільні інститути» й Угоду про злиття, в результаті яких для всіх трьох Співтовариств, а пізніше – і для Європейського Союзу в цілому, була встановлена єдина система інститутів. Крім того, до вищезгаданої групи джерел належать угода, що стосувалася прямих виборів до Європейського парламенту, бюджетні договори, які визначають порядок формування бюджету Співтовариств і Європейського Союзу в цілому, а також усі договори про приєднання до Співтовариств і Союзу. Хоча за способом вироблення, заснування і набуття чинності вони відтворюють відповідний порядок і процедури, прийняті при укладенні міжнародних договорів та угод, то в тому, що стосується їх спрямованості й кола суб'єктів, яким ці правові розпорядження адресуються, з погляду їх змісту і значущості вони багато в чому наближаються до такого юридичного джерела національного права, як конституція. Ці правові акти характеризуються насамперед верховенством, тобто всі інші норми європейського права повинні відповідати розпорядженням установчих договорів, а інститути Союзу покликані стежити за тим, щоб усі інші нормативно-правові акти не суперечили їм. Крім того, установчі договори є актами прямої дії, інакше кажучи, їх положення діють незалежно від ухвалення національних актів імплементації.

Водночас, як роз'яснив Суд ЄС, пряма дія норми, що має своїм джерелом установчий договір, підпорядковується таким загальним вимогам, як зрозумілість, незалежність, несуперечність і відсутність необхідності в спеціальних актах застосування, без яких ця норма не може породжувати юридичних наслідків [1].

Таким чином, через свою юридичну природу установчі акти знаходяться на найвищій сходинці в ієрархії джерел європейського права.

Найважливішим різновидом джерел європейського права є правові акти, що видаються інститутами ЄС, тобто вторинне право Європейського Союзу. Воно є основною формою нормотворчої діяльності інститутів ЄС. Незважаючи на своє

«другорядне» становище стосовно юридичної чинності, вказані документи виступають найбільш динамічним компонентом правової системи ЄС. У цілому наявність повноважень видавати нормативні й індивідуальні акти, що не підлягають ратифікації державами-членами, зближує Європейський Союз з федеральними державами, а його правову систему – з «федеральним правом».

Основними правовими актами, що видаються інститутами ЄС, є регламенти, директиви і рішення.

Регламентом є нормативно-правовий акт загального характеру, усі елементи якого є обов'язковими для всіх суб'єктів європейського права. У науці європейського права регламенти часто називають «законодавчими актами» ЄС. Норми регламентів мають пряму дію в повному обсязі і застосовуються владою і судовими установами держав-членів незалежно від бажання останніх.

Директива також є загальнообов'язковим актом, але відрізняється від регламенту тим, що в ній указуються цілі і результати, яких слід досягти, проте надає національним урядам повну свободу обирати форму і способи досягнення цих результатів. Директиви не мають прямої дії, оскільки їх норми підлягають трансформації в національне законодавство. Вищезгадані нормативно-правові акти підпадають під юрисдикцію Суду ЄС, тобто за їх порушення можуть застосовуватись судові санкції.

Рішеннями є акти індивідуального характеру, відповідно до ст. 249 Договору про Європейський Союз «обов'язкові для адресатів, яких вони указують» [2].

Також установчими договорами передбачається ухвалення рекомендацій і висновків, які не мають обов'язкового юридичного характеру.

Окремими видами джерел права ЄС є рішення Суду ЄС (прецедентні джерела), загальні принципи права і міжнародно-правові угоди.

Усі перелічені вище джерела характеризуються верховенством по стосовно до національних систем держав-членів, є загальнообов'язковими і поширюються як на держави-члени, так і на всіх юридичних і фізичних осіб, що проживають або утворюються на їх території. Крім того, в цьому разі діє принцип прямої дії, а юрисдикційний контроль здійснює Суд ЄС.

Джерела права Європейського Союзу в галузі зовнішньої політики мають якісно інший характер. Для розуміння їх сутності важливу роль відіграє аналіз цілей Спільної зовнішньої політики, оскільки, згідно з твердженням М. Л. Ентіна, вони «мають вищу юридичну

силу в ієрархії норм права ЄС і комунітарного права. І вторинне право, що формується інститутами Союзу, і законодавство держав-членів, й управлінські рішення повинні їм відповідати. Точно так само їм мають відповідати всі практичні дії інститутів Союзу і владних органів держав-членів» [3].

Цілі становлять істотний елемент кожної юридичної системи. Їх роль є особливою в інтерпретації угоди для визначення юридичної природи міжнародних утворень. Головна роль цілей була підтверджена також судовими рішеннями. Зокрема стосовно Європейського Співтовариства Суд ЄС на підставі тлумачення цілей Спільного ринку в справі Van Gend en Loos ухвалив рішення, відповідно до якого Співтовариство тепер є новим юридичним порядком міжнародного права, для створення якого держави обмежили свої суверенні права.

Невипадково засновники помістили перелік основних цілей ЄС у ст. 2 розділу I «Загальні положення» [2], що містить у собі найважливіші постулати, які встановлюють сутність і структуру Європейського Союзу. Таким чином, цілі Європейського Союзу є своєрідними векторами його розвитку, відповідно до яких надалі приймаються конкретні норми і здійснюються певні дії.

Зовнішньополітичні цілі Європейського Союзу зафіксовано в різних частинах Маастрихтського договору. Перше посилання на них може бути знайдено в Преамбулі: «Що надихнули наміром реалізувати спільну зовнішню політику... і таким чином зміцнити європейську ідентичність і незалежність в ім'я миру, безпеки і розвитку в Європі й у всьому світі» [2].

У конституційному праві існує думка, що мета преамбули полягає не в тому, щоб встановлювати зобов'язання, проте преамбула є частиною договору й, отже, має бути сумісною з іншими його частинами. Функція преамбули полягає у відображенні головних цілей держав, що укладають угоду. Це – вираження намірів, визначених договірними сторонами при укладенні договору. Отже, як невід'ємна частина договору Преамбула має таку ж саму юридичну чинність, як і решта його норм.

Пункт 2 вищезгаданої ст. 2 розділу I також проголошує однією з головних цілей ЄС «утвердження власної ідентичності на міжнародному рівні, зокрема шляхом проведення спільної зовнішньої політики і політики безпеки...» [2, с. 20].

Більш детально це твердження розкривається в ст. 11 Договору про Європейський Союз. Згідно з цією статтею, головними цілями Європейського Союзу в зовнішньополітичній

сфері є «захист спільних цінностей, основних інтересів, незалежності і цілісності Союзу відповідно до принципів Статуту Організації Об'єднаних Націй; всемірне зміцнення безпеки Союзу; збереження миру і зміцнення міжнародної безпеки відповідно до принципів Статуту Організації Об'єднаних Націй, так само як і принципів Гельсінського Заключного акту та цілей Паризької хартії, включно з тими, що стосуються кордонів; сприяння міжнародній співпраці; розвиток і консолідація демократії і законності і повага прав людини й основних свобод» [2, с. 23–24].

Цей список є вичерпним, проте залишає місце для широкої інтерпретації. Такі широкомасштабні цілі ілюструють амбіції ЄС відігравати більш значну роль у зовнішньополітичному плані. Ці амбіції були відверто заявлені в указаній вище ст. 2 розділу I, згідно з якою Союз прагне до утвердження «самобутності Союзу на міжнародній арені, особливо шляхом здійснення СЗПБ». Це унікальний випадок, коли міжнародне утворення характеризується такими ознаками, як незалежність і цілісність. Закріплення такого роду цілей підносить політичну складову Союзу на якісно новий рівень, оскільки такі характеристики відсутні навіть у наднаціональних Співтовариств, що входять до складу Союзу [4].

Що стосується вторинного права, а конкретно – актів, що ухвалюються інститутами Європейського Союзу, спрямованих на реалізацію установчих договорів, тут ситуація кардинально відрізняється.

Як уже вказувалося, у сфері зовнішніх стосунків Європейського Союзу, тобто в галузі його першої опори, інститутами й органами ЄС видаються регламенти і директиви, що сприяють чіткій правовій регламентації і контролю за цією сферою політики Європейського Співтовариства. Нормативно-правові акти, які ухвалюються в економіці ЄС, то вони мають іншу правову природу і, відповідно, юридичну чинність. З одного боку, Спільна зовнішня політика і безпека (СЗПБ) є окремою сферою діяльності ЄС, в рамках якої він володіє спеціальною компетенцією, а з іншого – це один із основних структурних компонентів Євросоюзу.

Специфіка правової природи сфери Спільної зовнішньої політики полягає в тому, що вона не регулюється актами обов'язкового характеру, а є тією галуззю, в якій держави-члени координують зовнішньополітичну активність за допомогою вироблення спільної позиції і яка потім дозволяє їм виступати єдиним фронтом у міжнародних організаціях або на міжнародних

конференціях [1]. Водночас акти Євросоюзу є не лише нормативними, але і правовими, тобто породжують права та обов'язки і передбачають юридичну відповідальність за їх порушення.

Зарубіжні дослідники європейського права поділяють розвиток норм у галузі Спільної зовнішньої політики на декілька основних етапів:

1) виникнення неформальних (тих, що не кодифікуються) звичаїв;

2) перетворення їх на чіткі, писані норми;

3) перехід від писаних норм до правил (права або зобов'язань);

4) трансформація правил у формальні закони (правові норми) [5].

Спільна зовнішня політика виникла на базі Європейської політичної співпраці (ЄПС). Рішення, що ухвалюються в рамках ЄПС, не мали юридично обов'язкового характеру. До набуття чинності Єдиним Європейським актом (ЄЄА) в липні 1987 р., стосунки між державами-членами в галузі ЄПС регулювалися нормами міжнародного права і нормами так званого «м'якого права». Найважливіші джерела таких норм – доповіді міністрів закордонних справ, схвалені державами-членами ЄС (Доповіді Давіньона в Люксембурзі (1970 р.) і Копенгагені (1973 р.), Лондонська доповідь (1981 р.) тощо) і декларації (Висока Штутгартська декларація про Європейський Союз (1983 р.) тощо). У рамках ЄПС ці документи мали конституційне значення.

Подальша еволюція правової системи Співтовариства привела до включення Єдиним Європейським актом зовнішньої політики до сфери діяльності Співтовариств. Можна сказати, що тим самим ЄЄА створив у ЄС нову спільну нормативну структуру інтеграції, яка вже не може зводитися до класичної моделі «права Співтовариства», розробленої в попередні десятиріччя [4, с. 237].

Інституціоналізація Європейської політичної співпраці не призвела до уніфікації правових систем Європейського Союзу – навпаки, сама можливість такої уніфікації зникла з ухваленням «опорної» моделі будівництва Європейського Союзу. Так, на думку Д. Кертиса й І. Деккера, «...правова система Європейського Союзу розвивалася як інституційне ціле, але це не заперечувало можливості паралельного існування і розвитку декількох правових підсистем» [6].

Відповідно до структурного підходу до системи права Європейського Союзу, правові норми, ухвалені в рамках Спільної зовнішньої політики і політики безпеки, називаються правом СЗПБ. СЗПБ не має свого власного установчого договору, і роль джерела первинного

права тут відіграє розділ V Договору про ЄС «Положення про СЗПБ» [7]. У Договорі про ЄС немає жодного положення, що стосувалось б цих актів, подібного до ст. 249 Договорів про Європейське Співтовариство, яке визначало б їх характер.

Особливості міжнародно-правових актів у сфері СЗПБ полягають у тому, що вони належать до нових явищ правового регулювання інтеграційного процесу і співпраці в ЄС. Інститути Союзу в цій галузі не можуть регулювати поведінку іноземних держав за допомогою нормативних актів, не мають права наказувати їм, як поводитися стосовно власних громадян або на міжнародній арені. З цієї причини ухвалення нормативно-правових актів у зовнішньополітичній сфері відбувається за умов, що відрізняються від класичної процедури ухвалення рішень, при цьому роль Комісії та Європейського Парламенту є дуже обмеженою; загальні видатки на їх реалізацію не обов'язково здійснюються з бюджету ЄС; жодне положення не зобов'язує сповістити їх; положення про їх обов'язкову дію розвиваються й уточнюються, а можливість прямої дії є гіпотетично суперечливою.

Інакше кажучи, правові норми, що ухвалюються в рамках СЗПБ, мають конвенційний характер і, як наслідок, не мають прямої дії в рамках національних правових систем держав-членів ЄС, тобто є обов'язковими для держав-членів і для самого Союзу, але не породжують прав та обов'язків для фізичних і юридичних осіб. Для здійснення зовнішньополітичних норм потрібні процедури ратифікації і заходи з імплементації.

Щодо безпосереднього визначення правової природи норм Спільної зовнішньої політики ЄС, то в цьому питанні серед учених-правознавців немає єдності. Так, А. Я. Капустін вважає, що право Європейського Союзу на сьогодні складається з двох елементів: міжнародно-правових норм і принципів, що визначають цілі і зміст співпраці держав-членів у сферах СЗПБ, і «права Співтовариства». Хоча перша група норм має міжнародно-правове походження, А. Я. Капустін робить висновок про те, що обидві категорії правових норм мають єдину правову природу [4, с. 234].

На думку С. Ю. Кашкіна, норми, що регулюють СЗПБ, належать до загального міжнародного права з тієї причини, що на них не поширюється юрисдикція Суду ЄС, і вони застосовуються тільки до держав-членів, а не до юридичних і фізичних осіб [7].

Доцільно дотримуватися погляду І. А. Грицяка, який стверджує, що норми СЗПБ можуть

бути кваліфіковані як нетипові, такі, що підпадають під інший режим, ніж той, що існує в похідному законодавстві, а також у міжнародному праві, оскільки практика не уточнила умов їх інтеграції до системи джерел [8]. Крім того, сьогодні намічається тенденція до правового посилення другої опори ЄС і набуття нею деяких рис наднаціонального права ЄС.

Що стосується класифікації норм Європейського Союзу, то в науці європейського права цю проблему також розглядають по-різному. Багато авторів узагалі називають основні джерела права СЗПБ (спільні стратегії, сумісні дії тощо) тільки «інструментами» спільної зовнішньої політики ЄС (М. Л. Ентін, М. О. Баймуратов, О. А. Делінський, С. Уткін тощо), применшуючи таким чином їх значення в правовій системі Європейського Союзу.

Деякі автори, враховуючи якісні відмінності СЗПБ, створюють власну класифікацію норм другої опори. Зокрема Г. Р. Данелія, вважаючи, що «класифікація правових норм, які регулюють СЗПБ Європейського Союзу, не збігається з тією, що традиційно використовувалася для права Співтовариств», виділяє такі три основні рівні:

1) норми, що організують співпрацю в галузі спільної зовнішньої політики і політики безпеки, включно з положенням Договору про ЄС і його протоколами та основоположними рішеннями Ради ЄС, а також норми м'яко-правової природи декларацій щодо Договору про Союз, доповідей голів Ради ЄС тощо;

2) норми, що формулюють спільну зовнішню політику і політику безпеки Європейського Союзу, зокрема спільні стратегії, спільні позиції тощо;

3) норми, що реалізують спільну зовнішню політику і політику безпеки, вироблену в рамках зовнішньополітичної співпраці, включно зі спеціалізованим правовим інструментом – сумісними діями [9].

Попри інтерес, який становить ця класифікація, автор вважає за недоцільне її застосовувати; абсолютно логічно, за аналогією з правом Європейських Співтовариств, класифікувати право ЄС як первинне, вторинне і конвенційне право. Ця позиція знайшла своє підтвердження в роботах деяких фахівців з права Європейського Союзу [10].

Амстердамський договір кодифікував способи, вказані у статтях 12 і 13 Договору про ЄС:

1) визначення принципів та основних орієнтирів спільної зовнішньої політики і політики безпеки;

2) ухвалення рішень щодо спільної стратегії;

3) схвалення спільних дій;

4) схвалення загальних позицій; посилення систематичної співпраці між державами-членами в проведенні їх політики [2].

Систематична співпраця між країнами-членами складається з традиційних міжурядових інструментів, які передбачають узгодження і обмін інформацією з питань, що становлять спільний інтерес. Ідеться, насамперед, про координацію позицій для прес-конференцій, комюніке, спільних декларацій.

До системи джерел права ЄЗПБ належить також укладання міжнародних угод з однією або декількома державами або міжнародними організаціями відповідно до ст. 24 Договору про Європейський Союз.

Реалізації основного інструментарію сприяють взаємне інформування і консультування на рівні ухвалення політичних рішень (ст. 16); представництво різними структурами Союзу його інтересів на міжнародній арені (ст. 18); здійснювана ними дипломатична діяльність, зокрема в рамках політичного діалогу з третіми країнами і міжнародними організаціями; координація дій у міжнародних організаціях і на міжнародних конференціях (ст. 19); співпраця дипломатичних і консульських місій держав-членів і делегацій Європейської Комісії

в третіх країнах і на міжнародних конференціях; обмін даними, фактологічною й аналітичною інформацією, зокрема в рамках спільної системи шифропереписки. До інтенсивно використовуваного робочого інструментарію ЄЗПБ належать також декларації і демарші.

Продовжуючи аналіз джерел зовнішньополітичної сфери Європейського Союзу, необхідно відзначити, що в цій галузі лише два органи Євросоюзу мають повноваження з ухвалення правових актів, а саме: Європейська Рада, яка правомочна приймати принципи, основні орієнтири і спільні стратегії, виконання яких покладається на Раду ЄС, та Рада ЄС, яка розробляє та ухвалює спільні позиції і спільні дії.

Принципи і загальні напрями є своєрідною програмою зовнішньої політики, що визначає загальний курс у міжнародних зв'язках і справах Європейського Союзу в цілому і кожної держави-члена зокрема. Порівняно з іншими формами процедури ухвалення рішень ці напрями є більш загальними в концептуальному сенсі і можуть розглядатися як політичний спосіб забезпечення зближення законодавства держав-членів і його прозорості. При цьому вони є політично обов'язковими для Ради ЄС.

#### Список використаної літератури

1. Европейское право : [учеб. для вузов] / Водолагин С. В., Козлов Е. Ю., Нука А. А., Толстопятенко Г. П. и др. ; под общ. ред. Энтина Л. М. – М. : Норма, 2000. – 720 с.
2. Договір про Європейський Союз // Конституційні акти Європейського Союзу. Ч. 1 / упор. Г. Друзенко ; за заг. ред. Т. Качки. – К. : Юстиніан, 2005. – 512 с.
3. Ентін М. Л. Правові основи зовнішньої політики і політики у сфері оборони та безпеки ЄС : [навч. посіб.] / М. Л. Ентін, М. О. Баймуратов, О. А. Делінський. – К. : ІМВ КНУ ім. Тараса Шевченка, 2004. – 220 с.
4. Капустин А. Я. Европейский Союз: интеграция и право : [монография] / А. Я. Капустин. – М. : Изд-во РУДН, 2000. – 436 с.
5. Smith M. Europe's Foreign and Security Policy. The Institutionalisation of Cooperation / M. Smith. – N.Y. : Cambridge University Press, 2004. – 117 p.
6. Данелия Г. Р. Роль мягкого права в системе правового регулирования второй опоры Европейского Союза: постановка проблемы / Г. Р. Данелия // Сборник аспирантских научных работ юридического факультета КГУ. – Вып. 5. – С. 246–251.
7. Право Европейского Союза : [учеб. для вузов] / под ред. Кашкина С. Ю. – М. : Юристъ, 2002. – 925 с.
8. Грицяк І. А. Право та інституції Європейського Союзу : [навч. посіб.] / І. А. Грицяк. – К. : К.І.С., 2004. – 260 с.
9. Данелия Г. Р. Особенности правового регулирования сотрудничества государств-членов в области общей внешней политики и политики безопасности : автореф. дис. на соискание науч. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.10 «Международное право; европейское право» / Г. Р. Данелия. – Казань, 2006. – 19 с.
10. Микієвич М. М. Інституційне право Європейського Союзу у сфері зовнішньої політики та безпеки : [монография] / М. М. Микієвич. – Л. : Вид. центр ЛНУ ім. Івана Франка, 2005. – 416 с.; Право Европейского Союза в вопросах и ответах : [учеб. пособие] / под ред. С. Ю. Кашкина. – М. : Велби ; Проспект, 2005. – 304 с.

*Надійшла до редколегії 15.11.2010*

#### **САРАКУЦА М. А. СИСТЕМА ИСТОЧНИКОВ ПРАВА ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА**

Рассмотрены источники права Европейского Союза, пути их формирования, применения и научные оценки их происхождения.

#### **SARACUTSA M. THE SYSTEM OF EUROPEAN UNION LEGAL SOURCES**

Legal sources of European Union, ways of their formation, their use and scientific valuation are viewed.