

СПЕЦИФІКА УКЛАДАННЯ ДОГОВОРІВ МІЖ ЄВРОПЕЙСЬКИМ СОЮЗОМ ТА ТРЕТІМИ КРАЇНАМИ

Статтю присвячено особливостям процесу укладання Європейським Союзом міжнародних договорів із третіми країнами. Аналізується проблематика компетенції органів ЄС, їх участі у переговорному процесі, особливості укладання договорів у різних «опорах» ЄС.

Статья посвящена особенностям процесса заключения Европейским Союзом международных договоров с третьими странами. Анализируется проблематика компетенции органов ЕС, их участия, в переговорном процессе, особенности заключения договоров в разных «опорах» ЕС.

The article is devoted to some peculiarities of international treaties conclusion process by European Union with other countries. The problems of EU agencies competence, their participation in negotiation process, peculiarities of treaties conclusion within different «pillars» of EU are analyzed.

Мета цієї статті – аналіз особливостей укладання міжнародних договорів Європейським Союзом із третіми країнами та міжнародними організаціями. Справа в тім, що Європейський Союз (ЄС) являє собою унікальне політико-правове інтеграційне об'єднання, яке має свою власну розгалужену систему інституцій та автономну правову систему, направлену одночасно на розширення і поглиблення інтеграційних процесів на європейському континенті з одного боку, та на дотримання прийнятнього балансу інтересів між державами-членами та самим ЄС як окремим суб'єктом міжнародних відносин – із другого. Здебільшого саме через унікальність ЄС процес укладення ним міжнародних договорів і має цілу низку особливостей, які й буде проаналізовано нижче.

Актуальність такого аналізу не викликає сумніву з кількох причин. По-перше, вивчення права Європейського Союзу є на сьогодні одним з головних напрямків наукових досліджень в українській науці міжнародного права, не лише з огляду на унікальність цього інтеграційного об'єднання, але й з урахуванням неодноразово заявлених керівництвом нашої держави євроінтеграційних намірів. По-друге, зазначена проблематика, незважаючи на проведені дослідження, все ж таки залишається недостатньо висвітленою у сучасній українській доктрині. По-третє, на сьогодні вже закінчився строк дії Угоди між Європейським Співтовариством та Україною про партнерство та

співробітництво від 14 червня 1994 р. та продовжується робота над новою посиленою угодою між Україною та ЄС, яку планується підписати вже цього року.

Серед українських дослідників, які займаються вивченням окремих аспектів права Європейського Союзу, можна назвати М. М. Гнатовського, В. Н. Денисова, А. І. Дмитрієва, В. М. Довганя, Л. А. Луць, О. М. Москаленка, М. М. Микиєвича, В. І. Муравйова, К. В. Смирнову. Серед російських вчених слід виділити А. Я. Капустіна, С. Ю. Кашкіна, Б. М. Топорніна, Л. М. Ентіна та низку інших.

Віденська конвенція про право міжнародних договорів 1969 р. детально регламентує основні стадії укладання міжнародних угод. Крім того, більшість спеціалістів з міжнародного права практично одноголосно вказують на наступні основні **стадії укладання міжнародного договору**:

- 1) обмін повноваженнями;
- 2) узгодження тексту договору;
- 3) парафування;
- 4) підписання договору;
- 5) його ратифікація (конфірмація) у разі необхідності [1, с. 91–93].

У більшості випадків ці ж самі стадії проходить і договір, стороною якого є міжнародна організація з тією лише різницею, що замість процедури ратифікації видається спеціальний акт, який і підтверджує обов'язковість цього договору для міжнародної організації [2, с. 292].

Однак у випадку із Європейським Союзом вказана загальна процедура має цілу низку особливостей. І ці особливості пов'язані не лише з тим, що ЄС являє собою гетерогенну структуру, в рамках якої існує три «опори», кожна з яких має свій предмет, метод регулювання відносин, свою компетенцію тощо [3, с. 258]. Справа ще й у тім, що за обґрунтованою думкою цілої групи дослідників Європейський Союз являє собою особливу організацію політичної влади, а його правова система є автономною, як щодо національного права держав-членів, так і до права міжнародного [4, с. 10].

Зупинимось детальніше на основних особливостях укладання ЄС угод із третіми країнами та міжнародними організаціями. Оскільки Європейський Союз, як і його попередник Європейське Співтовариство, був створений міжнародним договором, цілком природно було б очікувати, що саме в установчих договорах і встановлюються рамки компетенції цієї організації щодо укладання угод. В принципі, це так і є. Але, по-перше, органи ЄС у рамках кожної із трьох «опор» мають різний обсяг компетенції. По-друге, в рамках першої «опори» – Європейського

Співтовариства – компетенція ЄС щодо укладання міжнародних угод поділяється на виключну та спільну із державами членами. Та, по-третє, в рамках цієї ж першої «опори» була розроблена та реалізована концепція так званої «дорозумілої компетенції» (йдеться про юридично не закріплені повноваження Європейського співтовариства для досягнення її цілей). Проаналізуємо кожен із цих пунктів.

Компетенція в рамках першої «опори» ґрунтується на договорах про Європейське Співтовариство та про Євроатом. Компетенція в рамках другої та третьої «опор» – на Договорі про Європейський Союз. При цьому, як зазначає А. М. Ентін, у рамках другої та третьої «опор» Європейський Союз взагалі не є суб'єктом договірної процесу. На його думку, в рамках зазначених «опор» держави-члени діють колективно та залишаються єдиними істинними співрозмовниками у міжнародному процесі, виключаючи Союз як такий у ролі автономного суб'єкта права» [5, с. 82]. Такий підхід не можна вважати вірним з наступних міркувань. Дійсно, необхідно підкреслити той факт, що питання правосуб'єктності самого Європейського Союзу залишається сумнівним, оскільки у відповідному договорі воно не отримало чіткого визначення. На відміну ж від Європейського Союзу правосуб'єктність Європейського Співтовариства чітко прописана в установчих договорах (ст. 133, 281, 300 та ін.). Однак зазначений А. М. Ентіним підхід прямо суперечить як формальним документам, так і практиці, що склалась у ЄС. Мова у даному випадку йде про положення ст. 24 Договору про Європейський Союз, яка регламентує укладання Союзом міжнародних договорів в рамках другої «опори», та ст. 38 цього ж договору, яка поширює дію ст. 24 на третю «опору» [6, с. 526–552]. Зокрема, згадані статті прямо вказують на можливість укладання міжнародних договорів саме Європейським Союзом. Необхідно підкреслити, що колективні дії держав у даному випадку мають не хаотичний характер, а базуються саме на Договорі про Європейський Союз. Також значним для даного питання є факт, що у процесі переговорів та підготовки цього Договору задіяні не національні міністерства закордонних справ, а саме органи ЄС. При цьому відповідно до ст. 24 та 38 вказаного Договору в процесі переговорів бере участь Комісія як представник усіх держав-членів ЄС, а сам договір затверджується Радою. Та й сам А. М. Ентін нижче вказує, що міжнародні договори в рамках усіх трьох опор «накладають обов'язки і на інститути Європейського Союзу, тобто фактично на Союз та Співтовариство у цілому, а не тільки на держави-члени» [5, с. 82]. Очевидно, що коли органи ЄС беруть участь у підготовці та ухваленні угоди, а ця угода є обов'язковою для всього

Союзу в цілому, то стороною цієї угоди є саме Союз, а не лише його держави-члени, навіть якщо питання про його правосуб'єктність залишається відкритим.

Таким чином, той факт, що відповідні договори підписуються державами-членами колективно, слід розглядати виключно як юридичну формальність, покликану уникнути казусу, пов'язаного саме з нечіткістю положень щодо міжнародної правосуб'єктності Євросоюзу. Тим більше, що, як правило, повний текст формулювання звучить наступним чином – «держави-члени, що діють у рамках Європейського Союзу» [7, с. 524].

Повертаючись до питання компетенції ЄС у рамках другої та третьої опори, слід підкреслити, що вона жорстко обмежується переліком питань, вказаних у відповідних розділах, зокрема ст. 11 – щодо другої «опори», та ст. 29 – щодо третьої «опори». Тобто, мова йде про такі сфери, як захист спільних інтересів та цілісності Союзу, укріплення його безпеки, охорона миру та укріплення міжнародної безпеки тощо в рамках другої опори, а також про створення простору свободи, безпеки та законності – в рамках третьої опори.

Розглядаючи відмінності у компетенції ЄС у рамках різних «опор», важливо відзначити, що в рамках другої та третьої «опор» компетенція ЄС є додатковою до загальної компетенції держав-членів. Тобто згода саме кожної із держав-членів є так би мовити первинною, такою, без якої будь-які подальші дії щодо укладення такого договору втрачають сенс. На відміну від угод, що укладали Співтовариством, у даному випадку будь-яка держава-член може відмовитись від участі в такій угоді, пославшись на власні конституційні процедури. У рамках же першої «опори» – Європейського Співтовариства – ЄС має принаймні рівну, якщо не сказати переважну компетенцію порівняно з компетенцією держав-членів. Саме тому в рамках Європейського Співтовариства виділяють «виключну» компетенцію ЄС та сумісну компетенцію ЄС та держав-членів.

Слід одразу ж підкреслити, що мова йде не про загальну компетенцію, яку усі держави світу мають в силу суверенітету, а про ті сфери суспільного життя, яких так чи інакше стосуються установчі договори Європейського Союзу та Співтовариства. Як зазначає С. Ю. Кашкін, до першої – виключної компетенції – відносяться такі питання, як встановлення єдиного митного тарифу, правове регулювання «спільного ринку», емісія євро тощо [8, с. 157]. Важливо підкреслити, що сфери виключної компетенції ЄС прямо вказуються в установчих договорах Європейського Співтовариства. Зокрема, мова йде про ст. 2, 3, 5 Договору про Європейське Співтовариство тощо.

Ті сфери життя, які зазначені в установчих договорах, але в яких у ЄС виключної компетенції немає, відносяться до спільної компетенції ЄС та держав-членів. Вочевидь, у даному випадку можна говорити і про виключну компетенцію держав-членів, яка розповсюджується на сфери, які залишилися поза межами установчих договорів ЄС. Проте, слід зробити два важливих зауваження. По-перше, таких сфер залишається все менше, оскільки однією з основних тенденцій є розширення предметної компетенції ЄС. А по-друге, важливо пам'ятати ст. 10 Договору про Європейське Співтовариство, яка встановлює обов'язок «утримуватись від будь-яких заходів, здатних поставити під загрозу досягнення цілей цього Договору» (цит. за: [6, с. 558]). Із цієї вимоги випливає, що держава-член, реалізуючи свою міжнародну правосуб'єктність, не повинна не тільки порушувати обов'язки, прямо взяті на себе в рамках Договору про ЄС, але й співвідносити усі інші угоди, що укладаються, з цілями вищевказаного Договору. «Саме так право Євросоюзу рекомендує правила, в межах яких неможливе прийняття міжнародних договорів, що зачіпають інтереси Європейського Співтовариства і Євросоюзу» [9, с. 28].

З точки зору процедури укладення договору, розподіл компетенції в ЄС на виключну та спільну має важливі процесуальні наслідки. У першому випадку стороною договору є лише Європейське Співтовариство, а у другому Співтовариство та усі держави-члени. Відповідно, у першому випадку міжнародна угода підписується та набирає чинності згідно із правилами, що діють в ЄС, у другому ж – до цієї процедури додається необхідність ратифікації угоди національними парламентами держав-членів. А сама угода, як правило, набирає чинності лише після ратифікації у всіх країнах-членах. Саме через останній факт такі договори потребують значного часу для вступу у дію. Слід підкреслити, що до групи «змішаних договорів», тобто таких, що були укладені в рамках спільної компетенції, відносяться усі договори про партнерство та співробітництво, що були укладені між Європейським Співтовариством та більшістю країн колишнього Радянського Союзу у 90-х рр. XX ст., у тому числі й відповідна угода з Україною від 1994 р. На підтвердження вищезазначеної тези про великий проміжок часу між підписанням таких договорів та набранням ними чинності слід зазначити, що для початку дій відповідної угоди з Україною знадобилося майже чотири роки.

Концепція «дорозумілої компетенції» була створена вже у процесі діяльності Європейського Співтовариства. Суть її полягає у тому, що на думку її прибічників, нелогічним є стан речей, за якого органи ЄС мають повноваження із прийняття

внутрішніх нормативно-правових актів у тій чи іншій галузі та не мають повноважень укладати міжнародні угоди з цих же самих питань [9, с. 150]. Ця позиція була підтримана Судом ЄС у таких справах, як 22/70 Commission v. Council (ERTA case), 2,4,6/76 North-East Atlantic Fisheries Convention, 1/76 Inland Waterway Vessels, тощо [10, 11]. Таким чином, без згоди держав-членів компетенція органів Європейського Союзу щодо укладання міжнародних договорів була автоматично поширена на усі сфери, в яких вони можуть приймати нормативно-правові акти. Щось подібне в рамках класичної міжнародної організації навіть і уявити неможливо. У цьому питанні всі фахівці одноголосно стверджують, що міжнародна організація як вторинний суб'єкт міжнародного права має повноваження виключно в рамках установчих договорів [12, с. 378]

Другою важливою особливістю процесу укладання договору ЄС із третіми країнами є включення в цей процес усіх головних органів, за винятком Рахункової палати. За загальним правилом у відносинах із третіми країнами Європейський Союз представляє Європейська Комісія, яка і бере участь у переговорах та розробці текстів міжнародних угод. Договір же, як правило, затверджується Радою ЄС, або ж самостійно, або ж за участі Європейського парламенту в рамках однієї із чотирьох основних законотворчих процедур, що існують у Європейському Союзі: процедури консультації, санкціонування, співробітництва чи спільного прийняття рішення. Участь Європейського парламенту та вибір тієї чи іншої законотворчої процедури залежить від таких факторів, як «опора» та сфера суспільних відносин, у рамках якої укладається міжнародна угода, а також від типу міжнародної угоди. Слід зазначити, що найбільш чітка типологія договорів із третіми країнами була розроблена в рамках Європейського Співтовариства. Зокрема, мова йде про такі типи, як угоди про асоціацію, угоди в рамках спільної торговельної політики тощо [8, с. 379].

Доволі своєрідною є участь Суду ЄС у процесі укладання міжнародних угод, яку можна відзначити як третю специфічну рису цього процесу. Мова йде про так званий попередній контроль, який здійснюється Судом ЄС щодо договорів, які укладаються в рамках першої «опори». У відповідності до параграфу 6 ст. 300 Договору про Європейське Співтовариство Рада, Комісія або будь-яка із держав-членів може звернутися із запитом до Суду про здійснення попередньої перевірки проекту угоди із третьою країною на предмет її відповідності положенням самого Договору про Європейське Співтовариство. Необхідно зазначити, що поява цієї процедури обумовлена ієрархічною побудовою системи джерел права ЄС [13, с. 8]. Мова йде про те, що

міжнародні угоди у праві Європейського Союзу знаходяться на різних ієрархічних рівнях – тобто встановлюється пріоритет установчих договорів над усіма іншими міжнародними угодами, стороною яких є це інтеграційне об'єднання. Саме для того, щоб не виникло сумнівів у дотриманні вказаної ієрархічної моделі й використовується процедура попереднього контролю.

З іншого боку, це єдине питання, яке розглядає Суд. Суд не розглядає відповідність угод із третіми країнами вищим національним юридичним актам країн-членів (конституціям чи їх аналогам). Слід вказати, що зазначене питання взагалі в ЄС ніде не розглядається. Більше того, такий розгляд не має будь-якого сенсу. Справа в тім, що саме в рамках першої «опори» в рамках виключної компетенції усі договори ЄС із третіми країнами мають обов'язковий характер для держав-членів. А в силу принципу прямої дії права ЄС та його верховенства стосовно правових систем держав-членів такі договори не потребують будь-яких дій з боку держав для того, щоб вони стали частиною їх законодавства. Інакше кажучи, при укладанні ЄС договору із третіми країнами до уваги не беруться особливості національного законодавства держав-членів. А після того, як такий договір підписаний представниками ЄС, він не потребує ратифікації національними парламентами і автоматично стає частиною *acquis communautaire* та національного законодавства держав-членів ЄС. Спроби держави відмовитись від виконання такої угоди із посиланням на внутрішнє законодавство слід розглядати у даному випадку як одночасне порушення не лише установчих договорів Європейського Союзу, але й ст. 27 Віденської конвенції про право міжнародних договорів 1969 р., відповідно до якої держава не може посилатись на положення свого внутрішнього права як на виправдання для невиконання ним положень договору. Таким чином, наступною унікальною рисою ЄС у сфері зовнішніх зносин можна вважати передачу державами-членами права Співтовариству самостійно укладати міжнародні угоди, які є обов'язковими для самих цих країн. При цьому без будь-яких наступних після підписання договору кроків на національному рівні (ратифікації, її аналогів або ж перевірки з боку вищих судових органів держави-члена).

Єдиний шанс держави ухилитися від виконання такого договору – це та ж таки процедура попереднього контролю з боку Суду ЄС. Якщо буде доведено, що договір із третьою країною не відповідає вимогам установчих договорів, у тому числі й із міркувань перевищення повноважень з боку наднаціональних органів ЄС (звісно ж, з урахуванням концепції «дорозумілої компетенції»), то лише у цьому випадку виникають юридичні підстави для відмови від його укладення. А межі цих повнова-

жень має встановлювати саме Суд ЄС у кожному конкретному випадку. Саме для того ст. 300 Договору про Європейське Співтовариство і надає країнам-членам можливість направлення відповідного запиту до Суду ЄС.

Розглянувши специфічні риси процесу укладання міжнародних договорів ЄС із третіми країнами, можна прийти до наступних висновків. По-перше, в рамках кожної із трьох «опор» існують свої особливості цього процесу, починаючи з питання предметної та юрисдикційної компетенції та закінчуючи процедурними тонкощами. По-друге, в рамках Європейського Співтовариства виділяється два основних типи компетенції – виключна компетенція ЄС та спільна компетенція ЄС і держав-членів. Вказаний поділ виступає своєрідним гарантійним механізмом поглиблення інтеграційних процесів при забезпеченні поваги до суверенних прав країн-членів. По-третє, в рамках тієї ж першої «опори» була вироблена та реалізована концепція «дорозумілої компетенції», яка дає змогу наднаціональним органам ЄС самостійно збільшувати обсяг своїх повноважень на міжнародній арені, вирівнюючи його із відповідним обсягом щодо регулювання суспільного життя всередині Європейського Союзу. Реалізація цієї концепції у такому вигляді є унікальним явищем для теорії та практики діяльності міжнародних організацій. Іншим унікальним явищем можна назвати одноособове укладання ЄС міжнародних договорів (у сфері виключної компетенції) із подальшим набуттям ними обов'язковості для країн-членів без надання згоди щодо них на національному рівні.

Серед інших важливих специфічних рис діяльності ЄС на міжнародній арені можна назвати централізацію ведення переговорного процесу саме із залученням органів ЄС (як правило, Єврокомісії), навіть у рамках другої та третьої «опор», де ЄС не має чіткої міжнародної правосуб'єктності; участь у процесі укладання міжнародних угод майже усіх головних органів ЄС; специфічну процедуру попереднього контролю та ієрархічну структуру договірних джерел права ЄС (зокрема, обов'язкова відповідність усіх міжнародних угод із третіми країнами установчим договорам щодо створення Європейського Союзу та Європейського Співтовариства).

Список літератури: 1. Тимченко Л. Д. Международное право / Л. Д. Тимченко. – Х. : Консум, 2002. – 525 с. 2. Международное право : учеб. для вузов / отв. ред. Г. В. Игнатенко и О. И. Тиунов. – М. : Норма, 2005. – 624 с. 3. Усенко Е. Т. Международное право / Е. Т. Усенко, Г. Г. Шинкарецакая. – М. : Юрист, 2003. – 495 с. 4. Кашкин С. Ю. Право Европейского Союза в вопросах и ответах / С. Ю. Кашкин. – М. : Проспект, 2006 – 304 с. 5. Европейское право / под ред. Л. М. Энтина. – М. : Норма, 2007 – 960 с. 6. Европейское право / под ред. Л. М. Энтина. – М. : Норма, 2004 – 720 с. 7. Дмитрієв А. І. Міжнародне публічне

право / А. І. Дмитрієв, В. І. Муравйов. – К. : Юрінком Інтер, 2001. – 638 с.
8. Право Європейського Союзу / под ред. С. Ю. Кашкіна. – М. : Юрист, 2004 – 925 с.
9. Опришко В. Ф. Право Європейського Союзу / В. Ф. Опришко, А. В. Омельченко, А. С. Фастовець. – К. : Юрінком Інтер, 2002. – 460 с.
10. Joined Cases 2,4,6 / 76 // North-East Atlantic Fisheries Convention [Електронний ресурс] : [1976] ECR 1279. – Режим доступу: <http://www.eur-lex.europa.eu/smartapi/>.
11. Opinion 1 / 91 // First EEA Case [Електронний ресурс] : [1991] ECR 6079. – Режим доступу: <http://www.whi-berlin.de/documents/>.
12. Тункін Г. І. Теорія міжнародного права / Г. І. Тункін. – М. : Міжнародні відносини, 1970. – 512 с.
13. Москаленко О. М. Джерела права Європейського Союзу (міжнародно-правовий аналіз) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.11 «Міжнародне право» / О. М. Москаленко. – К., 2006. – 18 с.

Надійшла до редакції 13.02.2010

УДК 341.23:339.5/9

А. О. Гаркуша

ЮРИДИЧНА СИЛА РІШЕНЬ ОРГАНУ З ВИРІШЕННЯ СПОРІВ СОТ

Досліджено проблему юридичної сили рішень, прийнятих у рамках СОТ Органом з вирішення спорів. Зроблено висновок про обов'язковість приведення оспорюваного заходу у відповідність із цілями СОТ, але свободу вибору засобів такого приведення зобов'язальною стороною.

Исследована проблема юридической силы решений, принятых в рамках ВТО Органом по решению споров. Сделан вывод об обязательности приведения оспариваемого мероприятия в соответствие с целями ВТО, но свободе выбора средств такого приведения обязанной стороной.

The problem of decisions validity made in the scope of WTO by the Board on Disputes Settlement is researched. Conclusion about necessity of bringing disputed event in accordance with goals of WTO is made.

Стадія виконання рішень Органу з вирішення спорів СОТ (далі – ОРС СОТ), як і у будь-якій іншій міжнародній судовій чи судовоподібній системі, є одним з найбільш відповідальних етапів усієї процедури врегулювання суперечностей [1, с. 145]. Саме вона забезпечує виконання головної мети – встановлення або відновлення відповідного балансу переваг та поступок між країнами-учасницями СОТ. Тому питання визначення юридичної сили рішень ОРС СОТ є одним з найважливіших елементів, що характеризує систему врегулювання спорів у рамках СОТ загалом.

Проблема визначення юридичної сили рішень ОРС СОТ не вивчалася вітчизняною доктриною, натомість іноземна наука міжнародного права нараховує велику кількість авторів, таких