

БАСКАКОВА

Оксана Ігорівна

oksana.i.baskakova@gmail.com

УДК 341.1:[341.231(410):061.1.02]

ПРАВОВІ ЗАСАДИ ВИХОДУ З ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ (НА ПРИКЛАДІ ВЕЛИКОЇ БРИТАНІЇ)

LEGAL BASIS OF THE WITHDRAWAL FROM THE EU (ON THE EXAMPLE OF GREAT BRITAIN)

асистент, кафедра
конституційного та
міжнародного права ІНПП НУ
"Львівська політехніка"

Стаття присвячена правовим аспектам виходу держави з ЄС на прикладі запланованого виходу Сполученого Королівства. Проаналізовано повноваження інститутів ЄС на кожному етапі Брекзиту, конституційні вимоги Великої Британії щодо повідомлення про намір вийти з ЄС, а також документи, прийняті інститутами ЄС та

національними органами Великої Британії на виконання відповідних вимог установчих договорів ЄС.

Стаття посвящена правовим аспектам вихода государства из ЕС на примере запланированного выхода Соединенного Королевства. Проанализированы полномочия институтов ЕС на каждом этапе Брекзита, конституционные требования Великобритании по уведомлению о намерении выйти из ЕС, а также документы, принятые институтами ЕС и национальными органами Великобритании на выполнение соответствующих требований учредительных договоров ЕС.

The article is devoted to the legal aspects of the state's withdrawal from the EU on the example of the United Kingdom's planned withdrawal. The author analyzes the powers of the EU institutions at each stage of Brexit, the UK constitutional requirements for notification of the intention to withdraw from the EU, as well as documents adopted by the EU institutions and the national authorities of the United Kingdom necessary to fulfill the relevant requirements of the EU Treaties.

Ключові слова: Брекзит, вихід з ЄС, інститути ЄС, Парламент Великої Британії, Уряд Великої Британії

Ключевые слова: Брекзит, выход из ЕС, институты ЕС, Парламент Великобритании, Правительство Великобритании

Keywords: Brexit, withdrawal from the EU, EU institutions, Parliament of the United Kingdom, Government of the United Kingdom

ВСТУП

23 червня 2016 р. у Великій Британії відбувся референдум щодо членства у ЄС, в результаті якого 52 % учасників голосування висловилися за вихід Сполученого Королівства з ЄС [1]. Відтак, ЄС стикається з досі безпрецедентною ситуацією – за 60-річну історію свого існування ще жодна з держав-членів не мала наміру виходу з ЄС.

Єдина схожа з Брекзитом¹ ситуація – це вихід Гренландії з Європейських Співтовариств у 1985 р. Гренландія вступила до Європейського економічного співтовариства у 1973 р. разом з Данією. Однак, отримавши від Парламенту Данії автономію у 1982 р., на референдумі 1983 р. більшість населення (53 %) проголосували за вихід Гренландії з ЄС, і сьогодні, відповідно до Угоди про Гренландію, вона належить до асоційованих з ЄС заморських країн і територій [2]. Проте, навряд чи можна порівнювати острів з 50-тисячним населенням, жителі якого до того ж зберігають громадянство ЄС завдяки їх датському під-

данству, з суверенною державою з населенням в 64 млн..

У вітчизняній правовій літературі висвітлено лише окремі питання виходу Великої Британії з ЄС у працях В.О. Галан [3], В.М. Дупин [4] та Ж.В. Чевичалової [5]. Можливо, це пов'язано з тим, що Україна не є членом ЄС. Проте, євроінтеграція, зокрема вступ до ЄС, є одним з пріоритетів зовнішньої політики України. Відтак, вважаємо за доцільне дослідження не лише правових засад вступу, а й правових засад та наслідків виходу з цього інтеграційного об'єднання.

МЕТА РОБОТИ

Метою статті є дослідження правових засад виходу держави з ЄС, аналіз документів та процедури, місця та ролі інститутів ЄС та національних органів Великої Британії у процесі Брекзиту.

МЕТОДИ ДОСЛІДЖЕННЯ

Методологічну основу дослідження становить сукупність загальнонаукових та спеціально-наукових методів пізнання.

Інформаційною основою роботи є Установчі договори ЄС, рішення відповідних судів Великої Британії, документи, прийняті в ході Брекзиту, наукові праці та ресурси Internet.

¹ «Брекзит» (англ. - Brexit) – це слово, що використовується як скорочена назва процесу виходу Британії із ЄС. Воно складається із двох частин: Британія (англ. – Britain) і вихід (англ. – exit), подібно до того, як можливий вихід Греції із Єврозони називали Grexit.

РЕЗУЛЬТАТИ

Право на вихід держави з ЄС гарантується ст. 50 Договору про Європейський Союз (ДЄС) у редакції Лісабонського договору, відповідно до якої будь-яка держава-член може вирішити вийти з ЄС згідно зі своїми конституційними вимогами [6]. Будучи запозиченою з нератифікованого проекту «Конституція для Європи» 2004р., ця стаття передбачає єдиний можливий спосіб виходу з ЄС. Цікаво, що до набрання чинності Лісабонським договором, можливість виходу держави з ЄС не була чітко визначена. Найбільш ймовірним способом виходу з ЄС було застосування процедури перегляду Угод, що вимагало згоди усіх держав-членів Європейських співтовариств / ЄС. Відтак, про перебіг подій у разі не отримання такої згоди можна тільки здогадуватись.

Сьогодні Установчі договори ЄС не містять жодних істотних умов щодо права держави на вихід з ЄС – ст. 50 ДЄС встановлює лише процедуру, якої необхідно дотримуватись. Сам же вихід становить собою добровільний акт держави і не потребує ані згоди інших держав-членів, ані вказівки на причини виходу.

Важливою вимогою ст. 50 ДЄС є дотримання конституційних вимог держави щодо виходу. Таким чином мінімізована можливість використання цієї статті з політичних мотивів [7, с. 5].

З огляду на це, після оголошення результатів референдуму у Великій Британії постало питання, чи відповідає конституційному праву країни використання Королевою своїх прерогативних повноважень – через Уряд Її Величності – задля повідомлення про намір виходу Сполученого Королівства з ЄС в рамках ч. 2 ст. 50 ДЄС без згоди Парламенту Великої Британії. Високий Суд Великої Британії у Рішенні від 3 листопада 2016 р. постановив: Уряд не має права відповідно до Королівської прерогативи повідомляти про вихід з ЄС без згоди Парламенту. Аргументація Суду полягала в наступному:

- Велика Британія вступила до Європейських Співтовариств 1 січня 1973 р. Для введення в дію положень права Співтовариств у британську національну правову систему Парламент Великої Британії ухвалив «Акт про Європейські Співтовариства» (Акт 1972 р.), що має силу первинного законодавства та, відповідно, надає чинність у всіх юрисдикціях Великої Британії правам та обов'язкам, що впливають з Установчих договорів Європейських Співтовариств (в подальшому – ЄС).

- Основоположним принципом конституційного права Великої Британії є принцип парламентського суверенітету, відповідно до якого Парламенту належить верховенство у законодавчій сфері. Шляхом прийняття первинного законодавства Парламент може змінювати національне законодавство Великої Британії. Не існує вищої форми законодавства, ніж первинне, хіба сам Парламент зробить відповідне застереження. Єдиним прикладом такого застереження слугує саме Акт про Європейські Співтовариства від 1972 р., яким надається пріоритет праву ЄС над національним правом Великої Британії. Та навіть в цьому випадку Парламент має право скасувати цей Акт.

- За загальним правилом укладання та розірвання міжнародних договорів належить до королівських прерогатив, проте, Уряд Її Величності не уповноважений змінювати національне законодавство шляхом застосування прерогативних повноважень. Укладаючи чи розриваючи міжнародні угоди, Корона створює правові наслідки лише в площині міжнародного, а не національного права. Уряд не може без втручання Парламенту наділяти правами та обов'язками чи позбавляти прав будь-яких суб'єктів.

- Уряд Її Величності не уповноважений повідомляти про намір виходу Великої Британії з ЄС згідно ч. 2 ст. 50 ДЄС, оскільки Акт 1972 р. не надає йому таких повноважень, відтак Корона не може шляхом застосування прерогативних повноважень вносити зміни до національного законодавства та змінювати норми, імплементовані в національне законодавство згідно Акту 1972 р. [8].

Одразу після проголошення рішення Високого Суду речник Кабміну заявив, що Уряд подаватиме апеляцію. «Країна проголосувала за вихід з ЄС на референдумі, затвердженому Актом Парламенту. І Уряд сповнений рішучості поважати результати референдуму» [9].

Верховний Суд Великої Британії своїм рішенням від 24 січня 2017 р. відхилив апеляційну скаргу Уряду. Більшістю від свого складу (8 з 11 суддів) Суд постановив, що Акт Парламенту необхідний для уповноваження міністрів повідомити про вихід Великої Британії з ЄС. До того ж, Верховний Суд також зазначив, що немає необхідності отримувати згоду або проводити консультації з парламентами Шотландії, Уельсу та Пн. Ірландії, оскільки відносно з ЄС та інші питання зовнішньої політики Сполученого Королівства залишаються в розпорядженні Уряду Великої Британії та національного парламенту. Таким чином, парламенти вищезазначених країн не мають права вето на рішення Великої Британії вийти з ЄС [10].

На виконання рішень обох судів, Біль про вихід Великої Британії з ЄС (The EU Withdrawal Bill), затверджений Палатою Представників та Палатою Лордів 13 березня 2017 р., отримав схвалення Королеви 16 березня 2017 р. [11]. Оскільки ч. 2 ст. 50 не встановлює обов'язкову форму такого повідомлення, 29 березня 2017 р. Велика Британія офіційно повідомила Європейську Раду про свій намір вийти з ЄС шляхом надсилання листа від Прем'єр-міністра Великої Британії Терези Мей до Президента Європейської Ради Дональда Туска. У цьому листі також викладено підхід Уряду Великої Британії до переговорів щодо виходу та поглибленого і спеціального партнерства з ЄС як в економічній, так і в безпековій сферах [12].

Важливість повідомлення про намір вийти з ЄС полягає в тому, що це перший етап процесу виходу держави з ЄС. Лише після цього Європейська Рада затверджує настанови щодо ходу переговорів з такою державою.

Другий етап полягає в наданні Європейською Комісією рекомендацій Раді ЄС, яка ухвалює рішення, що дозволяє розпочати переговори (ч. 3 ст. 218 Договору про функціонування ЄС (ДФЄС) [6].

На третьому етапі Рада ЄС після отримання згоди від Європейського Парламенту укладає від імені ЄС угоду з державою, яка виходить з ЄС, діючи кваліфікованою більшістю голосів. Згідно з п. b ст. 238 ДФЄС кваліфікована більшість визначається як принаймні 72 % членів Ради, які представляють держави-члени, що беруть участь у голосуванні і що охоплюють принаймні 65% населення цих держав (без врахування держави, що виходить).

Необхідно зазначити, що хоча відповідно до ч. 4 ст. 50 ДЄС член Європейської Ради або Ради ЄС, що представляє державу-члена, що виходить із Союзу, не бере участі у дискусіях Європейської Ради та Ради ЄС або в прийнятті рішень стосовно неї, жодних подібних обмежень не існує щодо членів Європейського Парламенту, обраних у державі, що виходить з Союзу. Таким чином, Установчі договори ЄС не перешкоджають членам Європейського Парламенту від відповідної держави брати участь у дебатах як в Парламенті, так і в комітетах, або голосувати за згоду на укладення Радою ЄС угоди про вихід держави з ЄС. Очевидно, це пояснюється тим, що систему інститутів ЄС побудовано на основі принципу збалансованості наднаціонального начала та міжнаціонального співробітництва [13, с. 11]. Європейський Парламент виступає носієм наднаціональних начал, адже члени Європарламенту представляють усіх громадян ЄС, а не лише громадян держави, звідки вони обрані. В той же час Рада ЄС та Європейська рада виступають носіями міжурядових начал, з огляду на посади, які займають їх члени (до Європейської Ради входять голови держав або урядів держав-членів, Голова Європейської Ради та Голова Комісії, а до Ради ЄС – по одному представнику від кожної держави-члена на рівні міністра).

Проте, усунення члена Європейської Ради чи Ради ЄС держави, що виходить, стосується лише питань виходу цієї держави. Установчі договори не обмежують державу, яка виходить з ЄС, в участі у прийнятті будь-яких інших актів законодавства ЄС в період між повідомленням про намір виходу з ЄС та фактичним припиненням членства в ЄС [14, с. 4].

На відміну від приєднання нових держав-членів, вихід держави з ЄС не потребує ратифікації іншими державами-членами. Однак, внесення змін до договорів чи укладення нових міжнародних угод внаслідок виходу держави з ЄС потребуватиме ратифікації державами, що залишились, відповідно до ст. 48 ДЄС. Принаймні, вимагатимуть змін ст. 52 ДЄС, присвячена переліку держав-членів ЄС, та Протоколи, що стосуються держави, яка вийшла.

Насправді ж, підготовка до виходу Великої Британії з ЄС розпочалась відразу після оголошення результатів британського референдуму. Так, Європейський Парламент у Резолюції від 28 червня 2016 р. «Про рішення Великої Британії вийти з ЄС внаслідок результату референдуму», прийнятій на спеціальному пленарному засіданні попри інше наголошує, що переговори між Великою Британією та ЄС можуть розпочатися лише після відповідного повідомлення про вихід, закликає Раду ЄС призначити Європейську Комісію переговорником за ст. 50 ДЄС та нагадує, що Європейський Парламент повинен повною мірою

бути залученим до усіх стадій процесу виходу держави з ЄС, а також укладення угод щодо встановлення нових відносин з такою державою [19].

Аналогічні заклики до Великої Британії про якнайшвидше повідомлення пролунали і в Спільній заяві 27 лідерів держав-членів ЄС, прийнятій за результатами неформальної зустрічі 29 червня 2016 р., а також Заяві 27 лідерів держав-членів та Президентів Європейської Ради і Європейської Комісії від грудня 2016 р., в якій вони знову ж таки заявили про готовність розпочати переговори зі Сполученим Королівством відразу після отримання повідомлення про «запуск ст. 50 ДЄС». На цій же зустрічі погоджено такі детальні стадії перемовин щодо Брекзиту згідно ст. 50 ДЄС:

1. Сполучене Королівство запускає в дію ст. 50 ДЄС шляхом повідомлення Європейської Ради про свій намір вийти з ЄС.

2. 27 лідерів держав-членів ЄС у складі Європейської Ради приймають настанови, які включають принципи та загальні позиції щодо введення переговорів. По мірі необхідності ці настанови оновлюватимуться.

3. За рекомендацією Європейської Комісії підрозділ Ради ЄС – Рада з загальних питань – санкціонує початок переговорів.

4. Рада ЄС приймає директиви щодо переговорів про суть та детальні інституційні домовленості, які можуть бути змінені та доповнені в ході переговорів.

5. Рада ЄС призначає Європейську Комісію переговорником від імені 27 держав-членів. Європейська Комісія також повинна звітувати перед лідерами ЄС, Радою ЄС про хід переговорів та постійно інформувати Європейський Парламент.

6. Рада ЄС повинна гарантувати, що переговори ведуться згідно з прийнятими настановами, та скеровувати Європейську Комісію в ході переговорів [16].

Через місяць після офіційного запуску ст.50 ДЄС Великою Британією, 29 квітня 2017 р. Європейська Рада прийняла настанови (орієнтири) про перемовини щодо Брекзиту. Вітаючи та поділяючи бажання Великої Британії встановити тісне партнерство з ЄС, Європейська Рада визначила два основних принципи ведення переговорів зі Сполученим Королівством:

1. Будь-яка угода, укладена з Великою Британією повинна ґрунтуватись на балансі прав та обов'язків. Доступ до Єдиного Ринку вимагає прийняття усіх чотирьох свобод, які є нероздільними.

2. Переговори за ст. 50 ДЄС вестимуться прозоро та усі питання вирішуватимуться «єдиним пакетом». Відповідно до принципу «ніщо не погоджено, поки все не погоджено» вирішення окремих питань поза переговорним процесом не допускається [17].

Станом на 10 листопада 2017 р. відбулося 6 раундів I фази переговорів між Британією та ЄС. З огляду на те, що відповідно до ст. 50 ДЄС з моменту отримання повідомлення про вихід, ЄС та держава-член, що виходить з ЄС, мають два роки для досягнення згоди та укладення угоди щодо виходу, Прем'єр-міністр Великої Британії заявила, що вихід королівства з ЄС повинен відбутися 29 березня 2019 р. о 23:00 за лондонським часом [18].

ВИСНОВКИ

Право будь-якої держави-члена на вихід з ЄС гарантується ст. 50 ДЄС у редакції Лісабонського договору; до цього можливість виходу була досить неоднозначною. Важливо, що ані ДЄС, ані ДФЄС не містять істотних умов щодо права держави-члена на вихід з ЄС, адже ст. 50 ДЄС визначає лише процедуру, необхідну для дотримання як з боку ЄС, так і держави, що виходить.

Велика Британія стала першою державою за всю історію існування Європейських Співтовариств / ЄС, яка повідомила Європейську Раду про свій намір вийти з ЄС, розпочавши цим самим дворічний процес переговорів щодо умов та порядку свого виходу, а також рамок майбутніх відносин з ЄС.

Відповідно до конституційних вимог Великої Британії національними органами, залученими до процесу виходу з ЄС, є Уряд та Парламент Сполученого королівства. Відповідно до Установчих договорів зі сторони ЄС в процесі виходу будь-якої держави беруть участь такі інститути, як: Європейська Рада, Рада ЄС, Європейська Комісія та Європейський Парламент. Їх повноваження чітко визначені.

Оскільки процес Брекзиту лише розпочався, його правові наслідки як для Великої Британії, так і для ЄС та навіть України потребуватимуть окремого глибокого дослідження.

Список використаних джерел

- Electoral Commission. EU referendum results. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <https://www.electoralcommission.org.uk/find-information-by-subject/elections-and-referendums/past-elections-and-referendums/eu-referendum/electorate-and-count-information>
- Council Regulation (EEC) No 223 / 85 of 29 January 1985 on the conclusion of the Agreement on fisheries between the European Economic Community, on the one hand, and the Government of Denmark and the local Government of Greenland, on the other // Official Journal of the European Communities . - L29. - Volume 28. - 1.02.1985. - P.8-13. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/PDF/?uri=OJ:L:1985:029:FULL&from=en>
- Галан В.О. Шотландія, ЄС та Brexit: перспективи інтеграційного розвитку / В.О. Галан // Європейська інтеграція в контексті сучасної геополітики : зб. наук. ст. за матеріалами наук. конф., м. Харків, 24 трав. 2016 р. - Харків, 2016. - С. 81-86.
- Дупин В.М. Проблеми визначення правової природи Європейського Союзу / В.М. Дупин // Європейська інтеграція в контексті сучасної геополітики: зб. наук. ст. за матеріалами наук. конф., м. Харків, 24 трав. 2016 р. - Харків, 2016. - С. 339-344.
- Чевичалова Ж.В. Британська сецесія: черговий крок у непростих стосунках ЄС і Великої Британії / Ж.В. Чевичалова // Європейська інтеграція в контексті сучасної геополітики: зб. наук. ст. за матеріалами наук. конф., м. Харків, 24 трав. 2016 р. - Харків, 2016. - С. 86-90.
- Консолідовані версії Договору про Європейський Союз та Договору про функціонування Європейського Союзу // Офіційний вісник Європейського Союзу. - С83. - 30.03.2010. - С. 1-403. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/file/text/40/f450346n12.pdf?noattach=1>
- Carmona J., Crlig C.-C., Sgueo G. UK withdrawal from the European Union - Legal and procedural issues. In-depth Analysis / European Parliamentary Research Service. - 36 p. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2017/599352/EPRS_IDA\(2017\)599352_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2017/599352/EPRS_IDA(2017)599352_EN.pdf)
- R (Miller) -v- Secretary of State for Exiting the European Union. Judgment of the High Court of Justice given on 3 November 2016 in Case No. CO/3809/2016 and CO/3281/2016. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <https://www.judiciary.gov.uk/wp-content/uploads/2016/11/r-miller-v-secretary-of-state-for-exiting-eu-amended-20161122.pdf>
- Press release. High Court ruling on Article 50: statement. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <https://www.gov.uk/government/news/high-court-ruling-on-article-50-statement>
- R (on the application of Miller and another) (Respondents) v Secretary of State for Exiting the European Union (Appellant): Judgment of the United Kingdom Supreme Court given on 24 January 2017 on appeals from: [2016] EWHC 2768 and [2016] NIQB 85. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <https://www.supremecourt.uk/cases/docs/uksc-2016-0196-judgment.pdf>
- A Bill to repeal the European Communities Act 1972 and make other provision in connection with the withdrawal of the United Kingdom from the EU. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <https://publications.parliament.uk/pa/bills/cbill/2017-2019/0005/18005.pdf>
- A letter of 29 March 2017 from the Prime Minister of the United Kingdom to the President of the European Council. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/XT-20001-2017-INIT/en/pdf>
- Грицаєнко Л.Л. Інституційний механізм Європейського союзу: автореф. дис. на здобуття... канд. юрид. наук: спец. 12.00.11 "міжнародне право" / Л.Л. Грицаєнко. - Київ, 2010. - 21 с. - С. 11
- Poptcheva E.-M. Article 50 TEU: Withdrawal of a Member State from the EU / European Parliamentary Research Service. - 8 p. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/577971/EPRS_BRI%282016%29577971_EN.pdf
- European Parliament resolution of 28 June 2016 on the decision to leave the EU resulting from the UK referendum. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2016-0294+0+DOC+XML+V0//EN>
- Brexit. Official site of the European Council and of the Council of the European Union. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://www.consilium.europa.eu/en/policies/eu-uk-after-referendum/>
- European Council (Art. 50) guidelines for Brexit negotiations. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/04/29/euco-brexit-guidelines/>
- Oral statement to Parliament. PM statement on leaving the EU: 9 Oct 2017. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <https://www.gov.uk/government/speeches/pm-statement-on-leaving-the-eu-9-oct-2017>