

**ДОГОВОРИ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ З ТРЕТІМИ КРАЇНАМИ
ТА МІЖНАРОДНИМИ ОРГАНІЗАЦІЯМИ****EUROPEAN UNION AGREEMENTS WITH THIRD COUNTRIES
AND INTERNATIONAL ORGANIZATIONS****Михайлова О.С.,***здобувач**Науково-дослідного інституту державного будівництва
та місцевого самоврядування
Національної академії правових наук України*

У статті розглянуто питання статусу міжнародних угод Європейського Союзу з третіми країнами та міжнародними організаціями. Досліджено місце таких договорів у системі права ЄС. Проаналізовано зміни, які відбулись у міжнародній правосуб'єктності ЄС після прийняття Лісабонського договору. Визначено процедуру та порядок укладання таких угод, їхні види.

Ключові слова: європейське право, джерела вторинного права ЄС, міжнародні угоди ЄС, змішані угоди, міжнародна правосуб'єктність.

В статье рассмотрен вопрос о статусе международных соглашений Европейского Союза с третьими странами и международными организациями. Исследуется место таких договоров в системе права ЕС. Анализируются изменения в международной правосубъектности ЕС в связи с принятием Лиссабонского договора. Описана процедура и порядок заключения таких договоров, их виды.

Ключевые слова: европейское право, источники вторичного права ЕС, международные соглашения, смешанные соглашения, международная правосубъектность.

The article deal with the defining of the legal status of international agreements that conclude European Union with third countries and international organizations. Much attention is given to different approaches to determining the place of international agreements in the legal system of the EU. The changes that took place in international legal personality of the EU with the adoption of the Lisbon Treaty have been determined. The procedure, the order of conclusion such agreements and types of such agreements are also have been studied.

Key words: European law, secondary sources of EU law, international agreements of the EU, mixed agreements, international legal personality.

Постановка проблеми. Співробітництво з країнами, що не входять до складу Європейського Союзу, є одним з основних напрямів зовнішньої політики ЄС. Питання щодо того, чи має право ЄС укладати міжнародні угоди з третіми державами та іншими міжнародними організаціями, до прийняття Лісабонського договору про внесення змін до Договору про Європейський Союз та Договору про заснування Європейського Співтовариства було предметом жвавих дискусій, причиною яких був невизначений правовий статус ЄС. Із прийняттям Лісабонського договору відбулися зміни у статусі ЄС та порядку укладання таких угод. Була створена спеціальна Європейська служба зовнішньополітичної діяльності, а також запроваджена посада Верховного представника ЄС із спільної зовнішньої та політики безпеки.

Аналіз угод, що укладає ЄС із третіми країнами та міжнародними організаціями, є важливим як з теоретичного, так і з практичного погляду з огляду на поглиблення і розвиток відносин України з ЄС та набуттям у майбутньому юридичної сили Угодою про асоціацію між ними.

Стан опрацювання. Серед вітчизняних та зарубіжних авторів дослідженням джерел права ЄС займалися Т. Анакіна, І. Березовська, Г. Берман, М. Бірюков, Г. де Бурка, І. Грицяк, Л. Ентін, Г. Єніке, М. Ільїн, А. Капустін, С. Кашкін, В. Кернз, П. Крейг,

О. Лисенко, В. Муравйов, В. Опришко, О. Стрельцова, К. Смирнова, Б. Топорнін, О. Трагнюк, І. Яковюк та інші.

Метою статті є визначення місця у системі права ЄС договорів, що укладаються ЄС з третіми країнами та міжнародними організаціями, порядку їх укладання з урахуванням еволюції правосуб'єктності ЄС, що відбулась у зв'язку з прийняттям Лісабонського договору, а також характеристика їхніх основних видів.

Виклад основного матеріалу. Для загальної назви таких договорів установчі документи ЄС використовують термін «міжнародні угоди», що створюють права та обов'язки для європейських інститутів і держав-членів, стають частиною європейського правового порядку з моменту їх вступу в силу або з дати, яку в них вказано.

Із прийняттям Лісабонського договору, який вступив у силу 1 грудня 2009 р., відбулась реорганізація регулювання зовнішніх відносин. Раніше подібні угоди підписувались від імені Співтовариств із питань, що належать до сфери їхнього відання, оскільки ЄС статусом юридичної особи наділено не було. Правосуб'єктність була властива лише Європейським співтовариствам на підставі тлумачення Судом ЄС положень установчих договорів. 31 березня 1971 р. у справі 22/70 *Comission v. Council* Суд ЄС постановив, що положення Договору про

створення Європейського співтовариства стосовно надання Співтовариству правосуб'єктності означає також здатність укладати договори з третіми країнами. У разі відсутності спеціальних положень щодо міжнародної правосуб'єктності організації ця якість може бути виведена також зі змісту всього установчого договору і підтверджена рішенням суду.

Незважаючи на те, що держави-члени не заохотили надати колишньому Союзу статус суб'єкта права, оскільки це могло нашкодити Співтовариствам, спричинити передачу їхньої компетенції Союзу, а також призвести до подальшого обмеження суверенних повноважень держав-членів і відповідного розширення компетенції Союзу у сферах міжурядового співробітництва. На практиці тенденція надання Союзу міжнародної правосуб'єктності постійно набирала силу. Цьому сприяло світове співтовариство, якому було «зручно» мати справи з одним суб'єктом – Союзом, до компетенції якого (ане до компетенції Співтовариств) належали питання зовнішньої політики і політики безпеки [1, с. 62].

Із прийняттям Лісабонського договору зі зникненням Співтовариств їх правонаступником став Союз, який поглинув компетенцію Співтовариства і саму Спільноту, отримав статус юридичної особи і міжнародну правосуб'єктність (відповідно до ст. 47 Договору про Європейський Союз).

Міжнародні угоди, укладені ЄС з третіми країнами та міжнародними організаціями, постають як джерела, правовий режим яких визначається не тільки нормами права ЄС, а й Віденською конвенцією про право міжнародних договорів між державами та міжнародними організаціями або між міжнародними організаціями 1986 р. та звичаєвим правом. Так, порядок укладення, статус угод, що містять обов'язки для ЄС, закріплені Установчими договорами, актами вторинного права, рішеннями Суду ЄС [2, с. 101]. Водночас під час здійснення своїх зовнішніх функцій ЄС має у своєму розпорядженні права і можливості, які визнані за ним міжнародним правом, та несе обов'язки, що випливають з останнього. На них повною мірою поширюються такі принципи права міжнародних договорів, як принцип добросовісного виконання міжнародних зобов'язань, незмінність в односторонньому порядку, верховенство стосовно внутрішньодержавних джерел права.

Щодо місця такого роду договорів серед джерел права ЄС, то, як зазначав Б. Топорнін, «класифікація джерел права шляхом віднесення їх до групи первинного або вторинного виглядає доволі простою. Проте і тут є свої підводні камені» [3, с. 249].

Такі вчені, як А. Капустін, С. Кашкін, В. Муравйов, М. Шаповалов, називають їх джерелами вторинного права, які створюються у ході спільної нормотворчої діяльності інститутів ЄС з органами третіх країн і міжнародних організацій – контрагентів ЄС за міжнародним договором (угодою). Аргументом є той факт, що вони не повинні суперечити первинному праву ЄС. Основа їхньої юридичної обов'язковості закладена в п. 2 ст. 216 Договору про функціонування ЄС, де вказано, що угоди, укладені

Союзом, мають обов'язкову силу для інститутів ЄС та держав-членів.

Водночас ми підтримуємо позицію таких учених, як Л. Ентін, В. Самарін, Д. Ласок, Дж. Бридж, Д. Ландо, А. Какзоровська, які зазначають, що вони посідають особливе місце, будучи безпосередньо за установчими договорами, проте перебуваючи вище джерел вторинного права. Так, згідно зі ст. 351 Договору про Європейський Союз положення Договорів про ЄС та про функціонування ЄС не впливають на права та обов'язки, передбачені угодами між однією або більше державами-членами, з однієї сторони, та однією або більше третіми країнами, з іншої сторони, укладеними до 1 січня 1958 р., а у випадку держав, що приєднуються, – до дати їхнього приєднання. Тобто відповідні положення цього Установчого договору не мають жодного пріоритету і верховенства стосовно аналогічних положень міжнародних угод. Таким чином, ці міжнародні угоди повинні перебувати або на одному рівні з установчими договорами та формувати разом із ними первинне право, або ж хоча б не опускатися до рівня вторинного права, а перебувати між первинним і вторинним правом [4, с. 107]. Такі угоди справді не можуть розглядатись як базові «конституційні» акти, на основі та відповідно до яких вони виникають, розвиваються і застосовуються. Вони не можуть суперечити первинному праву (установчим договорам і Хартії ЄС про основні права). Водночас вони мають більше значення, ніж «односторонні» вторинні акти (регламенти, директиви і конвенції), тобто акти, прийняті в односторонньому порядку європейськими інституціями, оскільки, як зазначив Суд ЄС, інститути, органи, установи Союзу не можуть видавати законодавчі та інші правові акти, які б суперечили укладеним Союзом міжнародним угодам. Це твердження стосується не тільки нових угод, а й тих, що були укладені ЄС до прийняття відповідного правового акту Союзу.

У загальному вигляді порядок укладення міжнародних угод та участь у міжнародних організаціях ЄС описано у ст. 218 ДФЄС. Певні специфічні регулятори встановлені у ст. 207 ДФЄС, присвяченій загальній торговельній політиці, та ст. 219 ДФЄС, яка стосується укладення договорів про приєднання. Окремо у ст. 219 ДФЄС описано механізм укладення угод у сфері грошової та валютної політики.

Такі угоди, як правило, встановлюють умови, які необхідно виконати для набрання ними чинності. Одні з них стають частиною права ЄС без будь-яких додаткових процедур, інші вимагають прийняття певних заходів з імплементації відповідними інститутами ЄС та в деяких випадках відповідно до принципу субсидіарності – державами-членами на національному рівні. Ті угоди, які не потребують додаткових заходів з імплементації, мають пряму дію. Тобто положення цих договорів повинні повністю та рівномірно застосовуватись в усіх державах-членах з моменту набрання ними чинності і доки вони залишаються в силі [5, с. 304]. Укладені ЄС міжнародні угоди підлягають опублікуванню в Офіційному журналі ЄС. Однак за рішенням Ради

ЄС деякі угоди з питань загальної зовнішньої політики та політики безпеки можуть бути оголошені надсекретними, секретними або конфіденційними документами і не публікуватись.

Міжнародні угоди ЄС можуть передбачати створення спільних органів, які складаються на паритетній основі з представників ЄС та іншої сторони. Акти спільних органів, засновані такою угодою, належать до джерел вторинного права ЄС. Як правило, вони мають рекомендаційний характер. Ті ж акти, яким надається обов'язкова сила для сторін, за своєю юридичною силою прирівнюються до міжнародної угоди.

Контроль щодо відповідності міжнародних угод ЄС установчим договорам здійснюється згідно зі ст. 218 ДФЄС у попередньому порядку Судом ЄС шляхом направлення до нього запитів держав-членів та інститутів Союзу щодо перевірки майбутніх міжнародних угод на відповідність їх установчим договорам. За наявності негативного висновку суду ЄС міжнародна угода не може вступити в силу, якщо тільки до неї не будуть внесені зміни або не буде здійснено перегляд установчих договорів [6].

Окрім попереднього, існує і подальший контроль міжнародних угод на відповідність первинному праву. Зокрема, Суд ЄС може відмінити рішення Ради ЄС, на підставі якого Союз уклав відповідну міжнародну угоду, якщо визнає його таким, що суперечить ДЄС, ДФЄС або Хартії ЄС про основні права. У такому разі ЄС, дотримуючись загальних принципів права міжнародних договорів, повинен вжити заходів щодо внесення поправок до своєї міжнародної угоди або її денонсувати [7, с. 176].

У практиці зовнішніх відносин ЄС сформувалось два види таких угод. По-перше, це традиційні міжнародні угоди ЄС, які згідно зі ст. 216 ДФЄС можуть укладатись, якщо це передбачено установчими договорами, або якщо укладання угоди є необхідним для досягнення у рамках політик Союзу однієї з цілей, зазначених в установчих договорах, або якщо це передбачено юридично обов'язковим актом Союзу, або якщо це може вплинути на спільні правила або змінити їхню сферу застосування [6]. Рішення про підписання угоди приймається Радою. Схваленню договору і його вступу в силу передують консультації з Європарламентом. На початкових стадіях функціонування Співтовариств ішлося справді про консультаційну процедуру, причому висновок Парламенту не мав обов'язкової сили. Практика, а потім договори про ЄС внесли зміни у цю процедуру. Так, під час укладання договорів, що стосуються сфер, у рамках яких внутрішні акти приймаються на основі законодавчої процедури загального або спеціального характеру, схвалення не обмежується тільки консультацією. Особливо важливі угоди (наприклад, про асоціацію), що передбачають створення спільних інститутів і організацію співробітництва, угоди, які мають серйозні бюджетні наслідки, схвалюються тільки за наявності апробації з боку Парламенту. Для прийняття такого рішення досить більшості голосів парламентаріїв. У разі, якщо йдеться про при-

йняття до ЄС нових членів, то угода про приєднання має бути схвалена абсолютною більшістю голосів усього складу Парламенту. У разі накладення санкцій на державу-члена потрібна кваліфікована більшість голосів. Відмова в апробації робить неможливим прийняття позитивного рішення [2, с. 106]. Це, наприклад, угоди у сфері торговельної політики.

По-друге, так звані «змішані угоди», що є договорами, які укладені між ЄС та його однією чи кількома державами-членами з одного боку, і третьою державною або міжнародною організацією з іншого. Змішані угоди спочатку ратифікуються всіма державами-членами ЄС, а потім затверджуються інституціями ЄС. Союз і держави-члени беруть участь як у процесі переговорів щодо укладання угод, так і у спільному виконанні зобов'язань щодо них. Під час створення певних структур у рамках змішаних угод державам-членам гарантується у них право голосу. Це угоди про асоціацію, регіональні торговельні угоди, угода про партнерство з країнами Африки, Карибського басейну, Тихого океану тощо. Водночас, враховуючи складність такої процедури, передбачена можливість дострокового введення в дію змішаної угоди на підставі рішення Ради. Вони укладаються, якщо об'єкт угоди належить не лише до компетенції ЄС, а й частково до компетенції держав-членів, або коли фінансові зобов'язання за такою угодою є важливим її елементом, а сама фінансова відповідальність покладається на держави-члени [8, с. 458]. Існування змішаних угод зумовлюється також наявністю сфер та проектів, з якими окремі держави впоратися не можуть та їм вигідно передати ці сфери «нагору», на наднаціональний рівень, щоб ними керували інститути ЄС, які мають більші матеріальні й адміністративні ресурси [1, с. 87].

Міжнародні угоди ЄС можуть мати як двосторонній, так і багатосторонній характер. Більшість угод, що укладає ЄС, є двосторонніми, оскільки протилежною стороною є міжнародна організація або третя країна. Це, наприклад, угоди з Україною, угоди про створення асоціації, крім угоди про партнерство з країнами Африки, Карибського басейну та Тихого океану, угоди про створення Європейського економічного простору, які є багатосторонніми. Щодо багатосторонніх, то здебільшого вони стосуються торгівлі та пов'язаних із нею питань. Зокрема, ЄС є членом СОТ, стороною Міжнародної угоди з пшениці 1986 р.

ЄС також є членом багатьох міжнародних організацій. У минулому Співтовариства брали участь у деяких вузькоспеціалізованих організаціях або виступали їх ініціатором. Останнім часом ситуація починає змінюватись, про що свідчить, зокрема, факт входження до Продовольчої та сільськогосподарської організації ООН, Світової організації торгівлі, Всесвітньої організації охорони здоров'я, Міжнародної організації праці. Перша угода між ЄС та іншою міжнародною організацією була укладена в 2002 р. з Організацією Північноатлантичного договору (НАТО) і передбачала військове співробітництво. Вона отримала назву «Берлін-плюс».

Правова основа співробітництва ЄС з міжнародними структурами закріплена у ст. 220 ДФЄС, яка замінила ст.ст. 302–304 Договору про заснування Європейського Співтовариства. Вказані статті містять положення, що вимагають від Комісії та Високого представника забезпечити всі необхідні форми співробітництва з ООН, Радою Європи, ОБСЄ та ОЕСР. Розподіл повноважень між ЄС та державами-членами, а також статус Союзу в міжнародних організаціях і на міжнародних форумах установчими договорами не регламентується. Установчими документами ООН, ОБСЄ, Ради Європи передбачено, що їхніми членами можуть бути лише держави. Правовий статус ЄС у них ніби не має. Водночас ЄС утвердився у них як самостійний член.

Визнання за ЄС певного статусу в міжнародних організаціях жодним чином не позначається на правовому положенні в них держав-членів і не тягне обмеження їхніх прав та обов'язків як учасників цих організацій [2, с. 475].

Висновки. Характерною рисою сучасного етапу функціонування Європейського Союзу є поширення його цінностей у світі. Ця мета реалізується за допомогою встановлення відносин ЄС з третіми країнами та міжнародними організаціями шляхом підписання двосторонніх та багатосторонніх міжнародних угод. До 2009 р. такі угоди укладались від імені Співтовариств. Після набуття чинності Лісабонського договору 2007 р. реформований Європейський Союз починає від свого імені укладати міжнародні угоди, які в силу положень ст. 226 ДФЄС мають обов'язкову силу як для самого ЄС (його інститутів), так і для його держав-членів, а можливість щодо їх укладення визначається тими цілями і завданнями, які закріплені в Установчих договорах. Наділений міжнародною правосуб'єктністю ЄС може не тільки вести переговори й укладати міжнародні угоди, підтримувати дипломатичні відносини, розташовувати свої представництва в зарубіжних країнах та при міжнародних організаціях, а й входити до складу останніх.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Бирюков М.М. Европейское право: до и после Лиссабонского договора : [учеб. пособ.] / М.М. Бирюков. – М. : Статут, 2016. – 240 с.
2. Энтин Л.М. Европейское право. Право Европейского Союза и правовое обеспечение защиты прав человека / Л.В. Энтин. – М. : Норма ; ИНФРА-М, 2013. – 960 с.
3. Топорнин Б.Н. Европейское право : [учеб.] / Б.Н. Топорнин. – М. : Юристъ, 1998. – 456 с.
4. Марченко М.Н. Право Европейского союза. Основы истории и теории / М.Н. Марченко, Е.М. Дерябина. – М. : Проспект, 2010. – 308 с.
5. Kaczorowska A. European Union law / Alina Kaczorowska. – 2nd ed. – London : Routledge, 2011. – 977 p.
6. Консолідовані версії договору про Європейський Союз та договору про функціонування Європейського Союзу (2010/С 83/01) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://minjust.gov.ua/file/23491>.
7. Кашкин С.Ю. Право Европейского Союза: в 2 т. Т. 1 Общая часть : [учеб. для бакалавров] / С.Ю. Кашкин, А.О. Четвериков. – М. : Юрайт, 2015.
8. Муравйов В.І. Право Європейського Союзу : [підруч.] / В.І. Муравйов. – К. : Юрінком Інтер, 2011. – 704 с.