

### III. ЦИВІЛЬНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС. МІЖНАРОДНЕ ПРИВАТНЕ ПРАВО. ПРАВО СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

УДК 341.9

© 2011 р. О.А. Назаренко

Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана, Київ

#### МІЖНАРОДНА ПРАВОСУБ'ЄКТНІСТЬ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

Досліджуються проблеми правового статусу та міжнародної правосуб'єктності Європейського Союзу після набуття чинності Лісабонської угоди, після чого Європейський Союз розглядається міжнародною організацією особливого роду.

*Ключові слова:* Європейський Союз, правосуб'єктність, міжнародна правосуб'єктність, міжнародна правосуб'єктність, міжнародна організація.

**Постановка проблеми.** Проблема міжнародної правосуб'єктності Європейського Союзу з моменту його створення в 1992 році привертає увагу дослідників як у самому ЄС, так і в усьому світі. Обговорення правосуб'єктності ЄС виникло, по-перше, у зв'язку з відсутністю відповідних положень в Маастрихтському договорі та, по-друге, з формуванням правової системи *sui generis* у його межах. Унікальність Європейського Союзу та його правової системи спонукають учених до наукового аналізу його правосуб'єктності в тому числі й міжнародної.

Багато вчених не ставили під сумнів наявність у ЄС фактичної міжнародної правосуб'єктності. Така правосуб'єктність безспірна, оскільки ґрунтується на потребах держав-членів у досягненні спільних цілей при створенні організації. Рішення про створення державами Європейського Союзу передбачало можливість ЄС ефективно діяти для досягнення визначених цілей, що було б неможливим без наявності правосуб'єктності.

**Ступінь наукової розробки проблеми.** Серед дослідників, які вивчали проблеми міжнародної правосуб'єктності, правосуб'єктності міжнародних організацій та ЄС, варто назвати Д.Найман, Р.Портмана, А.Джонса, С. Ендора, Д. Клаберса, Н.Вайла, Р. Фрайд, Д.Вервея, Ф. Сейєрстеда, С.Кашкіна, М.Ентіна, Б.Топорніна, С.Малініна, М.Микієвича, І.Білоруса, Ю.Хоббі та багатьох інших.

З набуттям чинності Лісабонської угоди в Договорі про Європейський Союз закріплено, що ЄС замінює Європейське Співтовариство і стає його правонаступником (ст.1), суб'єктом права (ст.47).

Зміни, які відбулись у статусі Європейського Союзу, означають продовження наукової дискусії, втім, навряд чи її завершення. Самобутність сучасного Європейського Союзу засвідчує неадекватність сучасного міжнародного права в повній мірі відобразити особливості право-

суб'єктності ЄС і спонукають до теоретичних пошуків у цій сфері.

**Мета дослідження.** Саме дослідженню міжнародної правосуб'єктності Європейського Союзу після набуття чинності Лісабонської угоди присвячена дана стаття. У статті не аналізуються підходи, поширені у спеціальній літературі до правової природи ЄС. Європейський Союз розглядається особливою міжнародною організацією наднаціонального характеру, яка виникла в результаті інтеграційних процесів у Європі.

**Виклад основного матеріалу.** На відміну від дослідників, які порівнювали ЄС з неідентифікованим об'єктом, що рухається на великій швидкості, вважаємо, що об'єктивний факт існування ЄС, його договірна практика та зовнішні зносини підтверджували наявність міжнародної правосуб'єктності. Формальна відсутність положень про правосуб'єктність ЄС в установчих договорах ніколи не зупиняло держави – нечлени ЄС, зокрема, від укладання договорів з ЄС. Правосуб'єктність реалізовувала здійснення всіх повноважень, необхідних для досягнення визначених цілей ЄС. Саме таку позицію щодо правосуб'єктності висловив у 1949 р. Міжнародний суд. Організація не зможе відповідати намірам своїх засновників, якщо не буде володіти міжнародною правосуб'єктністю [1]. Такий функціональний підхід до правосуб'єктності продемонстрував Європейський Союз, який, за влучним висловом С.Ю.Кашкіна, є найамбітнішою з погляду цілей та найефективнішою з погляду досягнених результатів інтеграційною організацією [2, с.15].

Порівняно з іншими міжнародними організаціями, Європейський Союз унікальний з огляду на здатність створювати ефективні правові норми для забезпечення досягнення визначених цілей та ще ефективніші механізми забезпечення їх виконання, причому не тільки державами-членами, а й іншими суб'єктами [3].

Отже, з моменту створення ЄС об'єктивно мав правосуб'єктність, необхідну для досягнення визначених установчими договорами цілей. З набуттям чинності Лісабонською угодою правосуб'єктність ЄС набула нормативного закріплення.

Під міжнародною правосуб'єктністю сучасного ЄС належить розуміти юридичну властивість, яку ЄС має на основі установчого договору – Договору про Європейський Союз, а також Договору про функціонування ЄС. Оформлення міжнародної правосуб'єктності *de jure* обумовлено поглибленням інтеграційних процесів у Європі і висловленою згодою держав-членів ЄС. ЄС має власну, відмітну від держав-членів «волю», яка дозволяє ЄС, відповідно до визначених в установчих договорах цілей, самостійно діяти на міжнародній арені, реалізуючи власні права й обов'язки, створювати правові норми та забезпечувати їх виконання.

Проаналізуємо загальні положення Договору про Європейський Союз (далі – ДЄС) і Договору про функціонування ЄС, які розкривають риси міжнародної правосуб'єктності Європейського Союзу.

Європейський Союз наділений державами-членами право- та дієздатністю в обсязі, необхідному для досягнення спільних цілей (ст. 1 ДЄС), які Союз досягає належними засобами, відповідно до наданих Договором повноважень (ст.5 ДЄС). Повноваження, ненадані державами Союзу, залишаються за державами-членами. Держави-члени сприяють виконанню завдань Союзу й утримуються від будь-яких дій, що можуть загрожувати досягненню цілей Союзу (ст. 4 ДЄС).

Подібно до більшості міжнародних організацій, ЄС ґрунтується на принципі “наданих повноважень”. Разом з цим Союз діє на основі конкретних повноважень, які не обов'язково впливають з конкретних положень договорів, але також можуть «матися на увазі» («домислювані повноваження»). Підтвердження наявності «домислюваних повноважень» ЄС є як судова практика[4], так і ст.352 ДФЄС, в якій зазначено, що “якщо дія Союзу виявиться необхідною в рамках політик, визначених Договорами, для досягнення однієї з цілей, установлених Договорами, а Договори не визначають необхідних повноважень, Рада... ухвалює належні заходи.

ЄС отримав у кожній державі-члені Союз найширшу право-та дієздатність, надану юридичним особам згідно з законодавством держав-членів. Союз, зокрема, може набувати у власність рухоме та нерухоме майно та розпоряджатися ним, а також може бути стороною в судо-

вому провадженні (ст.335 ДФЄС).

ЄС виступає єдиним суб'єктом компетенції, наданої державами-членами, яку він реалізує через систему інститутів та органів. Стаття 13 Договору про ЄС визначає інституційну систему Європейського Союзу, до якої введені Європейський Парламент, Європейська Рада, Рада, Європейська Комісія, Суд ЄС, Європейський Центральний Банк, Суд Аудиторів. Функції та повноваження інституцій ЄС розкрито в ДФЄС.

Для виконання наданих повноважень інституції ЄС ухвалюють правові акти (ст.288-289 ДФЄС) у межах звичайної та спеціальної законодавчої процедури. Правові акти інституцій ЄС суттєво відрізняються від актів, які приймаються іншими міжнародними організаціями, оскільки обов'язкові не тільки для держав-членів, але й для фізичних та юридичних осіб, мають пряму дію в державах-членах, і верховенство над національним правом держав-членів. Саме тому важко їх порівнювати з внутрішнім правом міжнародних організацій.

Договірна правосуб'єктність – чи не головний критерій міжнародної правосуб'єктності, яка характеризує здатність створювати норми міжнародного права. Сьогодні ЄС *de jure* наділений договірною правосуб'єктністю, яка сприяє досягненню цілей Союзу.

Європейський Союз широко використовував фактичну правосуб'єктність насамперед у сфері укладення міжнародних договорів. ЄС укладав різні види договорів: угоди про участь третьою стороною у військовій операції ЄС, про статус військ ЄС, про обмін інформацією та багато інших. Поряд з класичними договорами, ЄС укладав угоди в формі обміну листами, декларацій тощо.

Європейський Союз може укласти угоди з однією або кількома державами або міжнародними організаціями (ст. 37 ДЄС, ст. 216 ДФЄС), які є обов'язковими для установ Союзу та держав-членів. За ст. 216 ДФЄС Союз може укласти угоди: 1) якщо це передбачено Договорами; 2) якщо укладання угоди є необхідним для досягнення в рамках політик Союзу однієї з цілей, зазначених у Договорах; 3) якщо це передбачено юридично обов'язковим актом Союзу; 4) якщо це може вплинути на спільні правила або змінити їхню сферу застосування. У третьому та четвертому випадках компетенція ЄС укласти міжнародні договори має винятковий характер, відповідно, держави-члени не можуть від свого імені укласти угоди такого змісту.

Угоди між Союзом і третіми країнами або міжнародними організаціями укладаються за встанов-

леною процедурою, визначеною в ст.218 ДФЄС.

Ще у травні 2004 року при підписанні Протоколу №14 до Європейської конвенції про захист прав людини і основних свобод у ст. 17 передбачені зміни до Конвенції в частині можливості приєднання до Конвенції Європейського Союзу (ст.59). Відповідно, у ст.6 ДЄС з'явилося положення про приєднання Союзу до Конвенції. Мета приєднання – посилення захисту прав людини в Союзі, правова система якого перебуватиме під незалежним зовнішнім контролем Європейського Суду з права людини [5]. Після приєднання до Конвенції Союз матиме суддю в Європейському Суді з прав людини.

Наміри ЄС приєднатися до Європейської конвенції про захист прав людини і основних свобод висуває на порядок денний ряд правових питань. Рада вже уповноважила Комісію вести переговори про приєднання до Конвенції. Після завершення процесу розробки угоди про приєднання остання має бути укладена Комітетом міністрів Ради Європи і, одногосно, Радою ЄС. Ст. 218 ДФЄС визначає, що рішення про укладення такої угоди набуде чинності після його затвердження державами членами відповідно до їх конституційних процедур. Європейський парламент також має надати свою згоду. Після укладення Угоди вона має бути ратифікована всіма 47 Сторонами Конвенції у відповідності з їх конституційними процедурами, в тому числі й тими державами, які є членами ЄС. У такий складний спосіб будуть дотримані формальні вимоги приєднання. Не виключено, що процес приєднання до Конвенції може затягнутися.

Поряд з цим виникає питання, чи достатньо положення ДЄС про приєднання Союзу до Конвенції для того, щоб власне Союз узяв на себе зобов'язання як за актом приєднання, так і зобов'язання на основі Конвенції. У протилежному випадку Європейська конвенція може бути кваліфікована для ЄС як змішана угода.

Змішаними є міжнародні угоди, в яких одночасно беруть участь і ЄС, і держави-члени. Потреба в них виникає, якщо окремо ні ЄС, ні держави-члени не мають повноважень, які потрібні для їх узгодження і дотримання. Їх предмет – відносини, регламентація яких виходить за рамки повноважень, як наданих ЄС, так і тих, що залишилися у держав-членів ЄС. Типовими змішаними угодами, зокрема, вважаються угоди про асоціацію, стабілізацію, партнерство і співробітництво. Саме таку змішану угоду про асоціацію планує підписати з Європейським Союзом Україна.

Змішані угоди потребують ратифікації в

усіх державах-членах ЄС.

У межах реформованого Лісабонською угодою Європейського Союзу питання міжнародної відповідальності набувають нового звучання з огляду на сформульовану деліктоздатність.

Стаття 340 ДФЄС установлює договірну відповідальність Союзу. У разі позадоговірної відповідальності Союз, згідно із загальними принципами, що є спільними для законодавств держав-членів, відшкодовує всі збитки, завдані його установами або службовцями під час виконання їхніх обов'язків.

Становленню інституту відповідальності ЄС сприяла практика Суду ЄС, який визначив, що «Суди ЄС мають виключну юрисдикцію для розгляду та прийняття рішень у справах про відшкодування шкоди, завданої Співтовариством» [6]. Суд неодноразово відзначав, що питання відповідальності ЄС лежить насамперед у площині визначення компетенції ЄС [7].

У межах ЄС відносини відповідальності за зобов'язаннями, зокрема в рамках СОТ, реалізуються у такий спосіб: Комісія уповноважена оскаржувати дії держав-членів, які суперечать актам ЄС, що спрямовані на реалізацію зобов'язань на підставі участі ЄС у СОТ. Причому за державами можливість оскаржувати акти ЄС на підставі невідповідності зобов'язаннями СОТ не закріплено.

У рамках СОТ держави часто подають позови не проти ЄС у цілому, як інтеграційного об'єднання, відповідального за своїх держав-членів, а й проти самих держав-членів [8]. Тому доцільна розробка механізмів відповідальності саме ЄС у цілому за неналежне виконання міжнародних зобов'язань.

По-новому буде звучати питання відповідальності ЄС у разі приєднання до Європейської конвенції про захист прав людини й основних свобод.

За загальним для міжнародних організацій правилом, ЄС користується на територіях держав-членів привілеями та імунітетами, необхідними для виконання його завдань (ст. 343 ДФЄС). У протоколі «Про привілеї та імунітети ЄС», зокрема закріплено, що приміщення і будинки Союзу недоторканні. Вони не підлягають обшуку, ревізії, конфіскації або експропріації. Власність і активи Союзу не підлягають жодним адміністративним або судовим обмежувальним заходам без дозволу Суду (ст.1). Архіви Союзу недоторканні (ст. 2). Союз, його активи, доходи та інше майно звільняються від усіх прямих податків. Союз також звільняється від усіх мит, обмежень і заборон на імпорт і експорт його

публікацій (ст.3). Установи Союзу користуються на території держав-членів таким режимом щодо своїх офіційних засобів зв'язку та передачі усіх своїх документів, який ці держави надають дипломатичним місіям. Офіційна кореспонденція та інші офіційні повідомлення установ Союзу не піддаються цензурі (ст.5). Дипломатичні привілеї та імунітети надаються місіям третіх країн, акредитованим при Союзі на території держав-членів ЄС(ст.16).

Важливою новацією Лісабонського договору стало реформування спільної зовнішньої та безпекової політики (СЗППБ), яка перестала бути "опорою" Союзу. Втім, до спільної зовнішньої політики будуть застосовуватись спеціальні правила та процедури (ст. 24 ДЄС), зокрема: Європейська і Рада реалізують СЗППБ, діючи одноставно; прийняття законодавчих актів в її межах виключається; Суд ЄС не має юрисдикції у сфері СЗППБ.

Договір запроваджує посаду Верховного представника ЄС із закордонних справ і політики безпеки, який здійснює СЗППБ (ст.24 ДЄС). Допомагати Верховному представнику уповноважена Європейська служба з питань зовнішньої діяльності (ст.27 ДЄС), яка мала розпочати роботу наприкінці 2010р. Верховний представник представляє Союз у питаннях, пов'язаних зі СЗППБ, проводить політичний діалог з третіми сторонами від імені Союзу та висловлює позицію Союзу в міжнародних організаціях і на міжнародних конференціях (ст.27 ДЄС). Союз у третіх країнах і міжнародних організаціях представляють Місії Союзу (ст.221 ДФЄС). Місії Союзу знаходяться під керівництвом Верховного представника Союзу.

Держави-глави Ради вже не є офіційними представниками ЄС у зовнішніх зносинах. Разом з цим зовнішнє представництво Союзу з питань СЗППБ без шкоди повноваженням Верховного представника здійснює постійний Президент Європейської Ради (ст.15 ДЄС). За ст.17 ДЄС, Комісія також забезпечує представництво ЄС у зовнішніх зносинах, за винятком обумовлених в установчих договорах випадків.

Невід'ємною складовою СЗППБ є безпекова й оборонна політика ЄС, яка ґрунтується на цивільних та військових засобах (ст.42 ДЄС). Союз може направляти місії за межі ЄС з метою підтримання миру, запобігання конфліктам, зміцнення безпеки (ст.42ДЄС). У Договорі про функціонування ЄС йдеться про операції у сфері гуманітарної допомоги (ст.214), які проводяться згідно з принципами міжнародного права, принципами неупередженості, нейтральності та неди-

скримінації. ЄС компетентний укладати з третіми державами і міжнародними організаціями будь-які угоди для реалізації операцій у сфері гуманітарної допомоги.

Союз широко використовував практику укладення угод і направлення місій і до Лісабонської угоди. Зокрема, загальновідомі місії ЄС у Македонії (2003), Боснії та Герцеговині (2004), Конго (2006) та ін. Найпотужнішою місією ЄС була місія в Косово, розгорнута в грудні 2008р. Найвідомішою військово-морською операцією ЄС за участю ВМС держав-членів ЄС є операція «Атланта», спрямована на боротьбу з піратством.

Варто відзначити також, що в межах спільної безпекової й оборонної політики вперше закріплено принцип колективної самооборони держав-членів ЄС. Зокрема, ст. 42 ДФЄС містить положення про обов'язок держав-членів ЄС у разі агресії проти держави-члена всіма можливими засобами підтримувати її згідно зі ст. 51 Статуту ООН (ст.42 ДЄС).

**Висновки.** Аналіз положень Установчих договорів ЄС у редакції Лісабонської угоди засвідчує, що правовий статус Європейського Союзу отримав формальне визначення шляхом закріплення його правосуб'єктності, в тому числі й міжнародної, яку, на наш погляд, Європейський Союз об'єктивно мав і використовував до відповідних змін установчих договорів. Підтвердженням правосуб'єктності, зокрема, можна вважати значну договірну практику, участь у міжнародних організаціях тощо.

Європейський Союз як суб'єкт права компетентний укладати угоди, мати відповідні права й обов'язки, нести відповідальність за зобов'язаннями.

Європейський Союз є особливим суб'єктом міжнародного права - міжнародною організацією інтеграційного типу, наділеною державами-членами відповідною компетенцією і повноваженнями.

«Господарями» договорів, на основі яких функціонує Європейський Союз, залишаються 27 держав-членів організації. Уряд будь-якої держави-члена, Європейський Парламент або Комісія можуть подати до Ради пропозиції про внесення змін до Договорів. Ці пропозиції можуть *inter alia* передбачати розширення або звуження повноважень, покладених на Союз Договорами.

Європейський Союз є міжнародною організацією закритого типу, оскільки членство в ньому за умов формальної відповідності критеріям членства можливе за згодою всіх держав-членів. Разом з цим у разі наявності явного ризи-

ку порушення державою-членом цінностей, на яких засновано Союз, права такої держави можуть бути призупинені. Будь-яка держава-член може вийти з Союзу.

Нормативне закріплення правосуб'єктності ЄС не змінило його статус особливого об'єднання, яке й далі важко характеризувати традиційними категоріями міжнародного права. Громадянство, бюджет, що формується за рахунок власних джерел, інституційна система, порядок прийняття рішень і, врешті-решт, правова система *sui generis* у межах ЄС відрізняють Європейський Союз від інших міжнародних організацій сучасного світу, що й спонукає науковців до постійних досліджень його феномену.

### Список літератури

1. ICJ Advisory Opinion on Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations [1949] ICJ Reports 174. P. 179.

2. Европейский Союз: Основополагающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями. М: ИНФРА-М, 2010 – с.15

3. Ідеться, зокрема, про такі потужні компанії, як Microsoft, яка мала не тільки сплатити астрономічні штрафи за порушення законодавства ЄС, а й змінити свою антиконкурентну поведінку.

4. Див. Case C-376/98 Німеччина проти ЄП та Ради (справа про рекламу тютюнових виробів).

5. Европейская комиссия и Совет Европы начинают переговоры о присоединении ЕС к Конвенции о правах человека //Електронний ресурс: <http://www.coe.int/t/dc/files>

6. Див. Case C-275/00.

7. Див. Case 12/86 Demirel, C -239/03 Etang de Berre та C -431/04 Merck Genericos.

8. Див. Dispute DS316 //http://www.wto.org/english/tratop\_e/dispu\_t/cases\_e/ds316\_e.htm

*Стаття надійшла до редколегії 24 лютого 2011 року.*

*Рекомендована до опублікування у "Віснику" членом редколегії А.З. Георгіцою.*

*О.А. Nazarenko*

### International Legal Personality of European Union

#### Summary

The article is devoted a problems of legal status and International Legal Personality of European Union after Lisbon Treaty. European Union is regarded as an international organization *sui generis*.

*Keywords:* European Union, legal personality, international legal personality, international organization.

*Е.А. Назаренко*

### Международная правосубъектность Европейского Союза

#### Аннотация

Анализируются проблемы правового статуса и международной правосубъектности Европейского Союза. После вступления в силу Лиссабонского договора Европейский Союз рассматривается как международная организация особого рода.

*Ключевые слова:* Европейский Союз, правосубъектность, международная правосубъектность, международная организация.