

*Шелудченкова А.С.\**

## ФЕДЕРАЛІСТСЬКІ КОНЦЕПЦІЇ ЮРИДИЧНОЇ ПРИРОДИ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

*Статтю присвячено аналізу існуючих міжнародно-правових доктрин функціонування ЄС. Головну увагу приділено федералістським поглядам. Аналізується сучасний стан засадничих договорів ЄС в світлі їхньої відповідності федералістським поглядам.*

**Ключові слова:** міжнародне право, право ЄС, Європейській Союз, федералізм у міжнародному праві.

*Статья посвящена анализу существующих международно-правовых доктрин функционирования ЕС. Главное внимание уделено федералистским взглядам. Анализируется современное состояние основоположных договоров ЕС в свете их соответствия федералистским взглядам.*

**Ключевые слова:** международное право, право ЕС, Европейской Союз, федерализм в международном праве.

*Article is devoted to the analysis existing international legal docktrin of functioning of EU. The main attention is given to federalistic vews. The current state of basic contracts of EU in the light of their conformity to federalistic sights is analyzed.*

**Keywords:** international law, the right of EU, European the Union, federalizm in international law.

Однією з найбільш популярних в західній доктрині міжнародного права є федералістська теорія [1-3; 4, с.507]. Нового дихання вона отримала з набуттям чинності Лісабонським договором, що наділив Європейській Союз (ЄС) додатковими «державницькими» рисами. В українській науці цьому явищу приділяють недостатню увагу, тому хотілося б розглянути ці погляди на юридичну природу ЄС.

Федералізм був особливо популярним в Європі до кризи 1965/66 рр., коли його за пропозицією Ш. де Голля було замінено на конфедеративні засади [5, с.61-62]. Зараз федералізм в ЄС особливо чітко проявляється в інтеграції з політичних процесів, в яких взаємодіють наддержавні органи і призначені державами представники (Комісія та Рада). Федеральні елементи можна побачити в фінансовій організації ЄС, в європейській структурній політиці чи в валютному союзі. Зауважують на існування «двійки» у вигляді наднаціональних ЄЦБ, Комісії, Парламенту та Суду та такої, що представляє держави-члени Ради, що відповідає федеральним і земельним управлінським органам на рівні федеративних держав [6].

---

\* здобувач кафедри порівняльного і європейського права Інституту міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Науковий керівник: проф. Муравйов В.І.

Федеративна держава має і іншу назву – «складна держава», оскільки федерація є союзною державою, частини якої володіють ознаками державності [7, с. 18-19]. Федеральний державний устрій є унікальним, оскільки, по-перше, така держава неоднорідна, а по-друге, різноманітна. Це визначають багато чинників: відмінність у національно-етнічному складі населення, історичні процеси, географічне положення і т.д. [8, с.7]. Проте, не дивлячись на це можна виділити ряд ознак, які характерні для більшості федерацій: територія федерації складається з територій окремих суб'єктів, які називаються по-різному. У союзній державі верховна законодавча, виконавча і судова влада належить федеральним державним органам. Компетенція між федерацією і її суб'єктами розмежовується федеральною конституцією. Суб'єкти федерації володіють правом прийняття власної конституції, мають свої законодавчі, виконавчі і судові органи. У більшості федерацій існує єдине союзне громадянство і громадянство федеральних одиниць. При федеральному державному устрої в парламенті є палата, що представляє інтереси членів федерації. Основну загальнодержавну зовнішньополітичну діяльність у федераціях здійснюють союзні державні органи. Вони офіційно представляють федерацію в міждержавних відносинах.

Вбачають, що ЄС організовано на федеральних засадах і засновано як федерація – на основі багатоступінчастої системи розділення керування між центральною владою і регіонально організованими одиницями [9, с.66-69]. Проте в ст. 4-5 Договору про Європейський Союз (ДЄС) (Лісабон)) не згадано федеративну якість, як принцип Союзу. В той же час ЄС має поважати національну ідентичність держав-членів (п. 2 ст. 4 ДЄС (Л.)), а також те, що будь-яка компетенція, не надана Союзу договорами, належить державам-членам (п. 1 ст. 4 ДЄС (Л.)) [11], що відповідає засадничим принципам побудови федеративних держав.

Важливим елементом федералізму ЄС вбачають також в принципі субсидіарності, згідно якого Союз в сферах, які не відносяться до його виняткової компетенції, діє лише тоді і в такій мірі, в якій цілі передбачуваної дії не можуть достатнім чином бути досягнуті державами-членами на центральному, регіональному або місцевому рівні, але, зважаючи на масштаби або наслідки передбачуваної дії, можуть бути краще досягнуті на рівні Союзу, причому контрольні функції з його застосування виконують національні парламенти (п. 3 ст. 5 ДЄС (Л.)).

Історично з федералістичних позицій була побудована декларація Р. Шумана (1950 р.): «Спільне управління виробництвом вугілля і сталі відразу забезпечить створення загальної бази для економічного розвитку, як першого кроку до європейської федерації» [10, с.355-359]. Такі ж федералістичні ідеї проявлялися і в преамбулах Договору про створення Європейського співтовариства вугілля та сталі (ДЄСВВС) (1951 р.) та Договору про заснування Європейського Економічного Співтовариства (ДЗЄЕС) (1957 р.) – «усе більш тісний союз народів Європи». Далі федеративна ідея («єдиний європейський уряд») зумовила статус Верховного органу в ДЄСВВС і до певної міри Комісії ЄС в ДЗЄЕС. Причому діяльність останньої під керівництвом її першого голови В. Халштейна була спрямована на як можна швидше втілення секторальної інтеграції і на подальший перехід до спільної федерації [12, с.727-738]. Тоді ж виникла перша з федералістських теорій стосовно Співтовариств – парціальна (частково втілена федерація) [13, с.62-71; 14, с.36-39; 15, с.103-128; 16, с.40-45]. Вона відображала політичні уявлення про «інституційну інтеграцію» і укладання ДЄСВВС (1951 р.) розглядалося, як передумова неминучої реалізації європейської федерації в подальших договорах. Від тоді ж і пішли уявлення про різного роду «державність» європейських інтеграційних об'єднань. В парціальній теорії Європейське співтовариство вугілля та сталі (ЄСВВС) кваліфікувалося як «парціальна дер-

жава» [17, с.25], «державно-правове утворення» [18, с.3955-3960], «предметно обмежений державно-правовий союз» [19, с.256], «державоподібне утворення» [20, с.115], «державоподібний союз» [21, с.29] і ін.

В зв'язку з тим, що ЄЕС і Євратом не втілили цих «державницьких» сподівань висувається друга гіпотеза – функціональний федералізм, яка полягала в тому, що через властиві їм особливості Європейські співтовариства закономірно розвиваються на шляху до федеративної державності [22, с.1697].. В цілому підхід став більш зваженим: Співтовариства в існуючому вигляді більш не пов'язувалися з державою [23, с.43]; визнається, що вони втілюють в собі лише квазіфедеральні риси [24, с.209; 25, с.373-378]. У вказаному сенсі оцінюється встановлення союзного громадянства, єдиної валюти і так далі.

На підтвердження федеративної структури ЄС наводяться наступні аргументи: 1) наявність певного розмежування компетенції між державами-членами і ЄС; 2) існування федеральних законодавчих (Рада і Парламент) і судових органів (Суд); 3) особливості системи правових актів ЄС, коли регламент прирівнюється до федерального закону, а директива – до рамкового федерального законодавства; 4) верховенство і пряма дія права ЄС; 5) високий рівень взаємозв'язку між ЄС і державами-членами в процесі правотворчості. При цьому підкреслюється, що широкий об'єм компетенції Європейських співтовариств має на увазі здійснення ними завдань, що традиційно входять у владні повноваження суверенної держави [26, с.38-43].

В свою чергу торкаючись питання компетенції, як елемента федеративної основи ЄС, С.Ю. Кашкін вказує, що компетенція Союзу усе більш нагадує федеральну схему. Виділяються питання, що відносяться до виняткової компетенції ЄС, в необхідних випадках йому надається додаткова компетенція, куди входять повноваження, що мають на увазі, і сфери просунутої співпраці. В результаті виникає широка сфера спільних повноважень, тоді як залишкова компетенція надається державам-членам [27]. Проте здається навпаки, чітко виділяється компетенція Союзу та спільна з державами, а все інше і не досить «залишкове» залишається в держав-членів (п. 1-2 ст. 4 ДЄС (Л.)).

Вразливість функціонального федералізму полягає в двох обставинах. Конституції держав-членів виходять з обмеження національного суверенітету на основі взаємності і заперечують відторгнення суверенітету як повністю, так і частково. Допускається передача лише окремих повноважень, а не всій їх сукупності (ст. 20(1) Конституції Данії). По-друге, при цьому національні конституції держав-членів вживають поняття на кшталт «міждержавні установи», «міждержавні утворення», що з юридичної точки зору виключає ідентифікацію з державою<sup>1</sup>. Ще одним важним елементом функціонального федералізму стало встановлення системи розмежування компетенції між ЄС і державами-членами. За допомогою залучення державно-правових критеріїв виділяється виключна, спільна (конкуруюча) і додаткова компетенція, що зараз є термінологією ДЄС і ДФЄС [28, с.48].

Третю гіпотезу становив кооперативний федералізм – взаємопроникнення і взаємодія різних владних рівнів в цілях підвищення загальної ефективності європейської інтеграції. В рамках вказаної концепції, наприклад, отримує пояснення участь регіонів у формуванні і проведенні інтеграційної політики.

Четверта гіпотеза – наднаціональний федералізм, будується на уявленнях про те, що можуть існувати різні системи, організовані на федеральних засадах – на розділенні владних повноважень між центральною владою і владою суб'єктів, що входять в об'єднання.

<sup>1</sup> В той же час в ст. 23 Основного закону ФРН, мова йде про передачу повноважень ЄС без вказівки на його правову природу.

Через неадекватне розуміння терміну наднаціональність дана гіпотеза об'єднує послідовників різних правових течій [24, с.12-13].

Останнім часом для позначення федералістичних тенденцій в ЄС стали використовувати термін «багаторівнева модель» (Mehrebenenmodell) [29, с.841]. Її суть полягає в тому, що ЄС це європейський дім, в якому держави-члени створюють перший поверх, а ЄС – другий виступаючи спільним дахом миру, який сприяє цінностям і благополуччю народів, що живуть на першому поверсі. Якщо ця ієрархічна система буде змішана вся система фактично впаде. В свою чергу право ЄС вбудовується в національне право як в федеративній державі співвідноситься право створене на рівні федерації та її суб'єктів [30, с. 943].

Як зауважує Д. Сидяньські, [31, с.34-78], федерація, як форма територіального устрою Європи, може вирішити проблеми суверенітету ЄС, «обійшовши держави зверху і знизу». Не дивлячись на спірність ідеї про доцільність створення єдиної Європи саме на базі об'єднання європейських регіонів (а не держав), ймовірно, загальна характеристика федеральної держави сформульована ним вдало.

З розробленням Конституції для Європи активізувалися прихильники федеративної тенденції, які вбачали, що з її прийняттям формується новий тип державних союзів, який називають федерацією національних держав або федерацією держав і народів. Яка виступає, в якості сплаву державних і міжнародних властивостей, що створюють в результаті такого процесу багатопільову інтеграційну конструкцію для більш ефективного рішення проблем комплексного соціально-економічного управління в масштабах полікультурного, міжетнічного і багатомовного «загальноєвропейського простору», що являє собою унікальну якісно нову «єдність в різноманітті» [32, с.23-24].

Істотною відмінністю ЄС від більшості федерацій, є те, що Союз було засновано не народами держав-членів, а представниками цих держав. Ця обставина визначає і об'єм владних повноважень, переданих Союзу, оскільки саме Союз отримав частину повноважень держав-членів, а не навпаки. Відповідно за такою логікою державоподібним утворенням є не суб'єкти Союзу як федерації (т.т. держави), а сам Союз [33].

Знову ж таки, як приклад спільної території ЄС та суверенітету ЄС згадується передача державами-членами до спільного використання 200 мильних економічних зон в Атлантичному океані і Північному та Балтійському морях і спільна участь з цією метою як ЄС так і держав-членів в Конвенції з морського права (1982 р.) [34, с.43]. Проте тут важко казати також про суверенітет ЄС над цими територіями, оскільки вони з т.з. міжнародного права не входили до території держав-членів, а лише ними використовувалися для розробки природних ресурсів і копалин з переважним правом на це перед іншими державами (ст. 55, 58 Конвенції з морського права), а згідно принципу права, що «ніхто не може передати прав якими сам не володіє» суверенітет на ці території не міг бути переданий ЄС. Відповідно суверенітет ЄС в цьому випадку був юридичною фікцією.

Таким чином федералістські погляди на ЄС мають доволі багато прихильників в західній доктрині міжнародного права. Проте нам здається, що їхні погляди на ЄС як федеративне утворення не мають під собою правових підстав, а обґрунтування існування подібних до федерації рис в Союзі не свідчать про федеративні засади ЄС, оскільки з правової точки зору він досі немає власного суверенітету, а вся його діяльність продовжує регулюватися міжнародними договорами, вихід за межі яких інститутам ЄС заборонено.

1. Heckel K. Der Föderalismus als Prinzip überstaatlicher Gemeinschaftsbildung / K. Heckel. - Berlin : Duncker & Humblot GmbH, 1998. – 243 s.

2. Hertel W. Supranationalität als Verfassungsprinzip. Normativität und Legitimation als Elemente des Europäischen Verfassungsrechts / W. Hertel. – Berlin : Duncker & Humboldt, 1999. – 282 s.
3. von Bogdandy A. Supranationaler Föderalismus als Idee und Wirklichkeit einer neuen Herrschaftsform. Zur Gestalt der Europäischen Union nach Amsterdam / A. von Bogdandy. – Baden-Baden : Nomos, 1999. – 432 s.
4. Nettesheim M. Die konsoziative Föderation von Europäischer Union und Mitgliedstaaten / M. Nettesheim. // Zeitschrift für europarechtliche Studien. – Vol. 5. – 2002. – S. 507-539.
5. Oppermann T. Die Europäische Union // Europarecht. 4. Auflage / Oppermann T., Classen C.D., Nettesheim M. – München: C.H. Beck, 2009. – S. 65-66.
6. Giscard d'Estaing V. Dans cinq ans, l'an 2000. / V. Giscard d'Estaing. – Paris, 1995. – 122 p.
7. Тепс Д. Конституционные основы федерализма. / Д. Тепс. – СПб.: Изд-во «Юридический центр Пресс», 2002. – 204 с.
8. Чиркин В.Е. Современное федеративное государство. / Чиркин В.Е. – М.: Издательство МНИМП., 1997. – 128 с.
9. Schroeder W. Grundkurs Europarecht. / W. Schroeder. – München : Verlag C.H. Beck, 2009. – 430 s.
10. Mosler H. Die Entstehung des Modells supranationaler und Gewaltenteilender Staatenverbindungen in den Verhandlungen über den Schumann-Plan. Festschrift für W. Hallstein. / H. Mosler. – Frankfurt am Main, 1966. – S. 355-359.
11. Европейский Союз. Основопологающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями. / под ред. Кашкина С.Ю. – М.: Инфра-М, 2008. – 704 с.
12. Hallstein W. The EEC-Commission. International Community Law Quarterly. / W. Hallstein. – Brussel, 1965. – 748 p.
13. Bindschedler R.L. Rechtsfragen der europäischen Einigung. / R.L. Bindschedler. – Basel, 1954. – S. 271.
14. Klein K.H. Die Übertragung von Hoheitsrechten. / K.H. Klein. – Berlin, 1952. – S. 316.
15. von Puttkamer E. Der Entwurf eines Vertrages über die Satzung der Europäischen Gemeinschaft / E. von Puttkamer // Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht. – 1953-1954. – Bd. 15. – S. 103-128.
16. Schlochauer. H.-J. Rechtsformen der europäischen Ordnung / H.-J. Schlochauer. // Archiv des Völkerrechts. – 1955-1956. – S. 40-45.
17. Ophiils C.F. Europas partieller Bundesstaat / C.F. Ophiils // Die Gegenwart. – 1951. - № 14. – S. 20-45.
18. Steindorf E. Schumann-Plan und europäischer Bundesstaat / E. Steindorf. // Europa Archiv. – 1951. - № 10-11. – S. 3955-3960.
19. Mosler H. Die Wendung zum supranationalen Gedanken im Schumanplan / H. Mosler. // Recht, Staat und Wirtschaft /H. Wandersleb (Hrsg.). – Dusseldorf, 1951. – S. 250-266.
20. v. d. Heydte F.A. Schumann-Plan und Völkerrecht / F.A. v. d. Heydte. // Festschrift für R. Laun. – Hamburg, 1953. – S. 110-125.
21. Friedlander E. Das Wesen des Übernationalen. / E. Friedlander. – Hamburg, 1954. – S. 229.
22. Ophuls C.F. Quellen und Aufbau des Europäischen Gemeinschaftsrechts / C.F. Ophuls // Neue Juristische Wochenschrift. – 1963. – S. 1690-1705.
23. Hallstein W. Die Europäische Gemeinschaft. / W. Hallstein. – Dusseldorf, 1973. – 324 S.
24. Martens J. Die Rechtsstaatliche Struktur der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft. Europarecht. / J. Martens. - 1970. - S. 232.
25. Левин И.Д. Современная буржуазная наука государственного права. / И.Д. Левин. – М., 1960. – 432 с.

26. Hofmann H. Die Entstehung des modernen souveränen Staates. / H. Hofmann. – Köln, 1967. – 436 S.
27. Кашкин С. Конституция для Европы: принципиально новый этап развития конституционализма / С.Ю. Кашкин. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://magazines.russ.ru/vestnik/2004/12/ka3.html>.
28. Муравйов В.І. Вступ до права Європейського Союзу. Підручник. 2 вид. / В.І. Муравйов. – К., 2010. – 227 с.
29. Groß T. Die Verwaltungsorganisation als Teil organisierter Staatlichkeit / T. Groß // Grundlagen des Verwaltungsrechts. Methoden - Maßstäbe - Aufgaben - Organisationen / W. Hoffmann-Riem u.a. (Hrsg.). – Bd. 1. – München: Beck Juristischer Verlag, 2006. - S. 840-876.
30. Kirchhof P. Der europäische Staatenverbund / P. Kirchhof // Europäisches Verfassungsrecht. Theoretische und dogmatische Grundzüge. 2. Auflage. / Von Bogdandy Armin, Bast Jürgen (Hrsg.). – Heidelberg : Springer, 2009. – S. 1009-1045.
31. Сиджански Д. Федералистское будущее Европы: От Европейского сообщества к Европейскому союзу / Пер. с франц. / Д.Сиджански – М., 1998. – 356 с.
32. Stephanou C. Reformes et mutations de l'Union europeenne. / C. Stephanou. – Bruxelles-Paris : LGDJ, 1997. – 270 p.
33. Литвинова С. К вопросу о природе Европейского Союза / С. Литвинова. – 2001. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.law.edu.ru/doc/document.asp?docID=1153784>.
34. Streinz R. Europarecht. 8. Auflage. / R. Streinz. – Heidelberg : C.F. Müller Verlag, 2008. – 501 s.