

МІЖНАРОДНЕ ПРАВО



Володимир Денисов

доктор юридичних наук, професор,
член-кореспондент НАПрН України,
заслужений діяч науки і техніки України,
завідувач відділу міжнародного права
та порівняльного правознавства
Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України
(м. Київ, Україна)
interlaw.kisl@gmail.com



Людмила Фалалеева

кандидат юридичних наук, доцент,
докторант Інституту держави і права
ім. В. М. Корецького НАН України
(м. Київ, Україна)
lyudmilafal@ukr.net

УДК 341.171

НАДНАЦІОНАЛЬНІСТЬ ЯК ПРАВОВА РЕАЛЬНІСТЬ МІЖНАРОДНОЇ ІНТЕГРАЦІЇ

© Володимир Денисов, Людмила Фалалеева, 2018

АНОТАЦІЯ. Актуальною є проблематика моделей реалізації, критеріїв кваліфікації та характерних особливостей наднаціональності як правової реальності, що супроводжує процес міжнародної інтеграції, яка відбувається на ціннісних засадах, *inter alia*, поваги до основоположних прав. Доцільно виокремити сутнісно типові для наднаціонального інтеграційного об'єднання ознаки, проаналізувати сучасну практику реалізації наднаціональної компетенції та вплив глобалізаційних процесів на неї, узагальнити визначені у доктрині та судовій практиці ознаки, й на цій основі дослідити феномен наднаціональності як сучасну правову реальність міжнародної інтеграції.

Метою статті є висвітлення критеріїв кваліфікації наднаціональності як правової реальності, що супроводжує міжнародну інтеграцію, розкриття тенденцій її розвитку як чинника і прояву інтеграційних процесів.

Значну увагу приділено особливостям наднаціонального механізму, здатного діяти, не заручаючись згодою держав-членів інтеграційного об'єднання у кожному окремому випадку. Наголошено, що поява терміна “наднаціональність” передува-

ла її становленню на практиці. Більшість учених пов'язують її виникнення із європейською інтеграцією, вважаючи, що цей неологізм запроваджено у науковий обіг завдяки федералістському напрямку європейської політико-правової думки, який є її концептуальною основою. Зазначено, що на відміну від участі держав у міжнародних організаціях, членство в інтеграційних об'єднаннях, зокрема в Європейському Союзі, зумовлює обмеження державами своїх суверенних прав, частину з яких вони йому передають. При цьому таке передання не може трактуватись як їхня втрата або втрата своєї суверенної ідентифікації, адже лише держава є носієм суверенітету. Йдеться про добровільне передання певних елементів внутрішньої компетенції держави та одночасну дію на її території національної і наднаціональної юрисдикцій, співвідношення яких визначається обсягом предметних/юрисдикційних повноважень наднаціональних інституцій, необхідних для регулювання, а на його основі – управління конкретними сферами діяльності.

Зроблено висновки, що найбільш промовистим прикладом є обсяг і реалізація наднаціональної компетенції ЄС як головного архітектора наднаціональних механізмів, діяльність якого охоплює практично всі сфери, притаманні державі. Наголошено на тому, що в ЄС тісно переплелися елементи національного, міждержавного і наднаціонального регулювання, вказуючи на його самобутні унікальні особливості, що включають гнучкість підходів до застосування наднаціональності як практичного інструменту розвитку інтеграції. Запропоновано авторське визначення наднаціональності як політико-правової концепції передання державами на договірній основі інтеграційному об'єднанню частини суверенних прав, а також наділення його компетенцією щодо їхньої реалізації та прийняття у межах цієї компетенції обов'язкових рішень не лише для держав-членів, а й, в окремих випадках, для фізичних і юридичних осіб, які перебувають під їхньою юрисдикцією. Встановлено, що наднаціональним інституціям ЄС передані для регулювання не власне матеріальні сфери, а лише певні їх складові з відповідним обсягом повноважень і саме від них залежить, наскільки активно та ефективно ЄС скористається наданими йому можливостями, що може стати предметом подальших наукових розвідок.

Ключові слова: наднаціональність; суверенітет; Європейський Союз; основоположні права; субсидіарність; інтеграція.

На відміну від міжнародних організацій, членство в інтеграційних об'єднаннях, зокрема в Європейському Союзі (далі – ЄС), зумовлює обмеження державами своїх суверенних прав, частину з яких вони йому передають. Концепції “спільного суверенітету” (*cooperative sovereignty*), “об'єднаного суверенітету” (*pooled sovereignty*), “змішаного суверенітету” (*mixed sovereignty*), “конкуренційного суверенітету” (*competitive sovereignty*), “пост-суверенітету” (*post-sovereignty*) та інші, окремі з яких підкріплені практикою Суду ЄС, висловлюються у доктринальній формі, вимагають вивчення. Передання частини суверенних прав не може трактуватись як їх втрата або втрата своєї суверенної ідентифікації, оскільки лише держава є носієм суверенітету. Йдеться про добровільне передання

певних елементів внутрішньої компетенції держави та одночасну дію на її території національної і наднаціональної юрисдикцій, співвідношення яких визначається обсягом предметних/юрисдикційних повноважень наднаціональних інституцій, необхідних для регулювання/управління конкретними сферами діяльності на ціннісних засадах, *inter alia*, поваги до основоположних прав. В ЄС тісно переплелися елементи субнаціонального, національного, міждержавного і наднаціонального регулювання, вказуючи на його унікальні особливості, що включають гнучкість підходів до застосування наднаціональності як практичного інструменту розвитку інтеграції. Викладене зумовлює актуальність наукових розвідок окреслених питань, враховуючи тенденції еволюції процесу міжнародної інтеграції.

Наднаціональність зазвичай становить методологічну компоненту інтеграції (просторової, багаторівневої, багатовекторної) та сприяє інституціоналізації міжнародних відносин з метою управління інтеграційними процесами у конкретних сферах, їх інтенсифікації під впливом глобалізації і регіоналізації, що вимагають не лише кількісних, а й якісних змін, включно з компетенцією приймати обов'язкові для держав-членів рішення. Стрижнем наднаціональності є передання (добровільне, але це не завжди разовий акт) на договірній основі інтеграційному об'єднанню державами-членами частини суверенних прав у певній сфері, які за своєю природою традиційно вважаються предметом їхньої внутрішньої компетенції. Сутність наднаціональності полягає не лише в обсязі експліцитно переданих суверенних повноважень, а й у потребах інтеграції, у тому, наскільки активно використовуються надані об'єднанню можливості, що прослідковується як під час формування позиції інтеграційного об'єднання, прийняття рішень, так і їх реалізації за допомогою різноманітних засобів і методів, гнучких механізмів і процедур.

У вітчизняній та зарубіжній юридичній науці здебільшого досліджувалися питання наднаціональності міжнародних організацій, наднаціональні засоби регулювання інтеграційних процесів, їх відповідність національним інтересам. Значна увага приділена особливостям організації та діяльності наднаціональних інституцій ЄС. Різні аспекти наднаціональності є проблематикою, що має велике практичне значення для сучасної науки міжнародного та європейського права, вирішенню якої частково присвятили свої праці вчені, серед яких М. Буроменський, Дж. Вейлер, В. Василенко, О. Водянніков, Д. Кулеба, К.-Х. Ладор, Дж. Маджоне, Ф. Майер, М. МакЛарен, К. Маргарітіс, М. Медведєва, О. Мережко, М. Микієвич, В. Муравйов, А. Негрі, Д. Саароші, К. Смирнова, А. Сомек, В. Стеглік, Л. Тимченко, О. Хамуляк, У. Хальтерн, М. Хардт,

Г. Шермерс, Н. Шишкова, О. Шпакович, І. Яковюк. Водночас особливості механізмів та інструментарію наднаціональності, практика її реалізації в умовах міжнародної інтеграції є фактично новою сферою для вітчизняної науки міжнародного права, а її вивчення становить не лише пізнавальний, а й науково-практичний інтерес. Дослідження окреслених питань сприятиме осмисленню наднаціональності як правової категорії, розумінню еволюції наднаціональних підходів до інтеграційних процесів у ЄС, тенденцій їх розвитку, що має прикладне значення для підвищення ефективності співробітництва України з ЄС, реалізації передбачених Угодою про асоціацію між Україною та ЄС 2014 р. політичної асоціації та економічної інтеграції.

Метою дослідження є висвітлення характерних особливостей та критеріїв кваліфікації наднаціональності як правової реальності, що супроводжує процес міжнародної інтеграції, взаємообумовленості наднаціональності та державного суверенітету, особливостей наднаціонального механізму, здатного діяти, не заручаючись згодою держав-членів інтеграційного об'єднання у кожному окремому випадку, а також дослідження сучасної практики реалізації наднаціональної компетенції, розкриття тенденцій розвитку наднаціональності як чинника та прояву інтеграційних процесів, аналіз доктринальних поглядів і судової практики з цих питань.

У доктрині термін “наднаціональність” як поліваріантна категорія почав застосовуватися на початку ХХ ст., зокрема, у дискурсі про верховенство над чим йдеться – над нацією чи державою, про можливість взаємозамінного вживання термінів “наднаціональність” (*supranationality*) та “наддержавність” (*superstate*), про неоднозначність їхнього доктринального сприйняття, про те, який із цих неологізмів, з огляду на етимологічне тлумачення, точніше передає багатогранність закладеної ідеї, сутність проявів правового феномена наднаціональності, що має велику кількість складників і процедурних аспектів. Останній “негативісти” заперечують, обґрунтовуючи невідповідність тим, що він є не юридичним, а політичним, тобто теорія наднаціональності слугує певним квазіправовим оформленням політичного інструментарію об'єднавчих процесів. Утім, зазначені терміни позначають одне й те саме політико-правове явище, наявність якого можна виявити емпірично. Послугуючись суто фактологією, найпоказовішим прикладом наднаціональності є підстави вважати модель ЄС, що найемніше дає змогу збагнути всю глибину змісту цього поняття, його філософію. Наддержавність є корелятивом, синонімом, однак, з огляду на практику застосування, найбільш вживаним і доктринально укоріненим є термін “наднаціональність”.

Ідея наднаціональності набула особливої актуальності після Другої світової війни зі становленням і концептуалізацією інтеграційних процесів у Європі, пов'язаних із глобалізацією, які у поєднанні зумовили появу та утвердження нових механізмів координації, консолідації зусиль й інтересів, співробітництва суверенних держав. Відомий французький політичний діяч Р. Шуман єдино правильним визнавав наднаціональний підхід, покладений в основу ідеї європейської єдності¹. Успішна реалізація наднаціональності, на його переконання, має стати унікальним підходом до анахронічного середовища міжнародного співтовариства. У 1959 р., звертаючись до Національних зборів Франції, Р. Шуман визначив наднаціональним об'єднання, засноване внаслідок процесу 'часткового злиття суверенітетів держав', уособлюючи солідарність між ними, а також відзначив важливість незалежності 'як від держав, так і від приватних інтересів' 'створеної над державами' наднаціональної влади у прийнятті рішень, у такий спосіб пояснивши вживання цього терміна у виголошеній ним 9 травня 1950 р. Декларації (вказана дата щороку відзначається як День Європи, а в Україні офіційно щорічно третьої суботи травня. Україна – єдина третя країна, в якій на державному рівні відзначається це свято). Наднаціональне співробітництво, на погляд Р. Шумана, варто розглядати як 'нову еру світової історії, сторіччя наднаціоналізму, що настало після сторіччя націоналізму'². Перший Президент Верховного органу Європейського об'єднання з вугілля та сталі (далі – ЄОВС) Ж. Монне наголосив на необхідності формування 'європейськими націями місця для вищої форми організації, вони мають навчатися співіснуванню під егідою спільного права і спільних органів. Суверенні нації минулого більше не здатні вирішувати сучасні проблеми'³. На той час розвиток інтеграційного процесу міг піти шляхом стрімкої федералізації, але перевага була надана наднаціонально-орієнтованому підходу, позаяк він передбачає збереження повноцінного існування і функціонування суверенних держав з усіма притаманними їм атрибутами.

Практика свідчить, що те чи інше соціальне явище може існувати тривалий час без термінологічного позначення доки буде вдало підібрано відповідний, усталений у правосвідомості, термін, легалізований міжнародно-правовими актами. Проте поява терміна "наднаціональність" передувала становленню її на практиці. Більшість учених пов'язують виникнення феномена наднаціональності з європейською інтеграцією, вважаючи, що цей неологізм запроваджено у науковий обіг завдяки фе-

¹ David Price, *Schuman or Monnet? The Real Architect of Europe. Robert Schuman Speeches and Texts on the Origin, Purpose and Future of Europe* (Brussels 2004) 13-4.

² Там само 30-1.

³ Jean Monnet, *Memoirs* (1st ed, Doubleday & Company 1978) 433-4.

дералістському напрямку європейської політико-правової думки, який є її концептуальною основою. Саме федералістські ідеї та уявлення про “світову державу” сформували передумови появи цього терміна як концентрованого виразу федералістських устремлінь “батьків західноєвропейської інтеграції” – Ж. Монне та Р. Шумана. Відтак вказаний термін у сучасному його розумінні з’явився у міжнародно-правовій літературі та практиці у зв’язку зі створенням і функціонуванням європейських співтовариств. Він був легалізований, набувши формального закріплення в абзацах 5 і 6 ст. 9 Договору про заснування ЄОВС 1951 р. (Паризький договір 1951 р.) і стосувався лише наднаціонального характеру функцій, незалежності міжнародних чиновників, які входили до складу Верховного органу (прообраз Європейської Комісії, далі – Єврокомісія), а не наднаціональності Співтовариства загалом. Міжнародні чиновники під час виконання покладених на них функцій і повноважень були зобов’язані уникати звернень за інструкціями до будь-якого уряду або органу та не керуватися їх вказівками, а також утримуватися від будь-яких дій, несумісних із наднаціональним характером їх функцій та повноважень. Згідно з абзацом 5 ст. 9 зазначеного Договору члени Верховного органу виконують свої обов’язки у спільних інтересах Співтовариства⁴. Кожна держава-член зобов’язується поважати наднаціональний характер функцій членів Верховного органу (абзац 6 ст. 9) як міжнародних чиновників і не вдаватися до спроб вплинути на них під час виконання ними завдань⁵. Зрештою сам термін у тексті Договору не визначено, але йдеться про першу та єдину спробу розкрити юридичний зміст наднаціональності у позитивному праві ЄС, з якого невдовзі, у 1967 р., цей термін було вилучено (набули чинності зміни до Паризького договору 1951 р., що передбачали скасування положень його ст. 9), хоча наднаціональна компетенція поступово еволюціонувала у напрямі поширення на нові сфери політики, засвідчуючи зацікавленість держав у її наявності.

Характерно, що Римські договори 1957 р. цього терміна не містили, проте практика їх застосування вирізнялася наднаціональними підходами до міждержавного співробітництва. Викладене засвідчує відсутність у “батьків-засновників Об’єднаної Європи” чітко розробленої концепції наднаціональності, придатної до реалізації у процесі європейської інтеграції. Наднаціональність покликана заповнити відповідні лакуни, розрахована на однаковість розуміння державами сутності її форм та змісту, а також базована на єдності практики застосування. Утім, нині

⁴ Treaty establishing the European Coal and Steel Community, ECSC Treaty, 18 April 1951. URL: https://www.cvce.eu/content/publication/1997/10/13/11a21305-941e-49d7-a171-ed5be548cd58/publicable_en.pdf (accessed: 19.12.2017).

⁵ Там само.

немає жодного міжнародно-правового акта, в якому розкривався б або, принаймні, містився цей термін. Порівняльний аналіз ст. 9 Паризького договору 1951 р. із відповідними статтями Римських договорів 1957 р. та Договору про Європейський Союз (далі – ДЄС) у редакції Лісабонського договору⁶ 2007 р. (далі – ЛД 2007) стосовно порядку формування та функціонування Єврокомісії, виявляє багато спільного. Таким чином, наднаціональність може бути властива практиці організації та діяльності інтеграційного об'єднання і без її закріплення у тексті установчого договору як конституюючого акта. Функціонування Європейського Економічного Співтовариства (далі – ЄЕС, з 1993 р. по 2009 р. – Європейського Співтовариства), Європейського співтовариства з атомної енергії (далі – Євроатом) та ЄС характеризується саме таким підходом.

Найбільш колоритним, промовистим прикладом є обсяг і реалізація наднаціональної компетенції ЄС як головного архітектора наднаціональних механізмів, впливового інтеграційного об'єднання сучасності, діяльність якого охоплює практично всі сфери, притаманні державі. В ЄС тісно переплелися елементи субнаціонального, національного, міждержавного і наднаціонального регулювання, вказуючи на його феноменальні особливості, що включають гнучкість підходів до застосування наднаціональності як практичного інструменту розвитку інтеграції. Накопичений ним досвід свідчить, що чутливу тему наднаціональності варто аналізувати лише у комплексі з не менш чутливою темою суверенітету⁷, а також їх впливу на держави в інтеграційному процесі, адже прослідковується залежність обсягу наднаціональної компетенції (у певних напрямках діяльності, у деяких її складових) від обсягу переданих суверенних прав. Суверенітет є стримуючим чинником розвитку наднаціональності у діяльності інтеграційного об'єднання, позаяк наднаціональний механізм регулювання/управління пов'язаний з обмеженням суверенних прав. Питання співвідношення наднаціональної компетенції та суверенітету держав-членів – ключове у дискусії про правову природу ЄС, який є суб'єктом міжнародного права.

На відміну від міжнародних організацій, членство в інтеграційних об'єднаннях, зокрема ЄС, зумовлює обмеження державами своїх суверенних прав, частину з яких вони йому передають. Як правило, у конституціях держав – членів ЄС передбачається можливість передання суверенних прав. Так, у ч. 1 ст. 23 Основного Закону ФРН 1949 р. закріплено,

⁶ Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union. *Official Journal of the European Union*. C 326/01. Vol 55. 26 October 2012. URL: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2012.326.01.0001.01.ENG&toc=OJ:C:2012:326:TOC (accessed: 19.12.2017).

⁷ Hermann-Josef Blanke, Article 1 'Establishment and Functioning of the Union' in Blanke Hermann-Josef, Mangiameli Stelio (ed), *The Treaty on European Union (TEU) A Commentary* (Springer-Verlag 2013) 84.

що ‘з метою реалізації ідеї Об’єднаної Європи <...> Федерація може передавати свої суверенні права’⁸, у ч. 1 ст. 24 вказано, що ‘Федерація може законодавчим шляхом передавати свої суверенні права міждержавним об’єднанням’⁹, а в ч. 2 ст. 24 йдеться про можливість згоди Федерації ‘на такі обмеження своїх суверенних прав, наслідком яких має бути встановлення і забезпечення мирного і стабільного порядку в Європі та у відносинах між народами усього світу’¹⁰.

Передання частини суверенних повноважень не може трактуватись як їхня втрата або втрата своєї суверенної ідентифікації, оскільки лише держава є носієм суверенітету. Передання на договірній основі державою частини повноважень є її суверенним вибором, проявом суверенної волі, діяльністю з реалізації свого суверенітету та міжнародної правосуб’єктності, а не відмовою від них. Йдеться про добровільне передання певних елементів внутрішньої компетенції держави й одночасну дію на її території національної і наднаціональної юрисдикцій, співвідношення яких визначається обсягом предметних/юрисдикційних повноважень наднаціональних інституцій, необхідних для регулювання/управління конкретними сферами діяльності. Зазвичай повноваження у певних матеріальних сферах передаються не повністю, а частково, лише з окремих питань, а держави, як і раніше, реалізують свій суверенітет, включно зі здатністю і можливістю нового перерозподілу відповідних складових матеріальних сфер компетенції, визначаючи ті з них, які становитимуть предмет наднаціонального регулювання. Наднаціональним інституціям ЄС передані для регулювання/управління не власне матеріальні сфери, а лише певні їх складові з відповідним обсягом повноважень і саме від них залежить, наскільки активно та ефективно ЄС скористається наданими йому можливостями.

Компетенція ЄС поділяється на внутрішню, зовнішню та пов’язану з асоціацією із заморськими країнами і територіями, а її обсяг закріплений в установчих договорах та є неоднаковим у різних сферах. Із метою чіткого розмежування компетенцій між ЄС і державами-членами до Договору про функціонування Європейського Союзу (далі – ДФЄС) включено спеціальний розділ I “Категорії та сфери компетенції Союзу” (статті 2–6). Категорії компетенції ЄС, що відповідно до ст. 2 ДФЄС передбачають наявність виключної компетенції ЄС, спільної компетенції ЄС та держав-членів, компетенції вживати заходи з підтримки, а також внутрішньої компетенції держав-членів, охоплюють конкретні сфери.

⁸ Вячеслав Маклаков, *Конституции зарубежных государств* (4-е изд, Волтерс Клувер 2003) <http://legalportal.am/download/constitutions/83_ru.pdf> дата звернення 15 Грудень 2017.

⁹ Там само.

¹⁰ Там само.

Найбільш значні за обсягом наднаціональні повноваження ЄС, а отже, найбільш значне передання суверенних прав держав-членів притаманне виключній компетенції ЄС (ст. 3 ДФЄС). Однак у цій категорії держави-члени можуть бути спеціально уповноважені ЄС у певній сфері або діяти з метою виконання актів ЄС (ч. 1 ст. 2 ДФЄС), які разом з установчими договорами є основними регуляторами інтеграційних процесів. Наднаціональний механізм продовжує удосконалюватися, враховуючи телеологічні аспекти інтеграції, що засвідчують нововведення ЛД 2007, який розширив коло питань, котрі підлягають наднаціональному регулюванню ЄС. При цьому держави-члени збагачують матеріальну складову наднаціональної компетенції, визначаючи сфери та ступінь передання суверенних прав на рівень інтеграційного об'єднання для успішного досягнення його цілей, реалізуючи спільні інтереси.

У сферах, які не належать до виключної компетенції ЄС, зокрема у сфері спільної компетенції ЄС і держав-членів, активно застосовуються принципи субсидіарності та пропорційності (частини 3–4 ст. 5 ДЄС у редакції ЛД 2007¹¹; Протокол про застосування принципів субсидіарності та пропорційності¹²), дотримання яких відслідковують національні парламенти держав-членів. Регулювання на наднаціональному рівні з'явилося як спосіб подолання нестачі можливостей національного та міжнародного права у деяких напрямках регулювання, а субсидіарність стала методом її подолання.

ЄС притаманне складне поєднання національних, міждержавних і наднаціональних елементів (на рівні: формування та функціонування інституційної системи; процедур і методів прийняття рішень; способів виконання рішень та контролю за ним), співвідношення яких позначається на конфігурації інституційної архітектури, принципах формування і методах діяльності інституцій, характері ухвалюваних ними рішень, а також їхній реальній ролі в інтеграційному процесі. Із посиленням наднаціональних інституцій, в умовах їхньої синергії, зміцнюватиметься наднаціональна складова процесу прийняття рішень ЄС. Власне, для політичного співробітництва держав – членів ЄС характерний міжурядовий метод прийняття рішень (при прийнятті нових держав-членів, у сфері Спільної зовнішньої та безпекової політики, Спільної безпекової та оборонної політики тощо), міждержавні форми співробітництва є домінуючими, на відміну від економічного співробітництва, де превалює наднаціональна модель управління, що немислимо у класичних міжнародних організаціях. Заснування Європейського валютного сою-

¹¹ Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union (n 6).

¹² Там само.

зу означало якісну зміну співвідношення між національними, міждержавними і наднаціональними елементами регулювання в ЄС на користь останніх. Поступово в ЄС утвердилася наднаціональна модель економічної інтеграції як усталена система базових конструкцій, що потенційно передбачає посилення наднаціональних інституцій, як політико-правовий феномен міжнародних економічних відносин і їхнього регулювання, потужний чинник розвитку наднаціональності, а отже, поглиблення інтеграційних процесів (свідченням є рішення про створення банківського і фіскального союзів). Останнє вимагає нових підходів до окресленого співвідношення, яке, як і діюча система стримувань і противаг у рамках ЄС, виявилися малоефективними та вразливими в умовах глобальної економічної рецесії. Якщо до початку економічної кризи 2008–2012 рр., що спровокувала системні ризики, посилення наднаціональних інституцій ЄС викликало протест окремих держав, то нинішня пряма економічна залежність деяких із них від Європейського стабілізаційного механізму схиляє до підтримання поглиблення інтеграції, але їхня згода зумовлена радше прагненням врятувати власну економіку, ніж спільними інтересами, що мають консолідуєчий потенціал. Викладене відповідає руслу сучасних тенденцій, утім європейська бюрократія часто доводить до абсурду свою діяльність, зводячи нанівець спільну реалізацію наднаціональних повноважень. Нині європейська єдність здебільшого ґрунтується на усвідомленні, що розпад, дезінтеграція ЄС призведе до катастрофічних економічних наслідків, тому для політичних еліт поглиблення європейської інтеграції є найбільш прийнятною антикризовою альтернативою¹³. Криза довіри до ЄС, вихід Великої Британії мають спонукати інтеграційне об'єднання до глибинних реформ, які заторкнуть його наднаціональний механізм і сформуєть вікно можливостей, від реалізації яких залежатимуть темпи поглиблення інтеграції.

Функціонування наднаціонального механізму ЄС розвивається за допомогою практики Суду ЄС, роль якого у цьому процесі не має аналогів. Він, зокрема, забезпечує дотримання розмежування повноважень між інституціями ЄС, підтримуючи у такий спосіб інституційний баланс, що сприяє стабільності системи як такої. Характерно, що у рішенні в об'єднаних справах 7/56 та 3-7/57 “*Algera & Others v Common Assembly*” (1957 р.) Суд роз'яснив, що Договір про заснування ЄОВС базується на ‘обмеженні суверенітету на користь наднаціональних інституцій’¹⁴. ЛД 2007 здійснив предметне розширення юрисдикції Суду, що, зокрема, пов’я-

¹³ Jurgen Habermas, *The Crisis of the European Union A Response* (Polity Press 2012) 4-5, 12, 55.

¹⁴ Joined cases 7/56 and 3-7/57 *Algera & Others v Common Assembly* [1957-1958] ECR 39. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:61956CJ0007&from=EN> (accessed: 20.12.2017).

зано зі скасуванням опорної структури ЄС (*EU pillar structure*), запровадженої ДЄС.

Примат (*primacy, supremacy*) права ЄС над внутрішнім правом держав-членів обумовлює наднаціональний вимір правового регулювання та автономність інтеграційного правопорядку, його чітко закріплено у рішенні у справі 6/64 “*Costa v ENEL*” (1964 р.), у якому Суд, зокрема, встановив: ‘Держави, хоч і в обмежених сферах, передали свої суверенні права на користь Співтовариства та сформували у такий спосіб право, що застосовується як безпосередньо до них, так і до суб’єктів їх внутрішнього права’¹⁵. Як наслідок, держави-члени ‘не можуть протиставити правопорядку ЄЕС’, що вирізняється автономністю та має однаково застосовуватися у кожній із них, ‘нормативний акт внутрішнього права, якою б не була його природа, щоб не поставити під сумнів правові засади Співтовариства’¹⁶. У рішенні у справі 14/68 “*Walt v Wilhelm*” (1969 р.) Суд постановив: Договір про заснування ЄЕС ‘сформував свій власний правопорядок, інтегрований у правові системи держав-членів <...> у ситуації колізії норм права ЄЕС і національного права у сферах, що становлять прерогативу ЄЕС, примат мають норми права ЄЕС’¹⁷. Примат права ЄЕС над внутрішнім правом держав-членів було послідовно підтверджено рішеннями Суду, зокрема, у справі 106/77 “*Simmenthal*”¹⁸ (1978 р.). У рішенні у справі 26/62 “*Van Gend en Loos*” (1963 р.) Суд обґрунтував, що ЄЕС є новим міжнародним правопорядком, на користь якого держави обмежили свої суверенні права, хоча і в певних сферах, та суб’єктами якого є не лише держави-члени, а й їх громадяни¹⁹. Пряма дія норм права ЄС²⁰ обмежує сферу дії територіального верховенства держав-членів, віддзеркалюючи передання ними частини своїх суверенних прав на користь ЄС.

З огляду на практику ЄС, наднаціональність є політико-правовою концепцією, функціонально-орієнтованим структурно-процедурним комплексом заходів із регулювання/управління, особливою формою і способом організації співробітництва держав, які на добровільних засадах та договірній основі передають частину своїх суверенних прав інтег-

¹⁵ Case 6/64 *Costa v ENEL* [1964] ECR 585. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:61964CJ0006&from=EN> (accessed: 20.12.2017).

¹⁶ Там само.

¹⁷ Case 14/68 *Walt v Wilhelm* [1969] ECR 1. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:61968CJ0014&from=IT> (accessed: 20.12.2017).

¹⁸ Case 106/77 *Simmenthal* [1978] ECR 629. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:61977CJ0106&from=EN> (accessed: 21.12.2017).

¹⁹ Case 26/62 *Van Gend en Loos* [1963] ECR 1. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:61962CJ0026&from=EN> (accessed: 20.12.2017).

²⁰ Виктор Муравьев, ‘Реализация норм права Европейского Союза во внутренних правопорядках государств-членов’ в Мельник Андрей и Мельник Светлана и Короткий Тимур, *Международное право как основа современного миропорядка Liber Amicorum к 75-летию проф В Н Денисова* (Фенікс 2012) 320-1.

раційному об'єднанню, наділяючи його компетенцією щодо їх реалізації та прийняття у межах цієї компетенції обов'язкових рішень не лише для держав-членів, а й, в окремих випадках, для фізичних і юридичних осіб, які перебувають під їхньою юрисдикцією. Наднаціональність має свої межі, а її наявність уможливується лише відповідністю інтересам держав. ЄС реалізує лише ту компетенцію, якою його наділили держави-члени задля досягнення спільних цілей, а суверенні повноваження держав, експліцитно передані ЄС на основі установчих договорів, становлять обсяг його наднаціональної компетенції, структурно-процедурні питання реалізації якої можуть як обумовлюватися державами в установчому договорі, так і встановлюватися ними згодом, у процесі діяльності інтеграційного об'єднання.

Інституції ЄС, включно наднаціональні, а також органи та агенції, повинні поважати та дотримуватися основоположних прав, які є невід'ємною складовою загальних принципів права²¹, входять до змісту права ЄС. Посилення ролі основоположних прав у наднаціональному правопорядку є непрямим інструментом захисту позиції Суду щодо природи правової системи ЄС²². Характерно, що наднаціональні інституції мають можливість реалізовувати свою волю у державах-членах, не вдаючись до інститутів внутрішнього права, а 'наднаціональність має безпрецедентно високий рівень інтенсивності регулювання внутрішньодержавних відносин'²³.

Загальновизнаної теорії наднаціональності наразі немає, остання вирізняється неоднозначністю її доктринального сприйняття: від беззастережного схвалення правових засобів забезпечення її застосування, різного трактування, до цілковитого спростування, прикметно, що не ігнорування. Осмислення проблематики наднаціональності засвідчує наявність сформованих основних наукових підходів за відсутності єдності щодо практично всіх екзистенційних базисних питань, пов'язаних із наднаціональністю, які є предметом жвавої полеміки. Понад те, у науці міжнародного права донині немає усталеного поняття наднаціональності, натомість наявні багатогранні погляди, принципи розбіжності у світоглядних підходах до його визначення як правової категорії. З огляду на реалії, за яких наднаціональність підтверджена відповідним політико-правовим забезпеченням, супроводжує європейську інтегра-

²¹ Joined cases C-402/05P and C-415/05P *Kadi and Al Barakaat International Foundation v Council and Commission* [2008] ECR I-06351, para 283. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/ALL/?uri=CELEX:62005CJ0402> (accessed: 23.12.2017).

²² Ondrej Hamul'ák and Václav Stehlik, *European Union Constitutional Law: Revealing the Complex Constitutional System of the European Union* (Palacky University Olomouc 2013) 139.

²³ Дмитро Кулеба, 'Принцип наднаціональності у міжнародному праві' (Інститут міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка, Київ 2011) 19.

цію з моменту її започаткування, вона розглядається як нова форма управління, має прикладне значення, ціннісний вимір і може увійти до ідейної спадщини народів.

Враховуючи, *inter alia*, практику організації та діяльності ЄС, у теоретичній юриспруденції серед критеріїв кваліфікації наднаціональності, які слугують верифікатором закладених підходів, виокремлено такі, сутнісно типові для інтеграційного об'єднання, ознаки: 1) компетенція має верховенство над компетенцією держав-членів у визначених останніми сферах; 2) держави передають частину своїх суверенних повноважень на договірній основі; 3) функціонує заради реалізації спільних інтересів; 4) прийняття рішень більшістю голосів держав-членів, а не консенсусом; 5) прийняття обов'язкових для всіх держав-членів рішень, які мають пряму дію в їх внутрішніх правопорядках; 6) юрисдикція судового органу включає тлумачення та застосування відповідних норм; 7) реалізація наднаціональних повноважень інституцією, що є непідконтрольною державам-членам, незалежною від них; 8) склад наднаціональних інституцій формується з міжнародних чиновників, які не є представниками держав-членів, не маючи їх імперативних мандатів (непредставницький характер діяльності міжнародних чиновників, які входять до складу наднаціональних інституцій і реалізують наднаціональні повноваження; діють від імені ЄС та в його інтересах); 9) реалізація наднаціональними інституціями виключної компетенції у сферах, визначених установчими договорами, що раніше становили суверенну прерогативу держав-членів; 10) прийняття норм прямої дії, прямого застосування (*direct applicability*), зобов'язуючи та/або уповноважуючи не лише держав-членів, а й безпосередньо фізичних і юридичних осіб, які перебувають під їхньою юрисдикцією (щодо останніх фактично йдеться про пряму дію, прямий ефект (*direct effect*) конкретних норм, про прямий правовий зв'язок між наднаціональною інституцією та особою, у якому відповідна держава участі не бере); 11) наявність певної фінансової автономії; 12) можливість застосування санкцій за порушення відповідних норм тощо.

Звісно, не кожне інтеграційне об'єднання має весь спектр характерних ознак наднаціональності як її кваліфікуючих критеріїв, а також одне й те саме інтеграційне об'єднання на різних етапах розвитку може мати різний їх обсяг, необхідний для регулювання відповідних сфер діяльності, а на його основі – управління. Зосередившись на сукупності взаємообумовлених і визначальних для сутності наднаціональності параметрів, можна резюмувати, що у концентрованому вигляді лише на теренах ЄС відбулася практична реалізація наднаціональності, яка функціонує

за конкретними напрямками співробітництва і надає можливість характеризувати його як наднаціональне інтеграційне об'єднання. Наднаціональність пронизує інституційно-правову систему ЄС, що водночас є інструментом та результатом інтеграції, чинником і проявом інтеграційної єдності, забезпечує реалізацію наднаціональних повноважень як на стадії правотворчості, так і на стадії правозастосування. Перефразовуючи відомий вислів Г. Еллінека щодо суверенітету, наднаціональність за історичним походженням є, передусім, політичною ідеєю, котра згодом набула юридичного змісту.

Наднаціональність формується завдяки тому, що держави передають інтеграційному об'єднанню частину своїх суверенних повноважень і реалізують їх за допомогою багатостороннього наднаціонального механізму, який держави-члени прагнуть максимально використати. При цьому наднаціональні інституції не набувають суверенітету, вони залежні від обсягу і змісту наданої компетенції, що свідчить про взаємообумовленість існування наднаціональності та державного суверенітету, який під впливом глобалізації²⁴ зазнає формальної та змістової трансформації, втім і надалі відіграватиме ключову регулююче-впорядковуючу роль у міжнародних відносинах.

На доктринальному рівні обговорюється питання екзистенційності наднаціональної компетенції, елементів наднаціональності у діяльності міжнародних організацій. Зазвичай як приклад наводять Організацію Об'єднаних Націй (далі – ООН) (повноваження Ради Безпеки ООН, юрисдикція Міжнародного Суду ООН), Світову організацію торгівлі, Міжнародний банк реконструкції та розвитку, Міжнародний валютний фонд, Міжнародну організацію праці, Міжнародну організацію цивільної авіації (ІКАО), Міжнародний орган з морського дна, Раду Європи (Європейський суд з прав людини). Привертають увагу узагальнення про наявність тенденції поступової трансформації деяких міжнародних організацій, серед яких Африканський Союз, у напрямі набуття ознак наднаціональності, а також про прослідковування елементів наднаціональності у діяльності Міжнародного кримінального суду. Реалії свідчать про відсутність у сучасній системі міжнародно-правового регулювання міжнародних організацій з наднаціональною компетенцією та про належність їм тільки окремих елементів наднаціональності, впровадження лише поодиноких її ознак. Відтак закономірним є твердження про те, що «існують міжнародні організації з певними елементами наднаціональності, але немає жодної наднаціональної організації»²⁵. На думку багатьох

²⁴ James Caporaso and Mary Madeira, *Globalization, Institutions and Governance* (Washington DC 2012) 8, 48-9, 73-4.

²⁵ Henry Schermers and Niels Blokker, *International institutional law: unity within diversity* (5th rev ed, Martinus Nijhoff Publishers 2011) § 62, 57.

дослідників ситуація може змінитися з утвердженням іншого виміру наднаціональності, парадигмою якого є управління, а не верховенство, яке, на їхнє переконання, вичерпало себе як хибна філософія інтеграційних процесів і форма розвитку міждержавного співробітництва. Нині ООН та інші міжнародні міжурядові організації, як й інтеграційні об'єднання, покликані уособлювати принцип суверенної рівності держав, а інтеграційні об'єднання, зокрема ЄС, крім того, втілюють концепцію наднаціональності, практикуючи 'наднаціональну модель управління'²⁶. Звісно, принцип суверенної рівності держав не виключає й можливості використання механізму з елементами наднаціональності.

Наявні альтернативні моделі реалізації наднаціональних підходів: інституційна (окреслена вище) та неінституційна модель наднаціональності, до якої відносять Європейську асоціацію вільної торгівлі (*EFTA*), Північно-Американську асоціацію вільної торгівлі (*NAFTA*), Спільний ринок країн Південного конуса (*MERCOSUR*), Карибське співтовариство (*CARICOM*). Неінституційна модель є важливим аспектом новітньої договірної практики, яка полягає у взятті сторонами, на основі взаємності, зобов'язань для здійснення ними своєї компетенції у рамках міжнародного договору, що фактично означає добровільне обмеження державами своїх суверенних прав лише на користь одна одної, не створюючи інституцій, наділених наднаціональними повноваженнями. Застосування неінституційної моделі наднаціональності у взаємодії держав методологічно і практично здатне уможливити більш ефективне врегулювання національних, регіональних, глобальних проблем сучасності, які вимагають особливих механізмів регулювання, не пов'язаних із формуванням наднаціональних інституцій, а також забезпечити врахування національних інтересів держав, потреб міжнародної інтеграції та докорінних змін у міжнародних відносинах. Потенціал цієї моделі залишається не сповна використаним.

Висновки. З огляду на викладене, наднаціональність є політико-правовою концепцією передання державами на договірній основі інтеграційному об'єднанню частини суверенних прав, а також наділення його компетенцією щодо їхньої реалізації та прийняття у межах цієї компетенції обов'язкових рішень не лише для держав-членів, а й, в окремих випадках, для фізичних і юридичних осіб, які перебувають під їхньою юрисдикцією. Враховуючи відсутність наднаціональних міжнародних організацій, наявність в останніх лише окремих її елементів, є підстави для висновку про відносний характер наднаціональності як правової реальності, за винятком інтеграційних об'єднань, з-поміж яких вирізняється

²⁶ Hamul'ák and Stehlik (n 22) 142.

ЄС. На нинішньому етапі ЄС зіткнувся зі складними проблемами у межах наявної парадигми функціонування наднаціональності та виявився не спроможним своєчасно їх подолати, що залишається короткостроковим і нагальним завданням для його держав-членів.

Наднаціональність як політико-правова реальність розвивається, удосконалюється, слугуючи чинником і проявом інтеграційних та глобалізаційних процесів, еволюційним методом віднайдення прийнятних форм досягнення поглибленого співробітництва держав на ціннісних засадах, *inter alia*, поваги до основоположних прав, збагачуючи власне концептуальне наповнення, а також змінюючи усталені уявлення про спектр стратегій і тактик захисту національних інтересів держав. Наднаціональний інструментарій регулювання, наднаціональна модель управління, можливості їхньої практичної реалізації засвідчують як зацікавленість держав у такій правовій реальності, так і динаміку змін у міжнародній інтеграції.

REFERENCES

List of legal documents

Legislation

1. Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union, *Official Journal of the European Union*, C 326/01, Vol 55, 26 October 2012. URL: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2012.326.01.0001.01.ENG&toc=OJ:C:2012:326:TOC (accessed: 19.12.2017) (in English).
2. Treaty establishing the European Coal and Steel Community, ECSC Treaty, 18 April 1951. URL: https://www.cvce.eu/content/publication/1997/10/13/11a21305-941e-49d7-a171-ed5be548cd58/publishable_en.pdf (accessed: 19.12.2017) (in English)/

Cases

3. Case 106/77 Simmenthal [1978] ECR 629. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:61977CJ0106&from=EN> (accessed: 21.12.2017) (in English).
4. Case 14/68 Walt v Wilhelm [1969] ECR 1. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:61968CJ0014&from=IT> (accessed: 20.12.2017) (in English).
5. Case 26/62 Van Gend en Loos [1963] ECR 1. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:61962CJ0026&from=EN> (accessed: 20.12.2017) (in English).
6. Case 6/64 Costa v ENEL [1964] ECR 585. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:61964CJ0006&from=EN> (accessed: 20.12.2017) (in English).
7. Joined cases 7/56 and 3-7/57 Algera & Others v Common Assembly [1957-1958] ECR 39. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:61956CJ0007&from=EN> (accessed: 20.12.2017)(in English).

8. Joined cases C-402/05 P and C-415/05 P Kadi and Al Barakaat International Foundation v Council and Commission [2008] ECR I-06351. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/ALL/?uri=CELEX:62005CJ0402> (accessed: 23.12.2017) (in English).

Bibliography

Authored books

9. Caporaso J and Madeira M, *Globalization, Institutions and Governance* (Washington DC 2012) (DOI: <http://dx.doi.org/10.4135/9781446288221>) (in English).
10. Habermas J, *The Crisis of the European Union. A Response* (Polity Press 2012) (DOI: 10.1017/S0008423915000335) (in English).
11. Hamul'ák O and Stehlik V, *European Union Constitutional Law: Revealing the Complex Constitutional System of the European Union* (Palacky University Olomouc 2013) (in English).
12. Monnet J, *Memoirs* (1st ed, Doubleday & Company 1978) (in English).
13. Price D, *Schuman or Monnet? The Real Architect of Europe. Robert Schuman Speeches and Texts on the Origin, Purpose and Future of Europe* (Brussels 2004) (in English).
14. Schermers H and Blokker N, *International institutional law: unity within diversity* (5th rev ed, Martinus Nijhoff Publishers 2011) (DOI: 10.1163/ej.9789004187962.i-1273) (in English).
15. Maklakov V, *Konstitucii zarubezhnykh gosudarstv [Constitutions of Foreign Countries]* (4-e izd, Volters Kluver 2003) <http://legalportal.am/download/constitutions/83_ru.pdf> accessed 15 December 2017 (in Russian).

Edited books

16. Blanke H-J, Article 1 'Establishment and Functioning of the Union' in H-J Blanke, S Mangiameli (ed), *The Treaty on European Union (TEU) A Commentary* (Springer-Verlag 2013) (DOI: 10.1007/978-3-642-31706-4) (in English).
17. Muravev V, 'Realizacija norm prava Evropejskogo Sojuza vo vnutrennih pravoporjadkah gosudarstv-chlenov' ['Implementation of the law of the European Union in the Internal Law of the Member States'] v Melnik A, Melnik S, Korotkij T (red), *Mezhdunarodnoe pravo kak osnova sovremennogo miroporjadka Liber Amicorum k 75-letiju prof V N Denisova [International Law as the Foundation of Modern World Order Liber Amicorum Professor Volodymyr Denysov in Honour of his 75th Birthday]* (Feniks 2012) (in Russian).

Scientific report

18. Kuleba D, 'Pryntsyp nadnatsionalnosti u mizhnarodnomu pravi' ['Principle of Supranationality in International Law'] (Instytut mizhnarodnykh vidnosyn Kyivskoho natsionalnoho universytetu imeni Tarasa Shevchenka, Kyiv 2011) (in Ukrainian).

Volodymyr Denysov, Liudmyla Falalieieva

SUPRANATIONALITY AS LEGAL REALITY OF INTERNATIONAL INTEGRATION

ABSTRACT. Currently there is a topical issue of implementation models, qualification criteria and characteristic features of supranationality as legal reality accompanying the process of international integration, which is underlain by such values as, inter alia, respect

for fundamental rights. It seems reasonable to single out the characteristics reflecting the essence of an integrated supranational association, to analyze the modern practice of implementation of supranational competence and the impact of globalization processes thereon, to summarize the characteristics identified in the doctrine and in judicial practice and, using this as the basis, to explore the phenomenon of supranationality as modern legal reality of international integration.

The purpose of this article is to examine the criteria of qualification of supranationality as legal reality accompanying international integration, to describe the trends of its development as a factor and manifestation of integration processes.

Considerable attention is given to specific features of the supranational mechanism which is able to operate without seeking the consent of member States of the integrated association in each particular case. The authors note that the term “supranationality” preceded its coming into being in practice. Most scholars attribute its emergence to European integration and believe that this neologism has been introduced into scientific circulation by the federalistic line of European political and legal thought, being its conceptual basis. It is noted that unlike in case of membership of States in international organizations, in case of membership in integrated associations, in particular, in the European Union, the States restrict their sovereign rights conferring some of their rights to the integrated association. In such instance, conferral of rights may not be construed as their loss or loss of the State’s sovereign identification, since only the State is the bearer of sovereignty. What is meant here is a voluntary conferral of certain elements of the State’s internal competence and the simultaneous application on its territory of the national and supranational jurisdictions, with their correlation being dependent on the scope of substantive/jurisdictional powers of supranational institutions which are needed for regulation and, on its basis, for administration of specific areas of activity.

The authors arrive at the conclusion that the most eloquent example is the scope and the implementation of the EU’s supranational competency as the chief architect of supranational mechanisms, with its activities covering almost all of the areas peculiar to the State. It is pointed out that in the EU elements of national, inter-State and supranational regulation are closely intertwined, which is an indication of its unique distinctive features including the flexibility of approaches to the use of supranationality as a practical tool for development of integration. The authors offer own definition of supranationality as a political and legal concept within the framework of which the States on a contractual basis transfer a part of their sovereign rights to an integrated association and grant the latter the competence to implement such rights and, within the framework of such competence, to make decisions binding not only on the member States but also, in some cases, on individuals and legal entities within their jurisdiction. The article demonstrates that the EU supranational institutions have been actually conferred, for regulatory purposes, not the material areas proper, but only certain components thereof, with a respective scope of authority, and this is what determines how actively and efficiently the EU will realize the opportunities granted to it; this may become the subject matter of further research.

KEYWORDS: supranationality; sovereignty; the European Union; fundamental rights; subsidiarity; integration.