Президентові ЄС Д. Туску про те, що її країна формально запускає ст. 50 й починає дворічний період переговорів про вихід[25].

Вихід Великобританії з ЄС був запланований на 29 березня 2019 р., пізніше був відкладений на 31 жовтня 2019 р., але відбувся лише 31 січня 2020 р.

У підсумку кількість членів Європейського Союзу зменшилася до 27. Сьогодні офіційні кандидати на вступ до ЄС – Туреччина (заявка подана 1987 р.), Північна Македонія (подана 2004 р.), Чорногорія (подана 2008 р.), Албанія (подана 2009 р.), Сербія (подана 2009 р.), Боснія і Герцеговина (подана 2016 р.), Молдова (подана 2022 р.), а також Україна (подана 2022 р.). Потенційні кандидати – Грузія та Косово.

Отже, Європейський Союз досягнув безпрецедентного рівня інтеграції та співпраці. Ступінь правової інтеграції, наднаціональної політичної влади й економічної інтеграції тут значно перевершує інші міжнародні організації. Хоча ЄС не замінив національну державу, його інституції дедалі більше нагадують парламентську демократичну політичну систему на наднаціональному рівні.

Розділ 2
Правова система Європейського Союзу: джерела та загальні принципи

Після набрання чинності Лісабонського договору 1 грудня 2009 р. ***правова система ЄС*** була значно спрощена. Замість трьохопорної структури, що охоплювала Європейські співтовариства (економічна та соціальна політика, охорона довкілля), спільну зовнішню політику й політику безпеки (СЗППБ) та співробітництво в сфері юстиції й поліції в кримінальних справах, створено одноопорну. Право ЄС повністю інтегроване в правові системи держав-членів. Здебільшого його норми мають пряму дію та верховенство над національним законодавством держав-членів. Суб'єкти права Євросоюзу, крім держав-членів й інституцій ЄС, – це також юридичні та фізичні особи.

Складником правової системи Союзу стали *спільні цінності* (EU common values), які мають вирішальне значення для забезпечення його функціонування як правової спільноти. Вони не лише загальний орієнтир для діяльності, а й унормовують поведінку ЄС як суб'єкта права. Загалом

[25] Ray Michael. Lisbon Treaty. *Britannica.* URL: https://www.britannica.com/event/Lisbon-Treaty

їх прийнято розділяти на *фундаментальні* цінності (fundamental values), що унормовують діяльність Союзу як правової спільноти й охоплюють дотримання принципів демократії, верховенства права та поваги до прав людини (ст. 2 та 6 Договору про ЄС), і *засадничі* (guiding values), які супроводжували ідею європейської інтеграції упродовж усього часу її реалізації – мир, інтеграція, ринкова економіка тощо (ст. 3 Договору про ЄС та положення інших установчих договорів).

Саме щодо відповідності діяльності та функціонування Союзу уявленням про його спільні цінності національні суди держав-членів, зокрема Федеральний конституційний суд ФРН[26], досліджують правову природу ЄС й особливості взаємодії його правової системи та національних правових систем.

Окрім цього, у своїй зовнішній політиці Євросоюз відповідно до ст. 21 Договору про ЄС послідовно утверджує власні спільні цінності у своїх відносинах на міжнародній арені, надаючи їм правовий характер і нормативний зміст.

Упродовж існування та функціонування Євросоюзу сформовано значний обсяг правових норм й усталених практик, що унормовують відносини між його державами-членами, державами-членами й інституціями, між самими інституціями й окреслюють механізми дії та застосування права ЄС у правопорядках його держав-членів. Право Союзу набуло своєї *внутрішньої структури*: первинне та вторинне законодавство; матеріальне й інституційне право; т. зв. «тверде» та «м'яке» право; писане та неписане право ЄС; т. зв. «союзне право» й *acquis*.

Первинне законодавство ЄС (primary legislation) – чинні установчі акти, зокрема Договір про ЄС (ДЄС), Договір про функціонування ЄС (ДФЄС), Договір про заснування Європейського співтовариства з атомної енергії (ДЗЄСАЕ) та Хартія основних прав ЄС, консолідовані у тексті Лісабонського договору (2009 р.), а також протоколи, декларації, застереження до них і договори про приєднання нових держав-членів. Під *вторинним законодавством* (secondary legislation) розуміють сукупність правових норм, створених інституціями Союзу під час їх правотворчої діяльності та відображених у правових актах, перерахованих у ст. 288 ДФЄС. Інколи сюди зараховують і міжнародні договори, але їхня правова природа дещо відмінна від актів вторинного законодавства. Тому їх слушно виокремлювати в осібну структуру, що в літературі має назву т. зв. конвенційного права (коли йдеться про договори, де Євросоюз –

[26] Див., напр., Справа 2BvE 2/08 *Gauweiler v. Treaty of Lisbon*, Judgement fo 30 June 2009.

договірна сторона) та т. зв. комплементарного права (коли йдеться про договори держав-членів, які стосуються їх співпраці для досягнення цілей ЄС і можуть мати правові наслідки для нього). Водночас часто під комплементарним правом розуміють акти невизначеної правової природи[27], ухвалені інституціями Євросоюзу під час виконання своїх цілей і завдань.

Поділ права ЄС на т. зв. *внутрішнє* та *зовнішнє* умовний і ґрунтується на ідеї того, що норми права унормовують відносини в межах цього об'єднання або спрямовані на регулювання співробітництва Союзу з іншими суб'єктами міжнародного права й учасниками міжнародної політики.

Інституційне право (EU Institutional Law) охоплює сукупність норм і принципів, які унормовують відносини між ЄС і державами-членами щодо забезпечення реалізації права Євросоюзу в правовій системі (EU Constitutional Law) та функціонування його інституційно-правового механізму (EU Administrative Law). *Матеріальне право* (EU Substantive Law) – норми та принципи, покликані регулювати відносини між суб'єктами права ЄС за предметними сферами співпраці (право внутрішнього ринку, зовнішніх відносин, конкурентне право тощо).

За способом закріплення правових норм у суспільних відносинах традиційно у правових системах виділяють т. зв. *писане* (закріплене в усталених правових формах) і *неписане* (унаочнене у поведінці суб'єктів права) право. У правовій системі ЄС значний масив правових норм кодифікований у письмовій формі. Водночас варто зазначити, що наявність звичаєвих норм, які регулюють певні види суспільних відносин, – невід'ємний елемент будь-якої правової системи, зокрема й Євросоюзу. Практика міжінституційної співпраці між органами ЄС багата прикладами, коли певні узвичаєння, сформовані у роботі його інституцій, набували статусу писаної норми.

Останнім часом у Євросоюзі, як і в багатьох інших міжнародних міжурядових організаціях, з'явилася практика ухвалення гнучких рішень, котрі часто відображали досягнуті політичні компроміси через затвердження рекомендаційних актів, на основі яких з'являлися правові наслідки для сторін. Під *«твердим» правом* (hard-law) розуміють ті правові норми, які містять чітке зобов'язання вчинити певне діяння з можливістю делегування третій стороні права імплементувати, витлумачити,

[27] Commission Notice on agreements of minor importance which do not appreciably restrict competition under Article 81(1) of the Treaty establishing the European Community (de minimis), (2001/C 368/07).

застосувати та вирішити спір на основі такої норми. *«М'яке» право* (soft-law) – це, відповідно, усі інші норми, яким не властиві перераховані вище елементи. Із запровадженням методу «відкритої координації» (Open Coordination Method) застосування елементів «soft-law» у праві ЄС набуває все більшого значення[28].

Хоча трьохопорну структуру Євросоюзу скасовано із набуттям чинності Лісабонського договору, в структурі права ЄС можна виділити сукупність норм, що регулює його діяльність у сфері зовнішньої політики та політики безпеки, оборони й військово-політичної співпраці, або т. зв. *«союзне право»*, в основі якого лежить метод координації міждержавної співпраці як засадничий для міждержавних відносин.

«Союзне право» в широкому сенсі – частина acquis ЄС як спільної правової спадщини, сформованої у процесі європейської інтеграції. *Acquis* походить від французького терміна *«acquis communautaire»*, який первинно окреслював правовий доробок Євросоюзу в регулюванні економічної діяльності на основі т. зв. «комунітарного права».

Тобто серед узагальнених вище типологічних одиниць права ЄС можна виділити такі основні **джерела права**: 1) установчі договори (т. зв. «первинне законодавство»); 2) міжнародні (додаткові) угоди з міжнародними організаціями й іншими країнами; 3) регламенти, директиви, рішення, рекомендації та висновки (т. зв. «вторинне законодавство»); 4) рішення та висновки Суду ЄС, в яких також визначено загальні принципи права ЄС.

Головні ***установчі договори Євросоюзу*** – Договір про ЄС (ДЄС) і Договір про функціонування ЄС (ДФЄС). Їх прийнято називати консолідованими договорами, оскільки вони охоплюють зміни, які було внесено Маастрихтським, Амстердамським, Ніццьким і Лісабонським договорами. Також до установчих договорів належать: договори про заснування Європейського співтовариства вугілля та сталі, Європейського Економічного Співтовариства, Європейського співтовариства з атомної енергії (Євроатому); Конвенція про деякі спільні для Європейських співтовариств інституції 1957 р.; Договір про злиття; акти вступу Великої Британії, Данії, Ірландії; Греції; Іспанії та Португалії; Австрії, Фінляндії та Швеції; Естонії, Кіпру, Латвії, Литви, Мальти, Польщі, Словенії, Словаччини, Угорщини та Чеської Республіки; Болгарії та Румунії; Хорватії; Бюджетні угоди 1970 та 1975 рр., Єдиний європейський акт 1986 р.

[28] Terpan F. Soft Law in the European Union The Changing Nature of EU Law. *European Law Journal*. 2015. № 21 (1). P. 68–96.

Ці документи встановлюють основи правопорядку ЄС та є первинними джерелами його права. Якщо вони суперечать нормам, які містяться в міжнародних угодах, установчі договори мають переважну силу.

Міжнародні угоди або конвенції – «невід'ємна частина права Співтовариства»[29]. Такі договори укладає Євросоюз:

1) лише в межах повноважень, що надані ЄС установчими договорами (наприклад, торговельні відносини за ст. 207 ДФЄС);

2) через приєднання до вже укладеної міжнародної угоди (наприклад, до Генеральної угоди з тарифів і торгівлі (ГАТТ)).

Повноправними джерелами права ЄС вважають лише угоди, укладені Євросоюзом як самостійним суб'єктом права, або такі, що ратифіковані всіма державами-членами, наприклад, Угода про асоціацію між Україною та ЄС. Угоди, укладені окремими державами-членами з іншими країнами (тобто такими, що не є членами ЄС), визнають джерелами права Євросоюзу лише у виняткових випадках (за рішенням Суду ЄС).

Інституції Євросоюзу, відповідно до ст. 288, наділені повноваженнями ухвалювати регламенти, директиви, рішення, надавати рекомендації та висновки. Їх прийнято називати ***актами вторинного законодавства***. *Регламенти* (regulations) – акти загального характеру. Ст. 288 ДФЄС встановлює, що регламенти обов'язкові для виконання в усій своїй повноті та застосовуються безпосередньо в усіх державах-членах. Тобто вони мають юридичну силу без подальшої імплементації в національне законодавство держав-членів, а індивіди можуть посилатися на них у національних судах, захищаючи свої суб'єктивні права.

Згідно зі ст. 288 ДФЄС директиви (directives) обов'язкові щодо кінцевого результату, який вони мають досягти, та щодо держав-членів, до яких вони адресовані. Проте державам надано вибір форм і методів імплементації (такими формами можуть бути законодавчі акти або адміністративні приписи). Директива може бути адресована й до всіх держав-членів ЄС, і лише до деяких із них. Зазвичай директиви – основний інструмент гармонізації законодавства держав-членів. Хоча для повної юридичної сили директиви потребують імплементації в національне законодавство держав-членів, Суд ЄС вирішив, що за певних умов вони можуть мати пряму дію.

Рішення (decisions) – індивідуально-правові акти, адресовані до певної особи або кількох осіб, якими можуть бути й держави, й фізичні чи юридичні особи. Рішення обов'язкові в усій своїй повноті (але лише щодо їх адресата) та не потребують подальшої імплементації.

[29] Див.: Справа 181/73, *Haegeman v. Belgium* (1974) ECR 449, (1975) CMLR 515.

Регламенти, директиви та рішення ухвалюють зазвичай згідно із *звичайною законодавчою процедурою* (ordinary legislative procedure). Вона полягає у спільному ухваленні Європейським парламентом і Радою ЄС запропонованого Європейською комісією акта. Ця процедура визначена у ст. 294. В окремих випадках, передбачених ДЄС та ДФЄС, ухвалення регламентів, директив або рішень здійснює Європейський парламент за участі Ради ЄС або навпаки, що називається *спеціальною законодавчою процедурою* (special legislative procedure).

Регламенти, директиви та рішення обов'язкові для виконання. Відповідно до ст. 296 ДФЄС ці акти повинні містити підстави, на яких вони ґрунтуються, а також посилання на пропозиції або висновки, отримання яких потрібне згідно з установчими договорами ЄС. Ці процесуальні вимоги істотні. Їх недотримання може мати наслідком скасування у судовому порядку актів ЄС згідно зі ст. 263 або 265 ДФЄС.

Хоча ст. 288 Договору про діяльність Євросоюзу чітко класифікує законодавчі акти інституцій ЄС, насправді формальне визначення акта як регламенту, директиви або рішення часто може вводити в оману. Тому в разі виникнення суперечки Суд ЄС перевіряє суть акта, а не його форму. У багатьох справах суд дійшов висновку, що регламент, який не встановлює загальних правил, може бути перекваліфікований на «приховане рішення»[30].

Рекомендації та висновки не обов'язкові для виконання, а мають лише рекомендаційний характер. Проте вони не повністю позбавлені юридичного значення. У рішенні по справі *Grimaldi v. Fonds des Maladies Professionelles*[31]. Суд ЄС постановив, що під час розгляду справ судді національних судів повинні брати до уваги зазначені рекомендації, особливо, якщо вони полегшують тлумачення національного права або права Євросоюзу.

Право ЄС не визнає доктрини судових прецедентів, проте рішення Суду ЄС та Загального суду, залишаючись обов'язковими лише для сторін у справі, мають неабияке значення. Суд ЄС і Загальний суд, кожен у межах своєї юрисдикції, забезпечують дотримання законності при тлумаченні та застосуванні установчих договорів. Тому ті частини судових рішень, що тлумачать їх положення, мають особливе значення й стають джерелами права. Суд ЄС і Загальний суд встановлюють загальні принципи

[30] Див., наприклад, рішення за справами 16&17/62, *Confũdũration Nationale des Productions de Fruits et Legumes v. Council* (1962) ECR 471, (1963) CMLR 160 та рішення за справою 41&44/70, *International Fruit Co. v. Commission* (1971) ECR 411, (1975) 2 CMLR 515.

[31] Див.: Справа C-322/88, *Grimaldi v. Founds des Maladies Professionelles* (1989) ECR 4407, (1991) 2 CMLR 265.

тлумачення та застосування положень права Євросоюзу судами держав-членів. Це засвідчує вагому роль судів у розвитку правової системи ЄС.

На відміну від судів загального права Суд ЄС та Загальний суд не зв'язані своїми попередніми рішеннями. Такий підхід дає змогу якнайкраще розв'язувати суперечливі питання щодо постійної зміни політичних й економічних реалій[32].

Особливе місце в системі джерел права ЄС займають правові акти в сфері спільної зовнішньої політики та політики безпеки (СЗППБ). Згідно зі ст. 25 ДЄС у сфері СЗППБ Євросоюз ухвалює керівні принципи (general guidelines), рішення (decisions) щодо заходів, що проводитимуться. Згідно з п. 1 ст. 26 ДЄС Європейська рада уповноважена визначати стратегічні цілі ЄС через затвердження керівних принципів, Рада Євросоюзу – спільну зовнішню політику та політику безпеки й ухвалювати відповідні рішення (п. 2 ст. 26 ДЄС); держави-члени ЄС та Верховний представник із питань закордонних справ і політики безпеки відповідальні за реалізацію (п. 3 ст. 26 ДЄС). Загальні засади ухвалення рішень у сфері СЗППБ регламентовані у ст. 31 ДЄС. Вони передбачають одноголосність у Європейській раді та Раді ЄС та неможливість ухвалення в цій сфері традиційних актів вторинного законодавства Євросоюзу. Акти ЄС в сфері СЗППБ мають характер «soft-law» і відображають особливості міжурядового співробітництва.

Окрему увагу варто приділити поняттю ***«acquis ЄС»***, що знайшло широке застосування в офіційних документах Союзу, зокрема в установчих договорах[33] і міжнародних угодах, наприклад, в Угоді про асоціацію між Україною та ЄС[34]. В юридичному аспекті обсяг «acquis ЄС» значно ширший, ніж право ЄС. На думку науковців, це своєрідний «спільний доробок» Євросоюзу, що забезпечує цілісність його правової системи й обов'язкове однакове застосування права ЄС країнами-членами та третіми країнами[35]. Дійсно, «правова система» – найбільш тотожне поняття для acquis.

У внутрішній політиці *«acquis ЄС»* означає усе, що було досягнуто упродовж співробітництва країн-членів у межах повноважень Євросоюзу. У цій сфері «acquis ЄС» складається з таких елементів: установчі договори ЄС; загальні принципи та доктрини права; вторинне законодавство ЄС;

[32] Право Європейського Союзу : підручник / за ред. Р. А. Петрова. Вид. 9-те, змінене та допов. Харків : Право, 2019. С. 54.

[33] Див., наприклад, ст. 20 (4) Договору про ЄС.

[34] Див., наприклад, Преамбула, ст. 2 (d) Угоди про асоціацію між Україною та ЄС.

[35] Муравйов В. І. Засоби впливу права Європейського Союзу на внутрішні правопорядки третіх країн. *Підприємництво, господарство і право*. 2002. № 6. С. 74–75; Петров Р. А. Поняття «acquis communautaire» у праві Європейського Союзу. *Право України*. 2003. № 9. С. 142–146.

міжнародні угоди, обов'язкові для країн-членів; «м'яке» право ЄС[36]. Важливий елемент «acquis ЄС» у внутрішній політиці Євросоюзу – загальні принципи, закріплені в установчих договорах ЄС (спільні цінності відповідно до ст. 2 ДЄС, принципи пропорційності, субсидіарності й ефективності права тощо). Особливе місце посідають принципи, що гарантують належне функціонування внутрішнього ринку Євросоюзу (вільного пересування людей, товарів, послуг і капіталу, «взаємного визнання», свободи ринкових відносин). «Acquis ЄС» охоплює також вторинне законодавство. Імперативні норми та загальні принципи міжнародного права – також його вагомі елементи. «Acquis ЄС» охоплює дво- та багатосторонні договори, укладені Євросоюзом із третіми країнами та міжнародними організаціями, а також договори, укладені країнами-членами до вступу в ЄС за умови, що вони не суперечать праву ЄС.

«М'яке» право Євросоюзу (рекомендації та думки, висновки й резолюції, декларації інститутів ЄС чи країн-членів, програми майбутньої політики) – також один із елементів «acquis ЄС». Ці документи не мають юридичної чинності, але можуть застосовуватися Судом Євросоюзу для інтерпретації положень первинного чи вторинного законодавства ЄС. У сфері співробітництва з країнами, що претендують на членство, асоціацію чи привілейоване партнерство з Євросоюзом, обсяг поняття «acquis ЄС» ширший, ніж обсяг цього поняття у внутрішній політиці ЄС. Імплементація країнами-кандидатами acquis Євросоюзу в національну правову систему – одна з умов завершення переговорів про повне членство в ЄС. На підготовчому етапі вступу інституції Євросоюзу самостійно визначають пріоритетні елементи acquis для кожної країни-кандидата з огляду на ступінь її готовності до вступу в Союз. Ці елементи фіксують у програмах асоційованого партнерства чи інших документах ЄС (наприклад, «Біла книга Європейської комісії з підготовки країн Центральної та Східної Європи до інтеграції у внутрішній ринок ЄС»)[37]. На підставі таких документів кожна країна-кандидат розробляє «Національну програму імплементації acquis».

Тобто, пройшовши складний майже 70-річний шлях активного розвитку та трансформацій, правова система Європейського Союзу сьогодні досить сформована, з усталеним і систематизованим набором джерел права. Будучи надзвичайно динамічною, вона формує те середовище, у якому протікає процес європейської інтеграції в усіх його складниках; «правила гри», за якими інституції ЄС ухвалюють рішення, здійснюється реалізація усієї його політики, визначаються нові пріоритетні шляхи розвитку.

[36] Gialdino C. Some reflections on the acquis communautaire. *Common Market Law Review*. 1995. Vol. 32. P. 1089–1121.

[37] COM (95) 163.