

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ВІДНОСИН ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ З ТРЕТІМИ КРАЇНАМИ

доповідь за Весняній школі
**«ПРАВО ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ ТА ЙОГО ВПЛИВ НА
УКРАЇНУ»**
15-23 БЕРЕЗНЯ 2021 Р.

Смирнова К.В.
д.ю.н., професор, професор кафедри порівняльного і
європейського права Інституту міжнародних відносин
Київського національного університету імені Тараса Шевченка
Експерт Центру досконалості Жана Моне

Про діяльність Центру досконалості Жана Моне – <http://www.iir.edu.ua/jean-monnet-center/jean-monnet-news/>
База даних навчальної і наукової інформації про ЄС – <http://e-learning.iir.edu.ua/course/view.php?id=29&lang=uk>



With the support of the
Erasmus+ Programme
of the European Union



За підтримки програми Еразмус+ Європейського Союзу в межах проекту Центру досконалості Жана Моне №611625-EPP-1-2019-1-UA-EPPJMO-CoE «Поглиблений розвиток європейських студій в Україні: міждисциплінарний підхід».

Підтримка Європейською Комісією створення цієї публікації не передбачає підтримку її змісту, який відображає думку тільки авторів, і Комісія не може нести відповідальність за будь-яке використання інформації, яка тут міститься.

With the support of the Erasmus+ Programme of the European Union within the Jean Monnet Centre of Excellence Project № 611625-EPP-1-2019-1-UA-EPPJMO-CoE "Advancing European Studies in Ukraine: Interdisciplinary Approach".

The European Commission's support for the production of this publication does not constitute an endorsement of the contents, which reflect the views only of the authors, and the Commission cannot be held responsible for any use which may be made of the information contained therein.

- Європейський Союз має міжнародну правосуб'єктність
 - Зовнішня компетенція ЄС є наділеною (conferred competence)
-
- Спільна зовнішня політика та політика безпеки ЄС розглядається як компетенція sui generis.
 - Виключна компетенція укладання договорів також відокремлена від загальної законодавчої компетенції.
 - Зовнішня компетенція Союзу може бути складною через суверенітет держав-членів та їхню індивідуальну участь на міжнародній арені.
 - Держави-члени беруть участь у змішаних угодах, але їм забороняється здійснювати свою спільну компетенцію з метою запобігання „розколу міжнародного представництва Союзу” (*Commission vs. Sweden* [2010])



Участь ЄС у міжнародних організаціях

СОТ - з 1 січня 1995р.

Продовольча та сільськогосподарська організація ООН (ФАО) - з 1991р.,

ЄБРР – з 1990 р. (ЄС засновник)

Євроконтроль

Енергетичне співтовариство

Гаазька конференція приватного права

ЄС є *de facto* членом Всесвітньої митної організації,

участь ЄС в ОЕСР за змістом наближена до повного членства

4 травня 2011 р. Генеральна Асамблея ООН затвердила процедуру участі Європейського Союзу як спостерігача в роботі асамблеї та в конференціях ООН.

3 квітня 2001 р.: між Радою Європи та Європейським Союзом підписано «Спільну декларацію про співробітництво та партнерство між Радою Європи та Європейською Комісією»,

Загальний огляд процедури укладання угод

- Стаття 218 ДФЄС
- Центральною установою є Рада, яка діє за кваліфікавої більшості (QMV) та одностайного голосування лише за 4 конкретних обставини відповідно до статті 218 (8) ДФЄС.
- Загалом ініціюється та проводиться Комісією відповідно до статті 218 (3) ДФЄС.
- За рекомендацією Рада вирішує, чи слід вести переговори з цього питання, і може обрати свого переговорника.
- Парламент не активно бере участь у переговорах. (Стаття 218 (10) ДФЄС).
- Інститути ЄС та держави-члени можуть судовим шляхом оскаржити конституційність угоди до її укладення. (Стаття 218 (11) ДФЄС)
- Рада укладає будь-яку угоду за активної участі Парламенту (якщо вона не стосується виключно СЗППБ) (стаття 218 (6) ДФЄС)
- Парламент повинен офіційно дати згоду на укладання договору (Стаття 218 (6) (а) ДФЄС)
- Доктрина функціонального правонаступництва застосовується, коли Союз досягає успіху у міжнародних угодах держав-членів. (*International Fruits* [1972])

Роль Європарламенту:

Рада ЄС ухвалює рішення про укладання угоди після отримання схвалення від Парламенту у випадках укладання:

- угод про асоціації;
- угоди про приєднання ЄС до Європейської конвенції про захист прав людини й основних свобод;
- угод, які при організації процедур співробітництва засновують особливий інституціональний механізм;
- угод, що мають значні бюджетні наслідки для ЄС;
- угод, що поширюють дію на сфери, стосовно яких застосовується звичайна законодавча процедура або спеціальна законодавча процедура, коли потрібне схвалення Європейського парламенту (п. 6 а, ст. 218 ДФЄС).

Європейський парламент теж здійснює певний вплив на СЗППБ через контроль над бюджетом Євросоюзу (оскільки з бюджету ЄС фінансується частина видатків на СЗППБ)

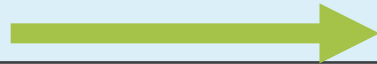
Однак: ст. 24 ДЄС: Суд ЄС не має юрисдикції стосовно положень, які стосуються сфери СЗППБ, **ОДНАК:** має юрисдикцію виносити рішення за позовами фізичних і юридичних осіб щодо актів, адресатами яких вони є, чи які мають пряме і безпосереднє відношення до них, а також щодо актів, які прямо їх стосуються і не вимагають заходів з імплементації, або якими передбачається проти них застосування будь-яких обмежувальних заходів

Природа зовнішньої компетенції

Стаття 3(2) ДФЄС:

- *exclusive treaty powers*

- *з аспекти ексклюзивності*



1

- Ексклюзивність укладення угоди – у сферах «якщо це передбачено законодавчим актом»
- *Opinion 1/94 WTO Doctrine* [1994] > codified via Article 3(2)

- Подальша ексклюзивність, розроблена Союзом, повинна бути здійснена шляхом (звичайних) поправок до Договору.
- Характер компетенції не встановлений конституційно (*Opinion 2/91 (ILO)* [1993])
- Сфера компетенції Союзу є конституційним питанням; теоретично його можна розширювати лише за допомогою конституційних змін.
- Конституційну та законодавчу ексклюзивність слід розглядати окремо.
- Статтю 3 (2) ДФЄС було б краще виразити відповідно до законодавчої переваги, а не виключності компетенції.

2

- Ексклюзивність укладення угоди – коли «це є необхідним для реалізації Союзом внутрішньої компетенції» *Opinion 1/76 Doctrine* [1977] > кодифіковано у ст.3(2)

3

- *ERTA doctrine* [1971]; Держави-члени позбавлені повноважень щодо укладання договорів, коли здійснення цих повноважень зачіпає внутрішнє право ЄС.
- Якщо Союз встановлює загальне правило, держави-члени не можуть вживати заходів з третіми країнами, які впливають на ці правила.

Договірна практика ЄС є дуже широкою

Через міжнародні угоди, укладені з іншими країнами, здійснюється поширення дії права Євросоюзу на відносини з іншими суб'єктами міжнародного права, оскільки такі угоди можуть містити правові положення, запозичені з первинного та вторинного права Євросоюзу, або мати посилання на необхідність приведення внутрішнього права третіх країн у відповідність до положень окремих галузей права ЄС.

Більшість угод укладається на засадах ст. 207, 209, 212, 216, 217, 219, 352 ДФЄС. - визначальна правова база для міжнародних угод!

ст. 216 ДФЄС: міжнародні угоди ЄС, укладені згідно з процедурою, обумовленою у ст. 218 ДФЄС, мають обов'язкову юридичну силу як для інститутів ЄС, так і для держав - членів ЄС.

ст. 352 ДФЄС: міжнародні угоди, які не належать до компетенції ЄС та були підписані державами - членами ЄС до їх вступу у ЄС, не мають юридичної сили для ЄС та для інших держав - членів об'єднання.

Проте інститути Євросоюзу не повинні чинити перешкоди державам-членам у виконанні зобов'язань, що впливають із цих договорів

Види угод:

галузеві угоди про співпрацю,
торговельні угоди,
угоди про партнерство і співробітництво,
угоди про асоціацію

Цікавий факт: Найперша угода про асоціацію була укладена Європейським співтовариством вугілля і сталі з Великою Британією 21 грудня 1954 р.

Угоди про асоціацію у порівняльній перспективі

- ▶ «угоди про створення асоціації, які передбачають взаємні права і обов'язки, спільні дії і особливі процедури» (ст. 217 ДФЄС)
- ▶ Три види угод про асоціацію між ЄС та державами - партнерами:
 - ▶ Європейські угоди (угоди з колишніми країнами - кандидатами Центральної та Східної Європи) та угоди про стабілізацію та асоціацію із західно-балканськими країнами (країнами - кандидатами та потенційними кандидатами)
 - ▶ Євро-середземноморські угоди з південно-середземноморськими країнами
 - ▶ Угоди з країнами Латинської Америки (Чилі (2003 р.) та Мексика (2000 р.))
- ▶ Регіональний підхід (Центральна та Східна Європа, Західні Балкани, Середземноморські країни, Латинська Америка, та- східні країни ЄПС).
- ▶ Угода про асоціацію з Україною - угода нового «четвертого покоління»: «принцип політичної асоціації та економічної інтеграції»

Різні інші критерії для класифікації угод про асоціацію:

- угоди, що укладаються з метою підготовки держави до набуття членства в ЄС (Угода про стабілізацію та асоціацію з Албанією 2006 р.);
- угоди, що передбачають інтеграцію до Євросоюзу як альтернативу членства в ньому (Угода про Європейський економічний простір 1992 р. з Ісландією, Норвегією та Ліхтенштейном);
- угоди, що пропонують посилене співробітництво з неєвропейськими державами, які формально не можуть бути членами ЄС (Угода про асоціацію із Чилі 2002 р.).

Що таке асоціація?

Стаття 217 УА

Союз може укладати угоди з однією або більше третіми країнами або міжнародними організаціями, що запроваджують асоціацію, включаючи взаємні права та обов'язки, спільні дії та спеціальні процедури

Case 12/86 *Demirel* підкреслило, що загальною метою будь-якої асоціації з ЄС є створення правових рамок для привілейованих відносин без визначення чітких правил щодо можливого змісту таких відносин + формування особливих відносин між країною-нечленом, яка зобов'язана, принаймні в певних межах, брати участь у системі ЄС

Ознаки:

- 1) взаємні права та обов'язки;
- 2) спільні дії та спеціальні процедури;
- 3) особливі відносини між ЄС та іншою країною;
- 4) участь третьої країни у системі ЄС.

Угода про асоціацію – це не обіцянка членства в ЄС
це динаміка (оновлення додатків)

Як же відбувається надання нормі прямої дії в праві ЄС?

- ▶ зобов'язання *pacta sunt servanda* не призводить автоматично до прямої дії норм, що містяться в міжнародній угоді
- ▶ Істотною особливістю принципу прямої дії в праві ЄС є його диференційований характер: він має широке, але не всеохоплююче застосування. Визнання прямої дії за конкретною нормою права ЄС залежить, по-перше, від її змісту, а по-друге, від джерела, в якому вона закріплена.

Суд ЄС визначив так звані «*критерії прямої дії*»:

- ▶ такі норми повинні містити *чіткі та однозначні* зобов'язання, *здатні породжувати чіткі індивідуальні права*;
- ▶ вони мають бути *вичерпними (безумовними)*, тобто не вимагати додаткових актів з їхньої імплементації; не обумовлюватися застереженнями з боку держав

Правові позиції Суду ЄС щодо прямої дії міжнародних угод

- ▶ тлумачення міжнародних угод, яке здійснюється Судом ЄС в межах Євросоюзу, опосередковано зачіпає й питання застосування положень цих угод у державах, які виступають сторонами відповідних угод з ЄС.
- ▶ Крім цього, існуюча в ЄС практика свідчить про розповсюдження рішень Суду ЄС на фізичних та юридичних осіб третіх країн, що на законних підставах проводять діяльність на території Євросоюзу.

Перші правові позиції Суду ЄС – однозначність:

- ▶ *Справа Haegeman:*

«положення угоди, починаючи з набуття нею чинності, є невід'ємною частиною права Співтовариства [...] Відповідно, Суд має юрисдикцію виносити попередні рішення щодо тлумачення цієї угоди». Case 181 /73 *Haegeman v. Belgium* [1973] ECR 449.

- ▶ *Справа Hauptzollamt Mainz v. C.A. Kupferberg :*

«Дія в ЄС положень угоди, укладеної Співтовариством (нині – ЄС) з країною, що не є членом ЄС, має бути визнана із врахуванням міжнародно-правової природи зазначених положень». Case 104/81 *Hauptzollamt Mainz v. C.A. Kupferberg & Cie KG a.A.* [1982] ECR 3641

- ▶ Справа *Pubst*:

Суд ЄС визнав, що угода про асоціацію Співтовариства і Греції здатна містити норми, які мають пряму дію.

Суд підкреслив, що ця угода містить положення, які «мають на меті підготувати вступ Греції до Співтовариства». «.....угода про асоціацію з Грецією – є ширшою, ніж угода про вільну торгівлю, і що «асоціація... є достатньо тісною для того, аби кваліфікувати її як правопорядок, суб'єктами якого виступають не тільки договірні сторони, а й також їхні громадяни».

- ▶ Case 17/81 *Pabst & Richarz v Hauptzollamt Oldenburg* [1982] ECR 1331

- ▶ Справа *Demirel*, що стосувалася угоди про асоціацію між ЄС і Туреччиною:

«[а] положення угоди, укладеної Співтовариством з третьою країною, повинні розглядатися як такі, що мають пряме застосування, коли, враховуючи їх формулювання, а також мету і характер самої угоди, таке положення містить чітке та однозначне зобов'язання, яке для його виконання чи дії не підлягає прийняттю будь-яких подальших заходів». Case 12/86 *Demirel v. Stadt Schwäbisch Gmünd* [1987] ECR 3719, para. 14.

- ▶ Отже, застосовується «**подвійний тест**»:
спочатку аналізується положення угоди з метою перевірки чи містить воно ясне, чітке та безумовне зобов'язання,

а потім перевіряється чи такий висновок не буде скасовано внаслідок дослідження предмету й цілі угоди, в рамках якої має тлумачитись таке положення.

► Справа *Deutscher Handballbund* :

Суд ЄС підтвердив, що у випадку, коли положення міжнародної угоди дійсно мають пряму дію, така пряма дія є і вертикальною і горизонтальною. При цьому оскільки положення угод про асоціацію містять норми прямої дії, посилатися на них в суді можуть не лише громадяни ЄС, а й громадяни асоційованих країн, що здійснюють свою діяльність на території Євросоюзу.

Case 438/00 *Deutscher Handballbund eV v Maros Kolpak* [2003] ECR I-4135.

► Справа *Simutenkov*:

Суд ЄС встановив, що не дивлячись на загальну мету угоди, яка на думку Суду полягала у сприянні розвитку тісних політичних відносин між сторонами й той факт, що угода засновує лише партнерство без запровадження асоціації або майбутнього членства, не перешкоджає можливості положень угоди мати пряму дію.

При цьому Суд, посилаючись на статтю 23 (1) Угоди про партнерство та співробітництво з Росією констатував, що правило рівного ставлення встановлює чітке зобов'язання, на яке, враховуючи його природу, «може посилатись особа, яка звертається до національного суду, як на основу, яка не потребує будь-яких подальших заходів із впровадження, для того, щоб просити цей суд скасувати дискримінаційні положення». Case C-265/03 *Igor Simutenkov v. Ministerio de Educacion y Cultura and Others* [2005] I-02579.

У розвитку своєї практики Суд ЄС звертається до ще одного тесту для оцінки того, чи мають міжнародні угоди пряму дію.

- ▶ Він полягає у визначенні спрямованості положень міжнародних угод на створення особистих прав. Цей аргумент був вперше викладений в об'єднаних справах *Biret*.
- ▶ Суд ЄС визнав, що пряма дія не відповідає характеру та меті угод, які були розроблені «для регулювання відносин між державами або регіональними організаціями для економічної інтеграції, а не для захисту приватних осіб». Case T-174/00 *Biret International SA v.* [2002] ECR II-00017; Case T-210/00 *Etablissements Biret et Cie SA v. Council* [2002] ECR II-47; Case C-93/02 P *Biret International SA v. Council* [2003] ECR I-10497; Case C-94/02 P *Etablissements Biret et Cie SA v. Council* [2003] ECR I-10565.

Новели практики в праві ЄС – дилема для Суду ЄС?

- ▶ !!!!! тенденція до заперечення можливості прямої дії міжнародних угод, укладених Союзом, з боку його політичних інститутів !!!!
- ▶ Це розпочалось у 2010 році, коли з'явилися перші випадки міжнародних угод ЄС, чия пряма дія чітко заперечувалась, зокрема, Угода про вільну торгівлю з Кореєю (2011) та Торговельні угоди з Колумбією та Перу (2012). Йдеться про включення до тексту таких угод чи актів Ради ЄС, що супроводжують їх підписання чи часткову дію, застережень про неможливість визнання їх прямої дії.

Угода про асоціацію між Україною та ЄС: риторичне питання – принаймні до першої справі в Суді ЄС

- ▶ відповідні застереження включено до супроводжуючого рішення Ради ЄС щодо підписання УА.
- ▶ Зокрема, у статті 3 Рішення Ради ЄС 2014/669/EU про схвалення Угоди міститься положення про те, що «Угода не повинна тлумачитись як така, що надає права чи накладає обов'язки, на які можна посилатися перед судовими установами ЄС чи перед національними судами держав-членів».
- ▶ Відсутність окремого закону про імплементацію та дію Угоди про асоціацію!

Однак.....

- ▶ Незважаючи на досить непослідовну позицію Суду ЄС у наділенні прямою дією норм міжнародних угод, аналіз тексту Угоди про асоціацію з Україною свідчить, що вона містить норми, що потенційно могли б мати пряму дію у правопорядку ЄС.
- ▶ Наприклад, ст. 471 передбачає зобов'язання забезпечити фізичним та юридичним особам сторін вільний від дискримінації по відношенню до власних громадян доступ до своїх компетентних судів та адміністративних органів для захисту їхніх особистих та майнових прав. Положення статті 17 Угоди про асоціацію (положення про недискримінацію) є ідентичними з відповідною статтею Угоди про партнерство і співробітництво, на яку посилався Суд ЄС у згаданій справі *Simutenkov*, і пряма дія якої була чітко визнана Судом.