

ОСОБЛИВОСТІ НАДНАЦІОНАЛЬНОСТІ В ПРАВІ ЄС

PECULIARITIES OF SUPRANATIONALITY IN EU LAW

Сурілова О.О., д.ю.н., професор кафедри міжнародного та європейського права
Національного університету «Одеська юридична академія»

Мануїлова К.В., к.ю.н., доцент кафедри міжнародного та європейського права
Національного університету «Одеська юридична академія»

У науковій статті досліджується проблематика пов'язана з явищем наднаціональності, яка є однією з ключових характеристик правової системи Європейського Союзу (далі - ЄС), що відрізняє його від інших суб'єктів міжнародного права. Наднаціональність в праві ЄС виявляється через специфічні правові та інституційні механізми, які забезпечують виконання рішень і регулювання в межах ЄС, навіть якщо вони суперечать національному законодавству держав-членів. Дана наукова стаття спрямована на детальний аналіз концептуальних основ наднаціональності в праві ЄС, її правових основ, особливостей та впливу на функціонування. Особлива увага приділяється розвитку і трансформації наднаціональних інститутів, які відіграють ключову роль у забезпеченні правової інтеграції та узгодженості політик ЄС. Крім того, в роботі розглядаються питання правової субординації держав-членів, співвідношення національного і наднаціонального права, а також принципи, що регулюють їх взаємодію. Це дозволить зрозуміти, як наднаціональність впливає на правову систему кожної держави-члена та як вона сприяє формуванню єдиної правової і політичної спільноти в Європі. Практична складова вирішення даної проблематики через призму міграційного регулювання є надзвичайно важливою. Дослідження інструментів наднаціональної міграційної політики, спрямованих на залучення іноземних фахівців допоможе з'ясувати саме практичний бік проблематики. ЄС приділяє значну увагу проблемі міграції, тому правовий аналіз нормативно-правових актів (далі - НПА), яким були внесені зміни, спрямований на підвищення якості міграційних механізмів, дозволить зрозуміти, як наднаціональність впливає на правову систему кожної держави-члена та як вона сприяє формуванню єдиної правової і політичної спільноти в Європі. Таким чином, наукова стаття дозволяє під іншим кутом дослідити особливості наднаціональності в праві ЄС.

Ключові слова: ЄС, право ЄС, наднаціональність, інститут, права людини, захист прав людини, міграція, наближення законодавства.

The article focuses on the issues related to the phenomenon of supranationality, which is one of the key characteristics of the European Union (EU) legal system, distinguishing it from other subjects of international law. Supranationality in EU law is manifested through specific legal and institutional mechanisms which ensure the implementation of decisions and regulation within the EU, even if they contradict the national legislation of the member states. This research article aims to provide a detailed analysis of the conceptual foundations of supranationality in EU law, its legal basis, features and impact on its functioning. Particular attention is focused on the development and transformation of supranational institutions, which play a key role in ensuring legal integration and coherence of EU policies. In addition, the article considers the legal subordination of Member States, the relationship between national and supranational law, and the principles governing their interaction. This will allow us to understand how supranationality affects the legal system of each member state and how it contributes to the formation of a single legal and political community in Europe. The practical component of addressing this issue through the prism of migration regulation is extremely important. The study of supranational migration policy instruments aimed at attracting foreign specialists will help to clarify the practical side of the problem. The EU pays considerable attention to the issue of migration, so a legal analysis of the legal acts that have been amended to improve the quality of migration mechanisms will help to understand how supranationality affects the legal system of each member state and how it contributes to the formation of a single legal and political community in Europe. Thus, the article provides a different perspective on the peculiarities of supranationality in EU law.

Key words: EU, EU law, Supranationality, Institution, Human rights, Human rights protection, Migration, Law approximation.

Цілі праці. Полягає у комплексному дослідженні правових аспектів наднаціональності в межах ЄС, зокрема у вивченні її теоретичних засад, нормативно-правових механізмів та інституційних особливостей. Приділяється увага дослідженню взаємодії наднаціональних органів ЄС з правовими системами держав-членів, а також впливу наднаціонального права на внутрішні правопорядки цих держав. Метою є також ідентифікація викликів та перспектив, пов'язаних із впровадженням наднаціональних норм у національне законодавство, що сприятиме розумінню процесів правової інтеграції та ефективного функціонування ЄС як унікального наднаціонального утворення.

Виклад основного матеріалу. Традиційно прийнято вважати, що наднаціональність є унікальною характеристикою ЄС, яка визначає його правову і політичну природу. Вона означає, що ЄС має можливість приймати рішення, обов'язкові для держав-членів, навіть якщо ці рішення суперечать національному законодавству, відповідно це забезпечує ефективну правову інтеграцію і гармонізацію законодавства в межах об'єднання. В доктрині міжнародного права існує достатньо велика кількість підходів до розуміння явища наднаціональності, кожен з яких має своїх прихильників та обґрунтування. Така різноманітність пояснюється як неясністю та неоднозначністю

терміну «наднаціональність» у тих документах, де він використовується, так і різницею методологічних підходів у процесі дослідження цього явища. З одного боку, термін «наднаціональність» не має однозначного визначення і часто інтерпретується по-різному в залежності від контексту або перекладу, з іншого боку, методологічні підходи до вивчення наднаціональності суттєво різняться, що призводить до різних поглядів на це явище [1, с. 122-123]. На думку Л. В. Ільченко-Сюйви та Л. В. Бабій: «наднаціональність - це нова політична концепція, що дозволяє приймати рішення (закони) особливого характеру, але обов'язково з урахуванням певних особливостей процедури прийняття рішень держав членів для відповідної організації. Головний сенс наднаціональності міжнародних організацій проявляється у прийнятті рішень та їх реалізації країнами членами» [2, с. 48]. Наднаціональність також характеризується як автономна правова система, яка об'єднує декілька держав та інтегрує їхні національні правові системи. З точки зору національного права кожної з країн-учасниць, наднаціональність виявляється у самостійності окремих структурних елементів цієї правової системи, при цьому зберігаючи зв'язок із національним правом [3, с. 33]. Вельми доцільно буде зазначити, що представники одеської школи права теж

досліджували проблематику, щодо цього явища. На думку О. К. Вишнякова: «наднаціональність – термін, який має різні характеристики у правовій доктрині. Він застосовується, зокрема, щодо деяких міждержавних утворень та їх органів і пов'язується з певними ознаками. Наднаціональними йменують міждержавні угруповання інтеграційного характеру, оскільки на відміну від традиційних міжнародних організацій учасники передають їм деякі свої державні функції, причому останні зливаються, набувають спільного характеру та здійснюються створеними спільно автономними владними органами» [4, с. 119]. Відповідно надає особливості, ще той факт, що науковці висловлюють різні думки щодо наднаціональності, одні визнають явище як фундаментальну характеристику ЄС, що дозволяє ефективно координувати і інтегрувати політику та законодавство держав-членів, інші ставляться до цієї концепції скептично, ставлячи під сумнів її реальність та ефективність. Деякі дослідники підкреслюють, що наднаціональність є невід'ємною частиною процесу європейської інтеграції, яка сприяє зміцненню політичної і економічної єдності в регіоні [5, с. 106]. Інші, навпаки, вважають, що наднаціональність обмежує суверенітет держав-членів і створює потенційні конфлікти між національними та європейським правом.

Термін «наднаціональність» часто використовується для опису процесів і явищ, що виходять за межі суверенітету окремих держав та вимагають інтеграції на рівні міждержавних структур. Концептуальна основа знаходить своє вираження у наднаціональному праві, яке формується і діє поза межами національних правових систем, забезпечуючи єдність і взаємодію між державами-учасниками. Наднаціональне право не лише інтегрує різні національні правові системи, але й створює автономні правові механізми, що сприяють ефективній координації і реалізації спільних політик та цілей, тому стає можливим спробувати зазначити особливості. Наднаціональне право функціонує як самостійна правова система, яка має власні джерела, принципи та механізми реалізації. Це дозволяє йому діяти незалежно від національних правових систем, одночасно інтегруючи їхні елементи. У випадках конфлікту між нормами національного права і наднаціонального права, останнє має пріоритет. Це означає, що держави-учасниці зобов'язані дотримуватись наднаціональних норм навіть у випадку, якщо вони суперечать національному законодавству. Деякі норми наднаціонального права мають прямий ефект, тобто створюють права і обов'язки безпосередньо для громадян і юридичних осіб держав-учасниць. Це дозволяє цим суб'єктам захищати свої права безпосередньо на підставі норм наднаціонального права в національних судах. Наднаціональне право сприяє гармонізації законодавства держав-учасниць, встановлюючи єдині стандарти і правила в різних сферах. Це забезпечує узгодженість і злагодженість правових систем, що сприяє інтеграції та спрощує міждержавне співробітництво. Судові органи, такі як Суд ЄС, відіграють ключову роль у тлумаченні і застосуванні наднаціонального права. Рішення забезпечують єдність правозастосування і сприяють розвитку правових норм наднаціонального рівня. Доречно також буде зазначити, що ЄС - наднаціональне інтеграційне утворення, наділене владними повноваженнями та таке, що володіє деякими спільними ознаками з міжнародними міжурядовими організаціями, конфедеративною та федеративною державою [6, с. 169].

Перехід від концепції наднаціональності до наднаціонального права відображає прагнення держав до тіснішої інтеграції і співпраці, що виходить за межі суверенітету окремих країн і спрямована на створення більш узгодженої і ефективної правової системи, здатної вирішувати спільні проблеми і досягати спільних цілей. Таким чином, наднаціональне право стає важливим інструментом для реалізації принципів наднаціональності на прак-

тиці, забезпечуючи стабільність і розвиток інтеграційних процесів. Розглядаючи феномен наднаціональності через призму ЄС, важливо враховувати не лише його окремі елементи, а й всю інституційну складову. Наприклад, у процесі ухвалення НПФ, бере участь не один наднаціональний орган, а всі законодавчі інституції [7, с. 30].

В результаті, хоча і було досягнуто певного прогресу у вирішенні цього складного теоретичного питання, чітка і загально визнана теорія наднаціональності досі не сформульована. Це вимагає подальших досліджень, міждисциплінарних підходів та міжнародного співробітництва для розробки більш комплексного та узгодженого розуміння наднаціональності в сучасному правовому полі ЄС. Теоретичні підходи до наднаціональності та наднаціонального права мають важливе значення для розуміння сутності та функціонування цих явищ. Однак, для реального розуміння їх впливу та значення необхідно розглянути їх застосування у практичній сфері, зокрема у контексті міграційної політики. Варто наголосити, що міграційна криза є одним з сучасних викликів, до якого можна застосувати концепцію наднаціонального права. Європейська система прав людини та права біженців регулюють правовий статус мігрантів та біженців у Європі. Проте, виникнення різноманітних правових підходів у країнах-учасницях та потреба в єднанні зусиль для вирішення кризи вимагають від наднаціонального права узгоджених механізмів та рішень.

Регіональна економічна інтеграція призвела до значних змін у системі міжнародних відносин, вплив формування інтеграційних об'єднань проявляється в загальних тенденціях розвитку зовнішньоекономічних зв'язків між країнами-учасницями та змінах у масштабах і структурі зовнішніх потоків міграції, прийнято вважати, що міграція є закономірним наслідком більш широких процесів соціальної, політичної та економічної інтеграції [8, с. 103]. Ступінь свободи пересування мігрантів в інтеграційних об'єднаннях визначається рівнем інтеграції країн. На етапі «спільного ринку» «прозорі кордони» всередині інтеграційного об'єднання породжують зовнішню міграцію, під якою розуміють частину міжнародної міграції в межах єдиного інтеграційного простору [9, с. 1]. Регіональні економічні організації займаються управлінням міжнародними міграційними потоками, розробляючи комплекс заходів, пов'язаних з допуском і перебуванням працівників, які не є громадянами приймаючої країни. Незважаючи на різний ступінь свободи пересування в різних інтеграційних об'єднаннях, основний принцип підходу до мігрантів є схожим. Варто зазначити, що до мігрантів з країн-членів інтеграційного об'єднання застосовується більш ліберальний міграційний режим порівняно з мігрантами з третіх країн. Дослідження вчених зосереджені на впливі інтеграційних об'єднань на міграцію фахівців, вивчення інструментів наднаціональної міграційної політики, спрямованих на залучення іноземних кваліфікованих фахівців, як фактичних, так і потенційних, до ЄС, це допоможе з'ясувати саме практичний бік проблематики.

Регіональна інтеграція значно вплинула на економічні відносини між країнами і сприяла змінам у міжнародних міграційних потоках. Зараз важливо зрозуміти, як ці зміни відбуваються на рівні трудової міграції. Інтеграція країн у спільні ринки привела до створення «прозорих кордонів» всередині інтеграційних об'єднань, що сприяло зовнішній міграції. Це означає, що мігранти можуть вільно пересуватися всередині об'єднання, що вимагає від урядів країн-членів вироблення ефективної міграційної політики.

Як ми зазначали раніше ЄС приділяє значну увагу проблемі міграції та розробляє відповідні стратегії, тому одним із прикладів такої стратегії є «блакитна карта ЄС», яка надає можливість кваліфікованим працівникам з інших країн отримати робочу візу та правом на працю в країнах ЄС.

Такі ініціативи спрямовані на залучення найкращих кадрів для підтримки економічного розвитку та конкурентоспроможності ЄС [10, с. 111]. У світлі цих викликів важливо розглянути інструменти та стратегії, які застосовуються ЄС для залучення та управління міграцією, тому розуміння цих питань допоможе привернути увагу науковців та фахівців до цієї проблематики особливо в контексті наближення національного законодавства до стандартів ЄС.

Концертуємо дослідницький фокус на директиві 2009/50/ЄС, даним НПА були внесені зміни, спрямовані на підвищення привабливості «блакитної карти» для кваліфікованих фахівців шляхом спрощення її отримання [11]. Характерно, що нові правила полегшують визнання професійних навичок для роботи в секторі інформаційно-комунікаційних технологій. Крім того, члени сім'ї кваліфікованого фахівця отримують право на роботу в ЄС. Важливим нововведенням цієї директиви є можливість для біженців, які відповідають критеріям кваліфікованих фахівців, подавати заявki на отримання «блакитної карти». Варто зазначити, що привабливість для кваліфікованих фахівців обумовлена її перевагою над перевагами національного законодавства країн-членів ЄС, оскільки останнє не надає громадянам третіх країн права на проживання та роботу в інших країнах-членах ЄС [12, с. 82]. Право на трудову мобільність в межах ЄС є однією з головних переваг законодавства ЄС, яку не може забезпечити національне законодавство. Проблема нестачі кваліфікованих працівників для потреб нової цифрової економіки призвела до ініціативи Комісії ЄС оголосити 2023 рік «European year of skills». Наразі достатня кількість компаній в ЄС стверджують, що мають труднощі з пошуком працівників з необхідними знаннями та навичками. Тому перед ЄС постає завдання вирішити проблему нестачі професіоналів у певних професіях. Наприклад, у 2020 р. велика кількість країн-членів ЄС повідомили про нестачу фахівців у сфері охорони здоров'я, що особливо проявилось під час пандемії COVID-19, тому інтеграційна політика ЄС орієнтована на комплексний підхід до акумулювання кваліфікованих фахівців в межах ЄС. Спочатку це було пов'язано з реалізацією стратегії соціального та економічного розвитку в ЄС, потім з програмою фінансування науки та інновацій. Створені платформи спрямовані на залучення кваліфікованих фахівців з третіх країн. Вони передбачають чіткий алгоритм легального в'їзду фахівців різних професій до ЄС з подальшою перспективою працевлаштування. Концентруючи дослідницький фокус на регламенті № 2016/589, варто зазначити, що було створено «Європейську мережу служб зайнятості (EURES)», метою якої є полегшення доступу працівників до актуальних вакансій та сприяння подальшій інтеграції ринку праці [13]. EURES об'єднує національні служби зайнятості, приватні

агентства зайнятості та роботодавців з усього ЄС, сприяючи транскордонному обміну інформацією про мобільність фахівців. Інформація на порталі надається різними мовами і відповідно, це свідчить про те, що міграційна політика ЄС характеризується гнучкістю та адаптивністю до зовнішніх і внутрішніх викликів, прагнучі отримати максимальну соціально-економічну вигоду від нових міграційних хвиль.

Отже, особливості наднаціональності в праві ЄС відображають унікальний характер, що виходить за межі традиційних форм співпраці. Наднаціональність як правовий феномен ЄС проявляється через декілька ключових аспектів. Наднаціональність у ЄС закріплюється через особливу структуру та механізми прийняття рішень. На відміну від класичних міжнародних організацій, де рішення приймаються шляхом міжурядових переговорів та консенсусу, у ЄС діє система, в якій певні рішення можуть бути прийняті кваліфікованою більшістю голосів. Це зменшує вплив окремих держав-членів на процес прийняття рішень, що в свою чергу дозволяє більш ефективно реалізовувати спільну політику. Також норми ЄС мають пряму дію в національних правопорядках держав-членів і мають пріоритет перед національним законодавством. Цей принцип забезпечує уніфіковане застосування правових норм на всій території ЄС та сприяє правовій інтеграції держав-членів. Наднаціональність підтримується системою судової влади ЄС, зокрема, діяльністю Суду ЄС. Даний інститут забезпечує тлумачення та застосування права ЄС, гарантує захист прав суб'єктів права та сприяє гармонізації правових систем держав-членів. Наднаціональність також має значний вплив на регулювання трудової міграції в ЄС. Прикладом цього є директива 2009/50/ЄС, зазначений НПА встановлює єдиний набір правил для фахівців з третіх країн, які прагнуть працювати в ЄС. Введення «блакитної карти» сприяє залученню кваліфікованих працівників до ЄС, надаючи їм полегшений доступ до ринку праці, а також певні права та привілеї. Зазначений механізм є яскравим прикладом наднаціонального регулювання, оскільки вона встановлює єдині стандарти для всіх держав-членів ЄС, забезпечуючи узгодженість та гармонізацію підходів до трудової міграції. Це дозволяє ефективніше використовувати людські ресурси на рівні ЄС, зменшуючи рівень вимог та сприяючи мобільності висококваліфікованих працівників. Зрештою, наднаціональність у праві ЄС є складним та багатоаспектним феноменом, який відображає особливість інтеграції та взаємозалежність держав-членів. Вона сприяє ефективному функціонуванню ЄС як єдиного правового простору, забезпечуючи реалізацію спільної політики та захист прав і свобод громадян та є основою для подальшого розвитку ЄС, спрямованого на зміцнення європейської інтеграції та забезпечення стабільності, процвітання та солідарності у регіоні.

ЛІТЕРАТУРА

1. Яковюк І.В. Прояв наднаціональності в Європейському Союзі. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. Вип. 12. 2006. С. 121 - 128.
2. Ільченко-Сюйва Л.В., Бабій Л.В. Наднаціональність міжнародних економічних організацій як фактор творення державної економічної політики. *Економіка та держава*. № 8. 2009. С. 48 - 51.
3. Римаренко О. Європейський Союз як наднаціональна спільнота та перспективи євроінтеграції України. *Світова політика та міжнародні відносини*. 2015. № 3. С. 32 - 41.
4. Вишняков О.К. Наднаціональність як правовий феномен. *Наукові праці НУ «ОЮА»* 2014. С. 119 - 124.
5. Rafael Leal-Arcas. Theories of Supranationalism in the EU. *The Journal of Law in Society*. Vol. 8:1. 2007 у. р. 88 - 113.
6. Грін О. Визначення правової природи Європейського Союзу та його правової системи. *Сучасні проблеми порівняльного правознавства*: зб. наук. праць. за ред. Ю.С. Шемшученка, Я.В. Лазура; упор. О.В. Кресін, М.В. Савчин. Ужгород-Київ: Вид. «Говерла». 2015. С. 168 - 170.
7. Шпакович О. Співвідношення наднаціональності міжнародних організацій та суверенітету їхніх держав-членів. *«Віче» Журнал Верховної Ради України*. № 20. 2014. С. 28 - 32.
8. Лизун М.В. Архітектура сучасних процесів регіональної інтеграції. *Економіка і суспільство*. Вип. 17. 2013. С. 102 - 107.
9. Yuki J. M. Acs. EU Single Market Freedoms Overview. *Academia*. 2016. P. 1 - 16.
10. Сидорчук Н.А. Міжнародна трудова міграція українців до країн Європейського Союзу: фактори впливу. *Економічний вісник НТУУ «КПІ»* 2014. С. 110 - 118.
11. Directive 2009/50/EC. An official website of the European Union. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex%3A32009L0050>
12. Єлейко І.В. «Блакитна карта» як інструмент залучення висококваліфікованої робочої сили країнами-членами ЄС. *Глобальні та національні проблеми економіки*. Вип. 2. 2014. С. 81 - 85.
13. Regulation (EU) 2016/589. An official website of the European Union. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2016/589/oj>