

муватись як постійний легітимний парламент на основі загального виборчого права — в надзвичайних умовах 1917–1918 рр. це виявилось неможливим. Але позитивні й негативні уроки її діяльності, особливо ролі політичних партій та їх впливу на законодавчий процес, наслідки її законотворення, повчальні й сьогодні в умовах сучасної політичної (конституційної) реформи.

---

*О. Я. Трагнюк*, кандидат юридичних наук, провідний науковий співробітник НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування АПрН України

### **Деякі концептуальні засади побудови інституційної системи Європейського Союзу**

---

Євроінтеграційні прагнення України, які становлять один з головних пріоритетів зовнішньої політики нашої держави, закріплені в таких документах, як Угода про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими співтовариствами та їхніми державами-членами від 14 червня 1994 року, Закон України від 21 листопада 2002 року «Про концепцію Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу», Постанова Верховної Ради України «Про рекомендації парламентських слухань про взаємовідносини та співробітництво України з Європейським Союзом» від 28 грудня 2002 року, Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Програми інтеграції України до Європейського Союзу» від 16 листопада 2002 року тощо. Зростає увага науковців та практиків до сутності права ЄС та особливостей побудови і діяльності тих органів Європейського Союзу, які забезпечують нормальне функціонування і розвиток права ЄС, а також стабільність процесів інтеграції в Європі.

Розглянемо окремі питання побудови інституційного механізму в рамках Європейських співтовариств і Європейського Союзу,

визначимо основні принципи і характерні риси інституційної структури та факторів, які впливають на її формування у рамках даних утворень.

Слід зауважити, що окремі аспекти інституційної структури Європейського Союзу досить ретельно розглядаються в рамках загальних досліджень права ЄС як у зарубіжній, так і у вітчизняній літературі (Д. Ласок, С. Візеріл, П. Бьюмон, П. Крейг, В. Муравйов, Л. Ентін, Б. Топорнін, А. Татам, В. Кернез, Л. Фалалєєва, Ю. Юмашев, А. Фастовець, С. Кашкін, А. Капустін, Р. Хорольський та ін.). Серед спеціальних досліджень можна назвати роботу Л. Ентина<sup>1</sup>, де характеризуються особливості структури і функціонування окремо кожного з інститутів Європейського Союзу.

Як будь-яка організація, Європейські співтовариства і Європейський Союз у цілому здійснюють свою компетенцію і забезпечують досягнення поставлених перед ними завдань і цілей через систему органів, які утворюють організаційний механізм інтеграційного об'єднання. Ядром організаційного механізму Європейського Союзу і Співтовариств виступають інститути, які функціонують як керівні органи, наділені владними повноваженнями, рішення яких мають обов'язковий характер. Через діяльність цих інститутів не лише досягається мета Співтовариств і Союзу, але і реалізуються ті суверенні права, які були делеговані їм державами-членами.

У статті 7 Договору про Європейські співтовариства сказано, що здійснення завдань, які покладаються на Співтовариства, забезпечують п'ять органів — Європейський парламент, Рада, Комісія, Суд ЄС та Рахункова палата. В свою чергу Договір про створення Європейського Союзу чітко визначає, що інститути Співтовариств набувають якості інститутів Союзу (ч. 1, ст. 3)<sup>2</sup>. При цьому статус інститутів суттєво відрізняється залежно від того, діють вони в рамках Співтовариств чи в рамках Союзу. Таке положення, як відомо, зумовлене кількома факторами — передусім

<sup>1</sup> Див.: *Энтин Л. М.* Институциональная структура и механизм принятия решений в Европейском Союзе: Учебное пособие. — К.: ИМБ КНУ імені Тараса Шевченка, 2004.

<sup>2</sup> Європейський Союз. Консолідовані договори. — Європейська Комісія в Україні. — К.: Port-Royal, 1999.

самою правовою і політичною природою Співтовариств і Союзу, а також особливостями організаційної структури Європейського Союзу. З точки зору правової природи Європейський Союз є міждержавним інтеграційним об'єднанням, котре поєднує як риси міжнародної організації, так і риси наднаціонального утворення, що еволюціонує в бік здійснення компетенції на федеративній основі (це також підтверджується змістом Проекту Договору про встановлення Конституції для Європи 2003 р.<sup>1</sup>). Якщо мова йде про політичну природу (природу влади), то аналіз установчих договорів дає можливість констатувати, що джерелом влади в Європейському Союзі виступають передусім держави-члени, народ, а також самі інститути Європейського Союзу. Це певним чином визначає принципи побудови інституційної структури Європейського Союзу.

Унікальну організаційну структуру Європейського Союзу описують як сукупність трьох «опор», що охоплюють інтеграційні процеси в соціально-економічній, зовнішньополітичній та правоохоронній галузях. Європейські співтовариства (Європейське співтовариство (до 1993 Європейське економічне співтовариство) та Європейське співтовариство з атомної енергії<sup>2</sup>), в яких ступінь інтеграції та передача суверенітету від держав-членів ЄС мають найбільш виражений характер, утворюють першу (I) опору Союзу, в якій перевага надається національному («комунітарному») співробітництву. Європейські співтовариства доповнюються співробітництвом у сфері спільної зовнішньої політики і політики безпеки (II опора) та поліцейським та судовим співробітництвом з кримінально-правових питань (III опора). Такі форми співробітництва потребують значно меншого обмеження суверенних прав держав, а тому співпраця тут здійснюється без прямих методів управління, тобто переважно на міжурядовому рівні. Щоб забезпечити поєднання в рамках Європейського Союзу двох основних принципів — інтеграції і міжурядової співпраці звичайно необхідний був компроміс. А єдині інституційні рамки «повинні

<sup>1</sup> Constitution of the European Union//<http://europa.eu.int/eur-Lex>.

<sup>2</sup> Європейське Співтовариство вугілля та сталі припинило своє існування у 2002 році.

були» забезпечити спадкоємність і єдність системи, утвореної ще у 50-х роках, коли були засновані Співтовариства.

Нині у рамках Європейського Союзу і кожного співтовариства діють однакові інститути, проте у кожній з опор вони здійснюють різні повноваження з використанням різних процедур.

Якщо коротко визначити повноваження кожного з інститутів, то можна констатувати, що Рада ЄС, яка включає представників урядів усіх держав-членів на рівні міністрів — є, перш за все, головним законодавчим органом. Європейський парламент, що обирається громадянами ЄС кожні п'ять років на прямих загальних виборах, справляє суттєвий вплив на законодавчий процес. Європейська Комісія — своєрідний виконавчий орган Союзу, що має як право законодавчої ініціативи, так і право контролю за виконанням прийнятих рішень. Суд ЄС — орган правосуддя у справах щодо тлумачення і застосування установчих договорів Співтовариств і Союзу. Рахункова палата — орган контролю за виконанням бюджету Союзу. Слід також назвати Європейську Раду — орган, який поки не входить до кола інститутів (ситуація зміниться із прийняттям Конституції Європейського Союзу). Це єдиний орган, що діє лише в рамках Європейського Союзу, а не Співтовариств (складається з глав держав-членів або їх урядів та голови Європейської Комісії) і «визначає загальні політичні дороговкази» Союзу (ст. 4 Договору про створення Європейського Союзу). Розглянемо деякі з принципів побудови і діяльності інститутів Європейських співтовариств і Європейського Союзу. Як вже було сказано, ч. 1 ст. 3 Договору про Європейський Союз передбачає, що «Союз обслуговується Єдиною інституційною структурою, що забезпечує узгодженість і наступництво діяльності, яка здійснюється з метою досягнення цілей Союзу». Тому серед перших принципів, які визначають побудову організаційного механізму Європейського Союзу, називають принцип єдності його інститутів.

З самого початку Співтовариства (ЄСВС, ЄЕС, Євроатом) обслуговувалися трьома окремими системами керівних органів (інститутів), які були сформовані схожим чином. Ще в 1957 році під час підписання Договорів про ЄЕС та Євроатом була укладена Конвенція про деякі загальні інститути, яка передбачила утво-

рення єдиного Суду і Асамблеї для всіх трьох Співтовариств, а в 1967 році вступив у силу Договір про створення єдиної Комісії та єдиної Ради Європейських співтовариств (Договір про злиття). Після укладання цього договору три Співтовариства *de facto* являли собою єдину організацію, з єдиними інститутами. А після набрання чинності Договором про створення Європейського Союзу (1993 р.) повноваження інститутів поширилися і на II і III опори даної організації.

Договори, відповідно до яких утворилися Співтовариства, у цілому досить чітко визначають статус інститутів у рамках Співтовариств, їх конкретну компетенцію, порядок функціонування і прийняття рішень. Ті ж самі інститути, функціонуючи у рамках Європейського Союзу, мають інший статус, інший обсяг повноважень. Їх рішення приймаються і реалізуються в іншому порядку. Відповідно при визначенні правового статусу певного інституту, його діяльності слід з'ясувати, в якій якості цей інститут діє.

Ліквідація існуючих у даний час правових розбіжностей щодо статусу інститутів і їх повноважень пов'язана із проблемою надання єдиного правового режиму усім трьома складовими частинами Європейського Союзу. Таке рішення певною мірою запроваджено у проєкті Конституції Європейського Союзу, відповідно до якого скасовується «триопорна» система інститутів. Проте проєкт все ж таки повністю не вирішує проблеми розбіжностей у порядку функціонування інститутів, а також у процедурі прийняття ними рішень.

Особливість інституційної структури Європейського Союзу полягає в тому, що політична конструкція даного об'єднання не є продовженням класичної західної політичної традиції<sup>1</sup>. Це означає, що класична концепція поділу влади (на законодавчу, виконавчу, судову) не лежить в основі побудови інститутів Європейських співтовариств і Європейського Союзу. Як відомо, основним призначенням принципу поділу влади у державах є недопущення узурпації влади будь-якою з гілок. При цьому очевидно що в межах утвореного в Європейському Союзі простору демократії, безпеки і законності загроза такої узурпації щодо демократичних

<sup>1</sup> Див.: Гоці С. Урядування в об'єднаній Європі: Пер. з іт. — К.: К.І.С., 2003. — С. 11.

начал побудови і здійснення публічної влади не виникає<sup>1</sup>. Головною метою побудови владних структур виступає забезпечення збалансованого сполучення владних повноважень держав-членів, з одного боку, та утворених ними інтеграційних об'єднань Європейського Союзу і Європейських співтовариств — з іншого. На думку Л. Ентіна, йдеться саме про розподіл суверенних повноважень між державами-членами і Євросоюзом та Співтовариствами<sup>2</sup>, а не про поділ влади. Найяскравішим продовженням реалізації цього принципу стало закріплення як основного принципу Європейського Союзу субсидіарності і пропорційності (про них мова йде далі).

Необхідність у забезпеченні збалансованого співвідношення інтересів та потреб інтеграції і їх сполучення із національними інтересами держав-членів Європейського Союзу вимагає чіткого розподілу компетенції інститутів Європейського Союзу, а також визначення обсягу суверенних повноважень, які передаються державами зазначеним інститутам, оскільки через особливий політико-правовий статус Європейського Союзу його органи поєднують як міжнаціональні (міждержавні), так і наднаціональні начала<sup>3</sup>. Отже, сучасна система інститутів побудована таким чином, що в ній окремі інститути є виразниками міжнаціональних тенденцій — Рада Євросоюзу (а також позаінституційний орган — Європейська Рада), діяльність інших характеризується як наднаціональна — Комісія, Парламент, Суд ЄС, Рахункова палата.

Особливістю побудови і функціонування інституційної структури Європейського Союзу є те, що прийняття найважливіших

<sup>1</sup> Хоча на думку В. Кернеза, характерною рисою інституційної структури Співтовариств є поділ влади, який проявляється в їх незалежному один від одного статусі. Див.: Керnez В. Вступ до права Європейського Союзу: Навч. посіб.: Пер. з англ. — К.: Т-во «Знання», КОО, 2002. — С. 49.

<sup>2</sup> Европейское право: Учебник для вузов / Под общ. ред. Л. М. Ентина. — М.: НОРМА, 2000. — С. 213.

<sup>3</sup> Ще до підписання Договору про Європейське Співтовариство вугілля та сталі (1951 р.) точилася гостра боротьба між представниками федералістського (наднаціонального) та міжнаціонального (міжурядового) напрямків визначення правової природи майбутнього утворення. У результаті компромісу наднаціональні тенденції отримали деяку перевагу, яка згодом була відкорегована Римськими угодами (1957 р.).

рішень з метою реалізації завдань і цілей Союзу, а отже, здійснення законодавчих та виконавчих функцій не реалізується будь-яким із інститутів одноособово, а за загальним правилом, спільно з іншими інститутами. Принаймні щодо таких інститутів, як Комісія, Рада, Європейський парламент, що наділені функціями різного характеру, які не можуть бути чітко пристосовані до традиційного розмежування між законодавчими, виконавчими, наглядовими органами, мова може йти про принцип сполучення функцій (поєднання функцій<sup>1</sup>). Іншими словами, визначаючи особливості системи інститутів Європейського Союзу, доцільною є їх функціональна характеристика, а отже, встановлення того, які органи здійснюють функції установчої, законодавчої, виконавчої, зовнішньополітичної функцій. Наприклад, законодавча функція здійснюється переважно Радою Європейського Союзу, Європейською Комісією (яка є основним органом законодавчої ініціативи) та Європарламентом, без участі якого деякі рішення не можуть бути прийняті (процедура спільного прийняття рішень, процедура отримання згоди тощо). Контроль за здійсненням цієї функції виконує Суд ЄС. А виконавча функція здійснюється як Радою, так і Комісією, яка наділена такими повноваженнями шляхом їх делегування.

Серед найважливіших принципів організації діяльності інститутів Європейського Союзу і Європейських співтовариств виступають принципи пропорційності і субсидіарності. Вони отримали закріплення в установчих договорах<sup>2</sup>, а також у спеціальному Протоколі про принцип пропорційності і субсидіарності, який додавався до Амстердамського договору 1997 р.

Зміст принципу пропорційності розкривається у двох аспектах. По-перше, відповідно до цього принципу органи Європейського співтовариства і Європейського Союзу повинні здійснювати свої повноваження для досягнення тих цілей і завдань, які стоять перед ними і які закріплені в установчих договорах. По-друге, кожен з інститутів ЄС зобов'язаний діяти чітко у межах своєї

<sup>1</sup> Керnez В. Вступ до права Європейського Союзу. — С. 49.

<sup>2</sup> Стаття 5 Договору про ЄС.

компетенції, які визначаються в установчих договорах і нормами вторинного права. Порушення компетенції є безумовною умовою визнання недійсності прийнятого акту.

Принцип субсидіарності<sup>1</sup> застосовується лише поза сферою виключного відання Європейського Союзу і Співтовариств. Сутність його полягає у тому, що в тих випадках, коли рішення тієї чи іншої проблеми з більшим успіхом може бути вирішено на рівні держав-членів, Співтовариства повинні утримуватися від втручання у вирішення даного питання. І, навпаки, в тих випадках, коли та чи інша проблема більш ефективно і успішно може вирішуватись на рівні Європейських співтовариств і Союзу і практично є непосильною для держав-членів, її рішення повинно бути делеговане на рівень інтеграційних утворень.

Головною перевагою принципу субсидіарності є те, що він запобігає надмірній концентрації повноважень у рамках наднаціональних органів, яка може у майбутньому виявитися у тому, що найдрібніші питання будуть вирішуватися інтеграційними інститутами. Принцип пропорційності субсидіарності — це своєрідні важелі системи стримувань і противаг, яка існує у межах Європейського Союзу і Співтовариств і стосується реалізації владних повноважень держав-членів і інститутів Союзу і Співтовариств щодо досягнення цілей і завдань інтеграції<sup>2</sup>.

Слід також додати, що дані принципи стосуються порядку функціонування інститутів Європейських Співтовариств і Союзу. Виходячи з вищесказаного, можна зробити висновок, що кожен з інститутів Європейських співтовариств і Союзу наділяється лише такою компетенцією, яка є необхідною для досягнення поставлених завдань. У свою чергу, жоден з інститутів не може і не повинен виходити за межі, встановлені у нормативних актах. Принцип субсидіарності забезпечує збалансованість, гнучкість і рухомість

<sup>1</sup> Субсидіарність за своєю політичною суттю — це певний спосіб побудови владної вертикалі. В межах Союзу і Співтовариств ця вертикаль будується з низу до верху: це означає, що на загальнодержавний, а згодом на наднаціональний рівень передаються лише ті повноваження, які не в змозі вирішити нижчестоящий (національний) рівень влади.

<sup>2</sup> Антин Л. Институциональная структура и механизм принятия решений в Европейском Союзе. - С. 12.

концепції розподілу повноважень<sup>1</sup>. Він встановлює, що за межами виключної компетенції Співтовариств можлива передача повноважень від інтеграційних об'єднань державам-членам, якщо у виконанні цих повноважень Співтовариствами немає необхідності, а також можлива передача певних повноважень від держав-членів до Співтовариства і Союзу, якщо вирішення проблеми вимагає об'єднаних спільних зусиль учасників зазначених об'єднань.

Аналізуючи принципи побудови інституційного механізму в Європейському Союзі, зрештою слід також зазначити, що динаміка розвитку права ЄС веде до еволюції не лише самого права, а й організаційного механізму, який забезпечує його реалізацію. При цьому інституційна структура Союзу розвивається не лише через формальні зміни установчих договорів, але завдяки практиці (в тому числі судовій), традиціям, «конституційним конвенціям» (так званім «міжінституційним угодам»)<sup>2</sup>. Амстердамські (1997 р.) і Ніщцька (2001 р.) угоди внесли певні модифікації в структуру повноваження інституційних органів ЄС. В основу реформування інституційного механізму, яке отримало своє продовження у проекті Конституції ЄС, покладено низку принципів: посилення відкритості і демократичних засад у процесі прийняття рішень<sup>3</sup>, наближення інститутів і інших органів ЄС до громадян і подолання дефіциту демократії шляхом забезпечення участі Європейського парламенту та розширення участі національних парламентів у правотворчому процесі, підвищення ролі і значення судової влади (шляхом розширення юрисдикції Суду ЄС та Суду першої інстанції, а також спеціалізованих судових колегій).

<sup>1</sup> Европейское право: Учебник для вузов / Под общ. ред. д.ю.н., проф. Л. М. Энтина. — С. 213.

<sup>2</sup> Гоци С. Урядування в об'єднаній Європі. — С. 9.

<sup>3</sup> Правові акти ЄС здебільшого приймаються Радою спільно з Європейським парламентом, самостійно Радою, самостійно Комісією. Як вже було вказано, основним інститутом, який приймає акти законодавчого характеру, є Рада, а головним інститутом з правом законодавчої ініціативи є Комісія. Зростає також активність Європарламенту у законодавчому процесі. Основними процедурами прийняття рішень є: консультативна процедура, процедура співпраці, процедура спільного прийняття рішень Радою ЄС і Європейським парламентом, процедура отримання згоди Європейського парламенту. Кожна з них обумовлена низкою регламентарних вимог та норм юридичної техніки прийняття рішень.