

і найширших інститутів **державної влади** як її невід'ємні (атрибутивні) ознаки належать такі неосновні інститути, як *державний суверенітет, автономія* (внутрішня та зовнішня); до інституту **виборчої системи** (виборів) належать (як додаткові) інститути *політичного представництва, права голосу, політичної конкуренції*; інститут **представника державної влади на місцях** (у певних адміністративно-територіальних одиницях) пов'язаний з інститутом *контролю держави за діяльністю місцевого самоврядування* (наприклад, у Франції, Росії).

Зрештою, класифікацію державних політико-правових інститутів досить природно здійснити відповідно *трьом гілкам державної влади* (законодавчій, виконавчій та судовій). У межах сфери дії кожної з них можна виокремити декілька однорядкових інститутів, які можуть бути простими або комплексними, головними чи додатковими. Наприклад, **гілка законодавчої влади** створює, передусім, інститути *парламентаризму, законотворчості, делегованого законодавством парламентського контролю* та ін. **Виконавча влада** реалізує інститут *відповідального уряду, президентства чи монарха*, особливого режиму *прямого президентського правління* тощо. **Гілка судової влади** характеризується своїми політико-правовими інститутами — *конституційно-правового контролю, судово-правової охорони, прав і свобод людини, судової відповідальності вищих посадових осіб* та ін.

За сучасних умов проблема структури і змісту функціонування політико-правових інститутів набуває нового звучання насамперед тому, що в діяльності всіх ланок влади не завжди враховуються соціальні наслідки. Оскільки йдеться про політико-правові інститути, то діяльність, що їх характеризує, має бути спрямована не лише на створення належної процедури, а й на досягнення певного ефекту в змісті суспільних відносин; з правової точки зору вона виступає як встановлення належного співвідношення норм матеріального і процесуального права. Ефективність політико-правових інститутів держави та суспільства вимірюється не лише досконалістю їх структурної побудови та функцій, але й тим, які соціально-політичні наслідки має ця діяльність, чи відповідає вона на зрілим соціальним проблемам і включає їх до програм практичної реалізації.

І. В. Яковюк, кандидат юридичних наук, доцент кафедри теорії держави і права Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого

Про особливості прояву принципу поділу влади в інституціональній системі Європейського Союзу: постановка питання

Характерною рисою процесу розвитку державності в сучасному світі є поступове сприйняття людством таких загальнолюдських цінностей, як демократія, права і свободи людини, заснований на принципі верховенства права правопорядок. Наслідком цього процесу стало формування і конституційне закріплення концепції демократичної, правової держави як синтезованого відображення її загальнолюдського призначення. З часів проголошення Декларації про державний суверенітет ця тенденція виявилась і в Україні. Ця концепція стала складовою частиною української державницької ідеології. Конституційне проголошення України як правової держави зумовлює необхідність розвитку її конституційної моделі. Ця модель, її зміст, який визначається системою притаманних правовій державі рис і принципів, є предметом широкого спектру досліджень правознавців. Сьогодні серед засад правової держави своєю практичною актуальністю і теоретичною значущістю вирізняється принцип поділу влади, який традиційно виступає критерієм класифікації форм правління.

© Яковюк І. В., 2003

На перший погляд, проблеми поділу влади є давно відомими і глибоко розробленими як у зарубіжній, так і у вітчизняній юридичній науці¹. Однак повернення правознавців до розробок цієї проблематики має об'єктивні підстави. Для України це передусім обумовлено проведенням конституційної реформи, яка полягає в переході до парламентсько-президентської форми правління², що, у свою чергу, поставило перед вітчизняними науковцями завдання стосовно уточнення специфіки дії принципу поділу влади за цих обставин³.

Разом з тим є й інша причина такої зацікавленості. Якісно новим етапом у розвитку принципу поділу влади на сучасному етапі можуть стати європейські інтеграційні процеси. Утворення Європейського Союзу (далі — ЄС), який інколи розглядається як квазідержавне утворення, побудова розгалуженої системи його інститутів і органів з досить специфічною компетенцією, перерозподіл повноважень між інститутами Союзу і національними урядами створює якісно нові, сьогодні належним чином ще не проаналізовані і не узагальнені умови і способи прояву цього принципу. Загальна теорія держави і права не може стояти осторонь цих процесів. Спонукає її до дослідження цих проблем і проголошений українською владою курс на інтеграцію до Європейського співтовариства. Однак, не дивлячись на те, що Угоду про партнерство і співробітництво між Україною та Європейськими Співтовариствами⁴ було підписано майже десять років тому, а також на

¹ Див.: *Засць А. П.* Правова держава в контексті новітнього українського досвіду. — К., 1999. — 248 с.; *Органи державної влади України / За ред. В. Ф. Погорілка.* — К., 2002. — 592 с.; *Разделение властей: история и современность / Отв. ред. М. Н. Марченко.* — М., 1996.

² Див.: *Проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України» // Урядовий кур'єр.* — 2003. — № 44-45.

³ Перше ґрунтовне дослідження цієї проблеми здійснено науковцями Академії правових наук України та Інституту державного будівництва та місцевого самоврядування. Див.: *Конституційно-правові засади становлення української державності / За ред. В. Я. Тація, Ю. М. Тодики.* — Х., 2003.

⁴ Угода про партнерство і співробітництво між Україною та Європейськими Співтовариствами, ратифікована Верховною Радою України // *Відомості Верховної Ради України* — 1994. — №46. — Ст. 415

постійну модифікацію відносин між інститутами і органами Союзу, що потребує особливої уваги правознавців до еволюції її змісту, дослідження питань дії принципу поділу влади в ЄС вітчизняною юридичною наукою до останнього часу фактично не проводилися¹. Ця стаття має на меті започаткувати наукове обговорення проблем щодо можливості дії принципу поділу влади в інституційній системі ЄС або принаймні про наявність елементів поділу влади в ній.

Серед питань, пов'язаних з реалізацією цього принципу, особливою складністю та нерозробленістю вирізняється проблема визначення правової природи ЄС. За своєю сутністю вона має міждисциплінарний характер, оскільки на рівних підставах може бути віднесена до предмета загальної теорії держави і права, конституційного і міжнародного публічного права, політології. Безумовно, досить важко говорити про дію принципу поділу влади в рамках Європейського Союзу, правова природа якого досі не визначена. Проблема, передусім, полягає в невирішеності питання, організацією якого типу є Євросоюз. Якщо ЄС — це міжнародна організація, на чому наполягає більшість представників науки міжнародного публічного права², то будь-які розмови щодо поділу влади в системі його органів некоректні. Якщо ж і з певними уточненнями, але визнати Євросоюз наднаціональним утворенням, в еволюції якого простежується тенденція до набуття ознак федеративного чи конфедеративного устрою, то не лише правомірно, але й потрібно обговорювати питання про можливість використання в процесі організації та функціонування системи інститутів ЄС принципу поділу влади.

Ця стаття не ставить за мету остаточне розв'язання питання щодо визначення правової природи Євросоюзу. Сьогодні це неможливо зробити, оскільки ЄС — це організація, що

¹ Див.: *Копійка В. В., Шинкаренко Т. І.* Європейський Союз: заснування і етапи становлення: Навчальний посібник. — К., 2001. — 448 с.; *Опришко В.* Питання трансформації Європейського права в законодавстві України // *Право України.* — 2001. — № 2.

² Див.: *Капустин А. Я.* Европейский Союз: интеграция и право. — М., 2000. — 436 с.; *Костенко М., Лавренова Н.* К вопросу о наднациональности и особенностях права ЕС // *Европейская интеграция: правовые проблемы / Под ред. Б. Топорнина.* — М., 1992. — С. 41–42, 44.

динамічно розвивається, структура і сутність якої не набуде остаточної форми і змісту протягом найближчих десятиліть. Разом з тим, спираючись на чітко визначену тенденцію щодо передачі країнами-членами все нових і нових суверенних прав на наднаціональний рівень¹ та постійне розширення сфер повноважень органів ЄС², ми погоджуємося з тими правознавцями, які відстоюють або принаймні допускають визнання Європейського Союзу «наднаціональним співтовариством» або «квазідержавним утворенням», котре розвивається в напрямку федеративного або конфедеративного устрою³, хоча ми визнаємо, що такий висновок сьогодні є досить дискусійним.

¹ З моменту проголошення Декларації Шумана і підписання Договору щодо Європейського співтовариства вугілля і сталі країни-члени поступово дали згоду на забезпечення верховенства права Європейських Співтовариств над національним, включаючи конституційне, правом країн-членів; формування бюджету ЄС на основі власної системи податків і зборів; створення митного союзу; введенням єдиної грошової одиниці; запровадженням на субсидіарних засадах громадянства ЄС; формування Євродепартаменту як представницького органу народів країн-членів шляхом прямих виборів.

² Якщо Договір про ЄЕС наділив Співтовариства повноваженнями переважно у сфері економічної політики, Єдиний Європейський акт розширив їх за рахунок повноважень у сфері соціальної і регіональної політики, енергетики, охорони навколишнього середовища і науково-технічного розвитку, то Маастрихтський договір заснував додатково другу і третю опори (зовнішня політика і політика безпеки, співробітництво у сфері юстиції і внутрішніх справ) і включив до першої опори ще дев'ять нових напрямків діяльності (освіта, охорона здоров'я, захист прав споживачів тощо).

³ Див.: Жакке Ж.-П. Конституционное право и политические институты: Пер.с франц. — М., 2001. — С. 49-50; Проблемы теории государства и права: Учебное пособие / Под ред. М. Н. Марченко. — М., 2002. — С. 209; Топорнин Б. Н. Право и институты Европейских сообществ на современном этапе: основные понятия // Европейская интеграция: правовые проблемы / Под ред. Б. Топорнина. — М., 1992. — С. 16, 18-19; Юмашев Ю. М. О правовой природе Европейского сообщества // Европейская интеграция: правовые проблемы / Под ред. Б. Топорнина. — М., 1992. — С. 29, 36; Кавешников Н. Ю. Институциональная реформа ЕС и Ниццкий Договор: ответы или вопросы?: Доклады Института Европы № 87. — М., 2002. — С. 8-19.

Європейський Союз — це чітко структуроване утворення, що переслідує конкретні цілі. Їхньому досягненню покликана служити система інститутів і органів, утворених на основі установчих договорів, актів вторинного права і спеціальних угод. Згідно із ст. 7 Договору про заснування Європейського Співтовариства здійснення завдань, покладених на Співтовариство, забезпечується Євродепартаментом, Радою, Комісією, Судом Європейського Співтовариства і Рахунковою палатою. Кожен інститут діє в межах повноважень, покладених на нього цим Договором¹. Природно, що при формуванні цих інститутів постає питання про реалізацію принципу поділу влади і відповідно про розподіл повноважень між ними.

Хоча в установчих договорах Європейських Співтовариств і Союзу відсутня спеціальна норма, що проголошує принцип поділу влади в організації і функціонуванні системи його інститутів, цей принцип може бути реконструйований шляхом тлумачення положень Преамбули Договору про Європейський Союз (далі — ДЄС), яка зокрема вказує на відданість принципам демократії і верховенства права². Крім того, він одержав певне втілення в загальній конструкції механізму публічної влади ЄС — в ньому створені інститути, що виконують основні функції публічної влади — законодавчу, виконавчу і судову.

Аналіз публікацій, присвячених дослідженням ЄС, дозволяє зробити такий висновок: якщо визнання ЄС як наднаціональної організації оцінюється як проблемне питання, то із тим, що інституційна структура Союзу фактично побудована на принципі поділу влади, погоджується більшість спеціалістів, хоча із застереженнями щодо специфіки його прояву³.

¹ Див.: Договор, учреджающий Европейское Сообщество // Европейское право: Учебник / Под общ. ред. Л. М. Энтина. — М., 2002. — С. 557-558.

² Див.: Договор о Европейском Союзе // Европейское право: Учебник / Под общ. ред. Л. М. Энтина. — М., 2002. — С. 523.

³ Див.: Европейская интеграция: правовые проблемы / Под ред. Б. Топорнина. — М., 1992. — С.15-17; ; Европейское право: Учебник / Под общ. ред. Л. М. Энтина. — М., 2002. — С.211-212; Кавешников Н. Ю. Институциональная реформа ЕС и Ниццкий Договор: ответы или вопросы? — С. 9-19.

Так, критикуючи застосування принципу поділу влади щодо побудови інституційної системи ЄС, Л. Ентін не стільки заперечує дію цього принципу, скільки підкреслює його вторинний характер по відношенню до принципу збалансованого розподілу повноважень між ЄС і країнами-членами¹. Пріоритетність для держав-членів принципу збалансованих повноважень пояснюється тим, що сьогодні не прийнято рішення щодо утворення політичного союзу². Відповідно слід погодитися, що проблема розподілу повноважень між ЄС і країнами-члена сьогодні залишається більш важливою, аніж питання розмежування повноважень між інститутами ЄС. Однак, хіба можна досягнути збалансованих повноважень при концентрації влади в одних руках у разі порушення принципу поділу влади?

Фактичне визнання дії принципу поділу влади в ЄС ми зустрічаємо і в позиції Б. Топорніна, який лише зауважує, що інституціоналізація органів законодавчої, виконавчої і судової гілок влади в ЄС відбувається іншим шляхом, аніж в національних державах³. Дійсно, аналіз дії принципу поділу влади в сучасному ЄС дозволяє стверджувати, що формування і функціонування інститутів Союзу відбувається під впливом діалектичного протиріччя між доцентровими і відцентровими силами. Разом з тим у міру розвитку інтеграційних процесів (прийняття Амстердамського і Маастрихтського договорів) баланс влади в Союзі усе більше зміщується в бік Європарламенту, Комісії і Суду, що представляють загальні інтереси ЄС, на противагу міжурядовій Раді.

У чому ж виявляються особливості реалізації обговорюваного принципу в Європейському Союзі? Розглянемо найбільш важливі з існуючих відхилень від класичного прояву принципу поділу влади.

¹ Див.: Европейское право. – С. 211-212.

² Ідея трансформації Європейських Співтовариств у політичний союз містилися в проєкті пакту про союз європейських держав М. Дебре, проєкті Союзу європейських держав Фуше, декларації Шумана, проєкті європейської конфедерації де Голя, проєкті договору про Союз А. Спінеллі.

³ Див.: Топорнин Б. Н. Право и институты Европейских сообществ на современном этапе: основные понятия. – С.15-16.

По-перше, слід підкреслити, що жоден з інститутів ЄС сьогодні поки що не може розглядатися як аналог відповідного органу державної влади. Так, Європарламент і Рада, які умовно ототожнюються з нижньою і верхньою палатами національного парламенту, Суд Європейського співтовариства і Комісія, яку порівнюють з виконавчою владою, ані за способом формування, ані за характером здійснюваних повноважень не подібні повністю до відповідних національних органів влади. Разом з тим існує тенденція по наближенню цих інститутів до класичних гілок влади національних держав. Так, Ніцський договір (2001 р.) суттєво змінив підходи до формування Комісії. Голова Комісії затверджується кваліфікованою більшістю Європейської Ради. Призначення інших членів Комісії є більш складним: вони попередньо затверджуються Радою ЄС за поданням держав-членів і за згодою Голови Комісії, після чого склад схвалюється Європарламентом і затверджується кваліфікованою більшістю Ради¹. Важливим є те, що ця процедура, по-перше, залучає «орган законодавчої влади» (Європарламент і Раду) до формування «органу виконавчої влади», а по-друге, перетворює Голову Комісії майже на реального керівника — він здійснює функцію політичного керівництва, визначає структуру Комісії, розподіляє і перерозподіляє повноваження, контролює поточну діяльність і формально має право відправити у відставку інших її членів.

Існує ще одне положення ДЄС, яке наближує Комісію за статусом до національного уряду. Стаття 201 запроваджує інститут парламентської відповідальності Комісії. За ініціативою депутатів Європарламенту дві третини голосів, що складають абсолютну більшість його членів, може висловити недовіру Комісії, що тягне за собою її колективну відставку². Наявність вказаного права Європарламенту, як і повноважень щодо спільного ухвалення рішень³, внесення змін до проєкту

¹ Див.: Кавешников Н. Ю. Институциональная реформа ЕС и Ницский Договор: ответы или вопросы? – С. 26.

² Загроза висловлення недовіри з боку Європарламенту змусила Комісію у 1999 р. колективно піти у відставку.

³ Сьогодні висновки Європарламенту мають переважно консультативний характер. Процедура спільного прийняття рішень або прийняття позитивних резолюцій, що збігаються, поширюється на обмежене коло питань.

бюджету¹, прийняття або відхилення в цілому проекту бюджету², затвердження звіту про виконання бюджету, звернення до Суду з позовом про бездіяльність Комісії чи Ради³ або з позовом про анулювання акта, створення тимчасових слідчих комісій, призначення омбудсмена, формулювання усних чи письмових питань Раді та Комісії тощо, дає підстави зробити висновок про поступове набуття цим інститутом повноважень, традиційно властивих парламентам сучасних держав.

По-друге, вторгнення органу законодавчої влади у сферу діяльності органу виконавчої влади. Світова конституційна практика знає приклади делегування законодавчих повноважень виконавчій владі, але специфіка делегування повноважень в Євросоюзі полягає в іншому: складова частина «законодавчої влади» — Рада ЄС — розглядає право застосовувати норми права як своє первинне право, яким вона ділиться із «виконавчим органом» — Комісією. У той же час така передача повноважень не позбавляє Раду ЄС права в окремих випадках самостійно здійснювати ці повноваження⁴. Однак на практиці така передача не стала винятком із загального правила, навпаки, делегування повноважень є загальним правилом, а виконання своїх рішень Радою — винятком. Таку позицію зайняв і Європейський Суд, який рядом своїх рішень обмежив можливості Ради ухилятися від передачі повноважень Комісії. На наш погляд, ця новація уведена здебільшого для захисту інтересів держав-членів з боку Ради ЄС перед іншими інститутами Союзу⁵. Імовірно, що на

¹ Зміни Європарламенту, які стосуються обов'язкових видатків, мають для Ради рекомендаційний характер, тимчасом як пропозиції щодо «необов'язкових» видатків (регіональна і соціальна політика) мають імперативний характер за умови, що вони не виходять за загальні межі видатків, передбачених проектом бюджету.

² Європарламент скористався цим правом у 1979 і 1984 роках.

³ Предметом оскарження є утримання інститутів ЄС і Європейського Центрального Банку від прийняття необхідних актів або дій, передбачених установчими актами або нормативно-правовими актами, прийнятими на їх основі (ст. 232 ДЄС).

⁴ Див.: Договір, учреджающий Европейское Сообщество. — С.653-654.

⁵ На відміну від Європарламенту, Комісії і Суду ЄС, які представляють і захищають інтереси європейської інтеграції, Рада ЄС за своїм правовим статусом є одночасно і органом ЄС, і органом представництва інтересів держав-членів, що обумовлює як специфіку її формування, так і функціонування.

більш високому етапі інтеграції можливе відмирання (скасування) відповідних норм права.

По-третє, виключне право законодавчої ініціативи належить Комісії. Це право Комісії складається з таких елементів: виключне право внесення законопроекту в Раду; право в будь-який момент вносити зміни до проекту; Рада має право внести зміни до проекту, які заперечує Комісія, лише одностайно; право відкликання проекту до його прийняття. Разом з тим своєрідним обмеженням правом законодавчої ініціативи володіє і Європарламент, який більшістю голосів може запропонувати Комісії пропозиції з питань, які, на його думку, вимагають прийняття акта з метою здійснення Договору (ст. 192 ДЄС). Фактично установчі Договори наділяють Європарламент правом «підказувати» Комісії, звертаючи її увагу на існуючі прогалини в законодавстві. Це не скільки не обмежує право Комісії, тому що саме вона має виключне право внесення законопроекту, тимчасом як Парламент може запропонувати, а Рада просити Комісію надати їй законодавчі пропозиції. Наявність законодавчої ініціативи в Комісії слід оцінити як позитивний момент, тому що вона краще інших інститутів бачить прогалини в законодавстві і за допомогою цього повноваження може їх усунути. Але виключне право на здійснення цього повноваження веде до порушення принципу поділу влади, сутність якого полягає в забезпеченні самостійного функціонування органів різних гілок влади. Крім того, обмеження права законодавчої ініціативи в інститутів, що символізують собою законодавчу владу, може призвести до зниження ефективності їх роботи.

У цілому аналіз діяльності інститутів ЄС дозволяє дійти висновку про функціонування досить цікавого за своїм змістом механізму стримувань і противаг у практиці здійснення законодавчих повноважень, що видно зі схеми взаємодії інститутів ЄС у рамках процедури прийняття рішень (див. додаток).

По-четверте, Договір про ЄС наділив Раду — представника законодавчої влади, окремими судовими повноваженнями. У рамках здійснення економічної і валютної політики Комісія відстежує стан бюджету і розмір державного боргу держав-членів. У випадку виявлення дефіциту Рада за рекомендацією Комісії і з урахуванням аргументів держави-члена кваліфіковано більшістю голосів приймає рішення про наявність над-

мірного бюджетного дефіциту і рекомендації щодо його усунення. У разі невиконання запропонованих заходів Рада на підставі рекомендації Комісії, як крайній захід, кваліфікованою більшістю голосів приймає рішення про застосування санкцій (накладення штрафу) проти держави-порушника (ст. 104 ДЄС). Це повноваження однозначно є неприпустимим порушенням принципу поділу влади. Його природу пояснити неможливо особливо в умовах ефективного функціонування Суду Європейських Співтовариств.

Проведений аналіз, безумовно, не відображує всі особливості співвідношення повноважень між інститутами Євросоюзу. Однак і наведених прикладів, на нашу думку, достатньо для того, щоб дійти певних висновків.

По-перше, слід відмітити суттєвий прогрес, який досягнуто в процесі наближення інститутів ЄС до відповідних гілок влади. Це, у свою чергу, створює вихідні основи і надає правомірності постановці питання щодо застосування принципу поділу влади в інституційній системі Союзу. Ми вважаємо, що цей принцип певною мірою застосовується в ЄС.

По-друге, оскільки ЄС — це організація, яка через свій наддержавний характер має особливу правову природу, необхідно визнати, що принцип поділу влади в ній набуватиме специфічного характеру.

По-третє, через незавершеність процесу політичної інтеграції країн-членів не можна розглядати існуючу структурну побудову інститутів і органів ЄС як остаточно оформлену. Відповідно закріплення тих чи інших повноважень (насамперед не зовсім традиційних) за інститутами Союзу може мати певною мірою тимчасовий і ситуативний характер, що заважає формулюванню остаточних висновків про особливості дії принципу поділу влади.

По-четверте, динамічність інтеграційних процесів в Європі потребує відслідковування змін, що відбуваються в організаційній структурі Євросоюзу, з точки зору подальшої трансформації принципу поділу влади та механізму стримувань і противаг у ньому.

Зрештою, ретельне дослідження обговорюваного принципу має в подальшому супроводжуватися дослідженнями правової природи ЄС в цілому і кожного з його інститутів зокрема.

Взаємодія інститутів ЄС у рамках процедури прийняття рішень

