

Р.Г. Соболь,

к.держ.упр., доцент кафедри
економічної теорії та фінансів ХарРІ НАДУ;

Н.А. Гнидюк

здобувач кафедри економічної теорії та фінансів ХарРІ НАДУ

РОЛЬ НАЦІОНАЛЬНИХ ПАРЛАМЕНТІВ У ЄВРОПЕЙСЬКИХ ПРОЦЕСАХ

Розкрито питання ролі національних парламентів країн – членів ЄС у процесі формування європейської політики. Зроблено висновки стосовно України.

Ключові слова: національні парламенти, європейська політика.

Соціально-економічний розвиток і формування європейської політики були основними компонентами перехідного періоду та залишаються пріоритетними напрямками внутрішньої політики в країнах Центральної Європи. Це, насамперед, пов'язано з жорсткими вимогами з боку Європейського Союзу (тут також – Співтовариство, ЄС) до країн-кандидатів, які мають визначити роль національних парламентів в європейських процесах і привести власне законодавство у відповідність до європейських стандартів.

Питання організації співпраці уряду з парламентом в європейських процесах досліджували як зарубіжні вчені (Дж. Гі, Дж. Садлер, Р. Стефенсон, Д. Туртон), так і вітчизняні та російські автори: І. Василенко, Л. Моргунов, В. Лобанов, В. Васильєв, А. Жуковський.

Метою даної роботи є огляд досвіду реалізації європейської політики та з'ясування впливу на неї національних парламентів.

На практиці роль національних парламентів у координації європейської політики більшості країн – членів ЄС зводиться до консультативної функції, переважно без реального впливу на політику уряду, попри те, що їхні повноваження в цій сфері досить часто врегульовані положеннями конституцій [1].

Процеси європейської інтеграції пов'язані з перенесенням на рівень інституцій ЄС завдань, які раніше було віднесено до виключної компетенції країн-членів. Так, німецькі Бундестаг і Бундесрат, датський Фолькетінг,

італійські Палата Депутатів і Сенат Республіки, чи шведський Рікстаг все більшою мірою поділяють свої повноваження з органами Співтовариства. Про це, приміром, свідчить те, що в Німеччині майже понад 80 % законодавства в економічній сфері “походить із Брюсселя” [3].

Нині роль національних парламентів у контексті приєднання до ЄС охоплює дві основні сфери, які тісно пов’язані між собою функціонально:

- імплементація права Співтовариства;
- здійснення контролю діяльності та головних напрямків політики національних урядів.

Без сумніву, у сфері імплементації права Співтовариства до національних правових систем національні парламенти виконують лише “службові функції”, оскільки вони реалізують уже прийняті зобов’язання країн. Перш за все, йдеться про прийняття правового надбання ЄС до національних правових норм, і це зобов’язання країни взяли на себе ще до моменту приєднання до Європейського Союзу. Керівні органи Співтовариства, однак, не наділено повними законодавчими повноваженнями; це є виключними компетенціями країн – членів ЄС, а точніше, національних парламентів країн – членів. Вони не можуть використовувати будь-яких засобів для досягнення цілей, визначених в установчих договорах.

Важливе значення для ролі національних парламентів у цій сфері має імплементація (транспозиція) директив. У випадку постанови маємо справу зі значними обмеженнями ролі національних законодавчих органів. Постанова є правовим документом загальної дії, обов’язковим до виконання в усіх своїх частинах; тобто країни – члени ЄС не мають права застосовувати положення постанови не в повному обсязі або вибірково. Постанова також може чітко окреслити засоби на її виконання.

За випадку залишення “простору для маневрів” у прийнятті додаткових положень з метою повної реалізації постанови, з’являється можливість впливу парламенту на кшталт даної регуляції. Звичайно, що ця можливість обмежена положеннями самої постанови. Часом положення постанови безпосередньо

накладає на країни – члени ЄС обов'язок видати окреслені виконавчі акти. У цьому випадку національні парламенти повинні прийняти відповідні регулювання, оскільки їхнє неприйняття призведе до порушення норм права Співтовариства.

Інша ситуація існує щодо директиви. Вона є своєрідним компромісом між вимогами єдиного права, що діє в рамках Співтовариства, та необхідністю максимального врахування розмаїття специфіки національних правових систем. Країни для реалізації положень директиви можуть прийняти нормативно-правовий акт рангу закону, постанови чи розпорядження. Водночас варто зазначити, що згідно зі тенденцією останніх років виклад тексту директиви фактично не залишає адресатові великої свободи у виборі виконавчих засобів. У такий спосіб, на цій площині обмежується роль національних парламентів у процесі прийняття рішень [2].

Підсумовуючи викладене, слід наголосити, що участь національних парламентів у процесі імплементації права Співтовариства може бути різною, залежно від внутрішніх регулювань національного законодавства. Внесок національних парламентів у таких країнах, як Німеччина, Данія чи Італія, є значним, тоді як інша ситуація у Франції, яка має традиційно сильну виконавчу владу. Головний тягар, також у рамках здійснення політики ЄС, перенесено з парламенту на користь виконавчої влади, а значить, президента й уряду. Положеннями конституції цієї країни передбачено з-поміж іншого процедуру, згідно з якою президент підписує прийняті на засіданні уряду постанови, що мають силу закону. Цим правовим актом фактично заміщується діяльність французького парламенту.

Окрім імплементації права, другою важливою площиною впливу національних парламентів на діяльність ЄС є контрольна функція [1]. Можливості діяльності парламентів у цій сфері є значно більшими. Контрольні функції здійснює сам парламент безпосередньо або від його імені комісія з європейських питань, яка діє фактично в усіх країнах – членах ЄС. Вплив національних парламентів на політику Співтовариства в ході виконання

контрольних повноважень проявляється в кілька способів; перш за все – через здійснення тиску на національний уряд або його окремих членів.

Їхньою метою є відпрацювання спільно з парламентом (комісією) позиції, яку уряд (міністр) буде потім займати на переговорах на рівні Європейського Союзу. Це важливіше впливу національного парламенту на форму та зміст правових норм, які приймаються на рівні Співтовариства. Шляхом визначення певних рамок діяльності уряду, парламенти здійснюють вплив на діяльність Ради ЄС, яка складається з представників усіх країн-членів на міністерському рівні, уповноважених від імені уряду даної держави.

З іншого боку, варто зазначити, що згідно з положеннями Єдиного Європейського Договору від 1997 р., а потім Договору з Маастрихт, збільшилася кількість питань (сфер), в яких Рада ЄС приймає рішення кваліфікованою більшістю голосів [2]. У зв'язку з цим поступово зменшувався вплив національних парламентів на європейську політику урядів. Парламенти не до кінця ефективно можуть контролювати діяльність Ради, оскільки представники урядів, що в ній засідають, не завжди можуть підтвердити “форсування” рішення, яке вони займають у порозумінні з парламентами.

Питання здійснення контрольних функцій щодо діяльності уряду у сфері європейської політики, так само, як і процедури імплементації права Співтовариства, є виключними повноваженнями національних парламентів. Загалом на самих урядах країн-членів лежить обов'язок подання проектів нормативно-правових актів Співтовариства на розгляд парламентів або їхніх комісій з європейських питань. У такий спосіб національні парламенти мають можливість зайняти свою власну позицію щодо правових рішень, запропонованих у проектах.

У певних випадках з'являється вимога проведення консультацій урядом стосовно позицій, які займаються в окремих випадках. Співпраця уряду з парламентом (а також з депутатами Європейського Парламенту) вимагає опрацювання механізмів консультації – деяких питаннях узгодження позицій, – модель якої залежить від реальної позиції парламенту у відносинах з урядом.

Ця позиція може виникати з правових регулювань як із політичних чинників функціонування уряду (вона буде іншою залежно від того, яким є уряд – більшості чи меншості). У процесі консультації з боку уряду беруть участь зазвичай представники високого рангу (державний секретар або його заступник). Співпраця з парламентом пов'язана з необхідністю створення в урядовій адміністрації структурних підрозділів, відповідальних за предметну та технічну організації процесу цієї співпраці. Зазвичай таку роль відіграють невеликі за розміром структурні одиниці, створені в координаційному органі, МЗС, міністерстві фінансів чи офісі прем'єр-міністра.

У таких країнах, як Данія, Франція, Австрія, Нідерланди чи Велика Британія, у деяких питаннях з'явилися так звані “інструкції” [1]. Парламент або його комісія зобов'язує уряд або його члена шляхом видання такої інструкції до займання наперед визначеної позиції в даній справі. У зв'язку з цим уряди не можуть самостійно вести переговори, а лише представляють опрацьовані раніше позиції. У Швеції та Фінляндії обов'язок консультування з національними парламентами або комісіями додатково розширюється за умови отримання в обговорюваних питаннях “мандату на ведення переговорів”, який має зобов'язальний характер.

Загалом до завдань комісій з європейських питань віднесено здійснення контролю законодавчого процесу на рівні Співтовариства. Зустрічаються також розв'язання, у рамках яких цим інституціям надано ще більших повноважень. Так є, наприклад, за випадку Німеччини, де, беручи до уваги федеральний характер держави, право голосу мають представники законодавчих органів земель – суб'єктів федерації. У сфері їхнього контролю знаходиться питання відповідності норм Співтовариств до німецької конституції.

Другою моделлю відносин “національний парламент – уряд” є співпраця на основі спільного прийняття рішень. Такий механізм використовується досить широко. Парламент видає так званий “мандат”, який зобов'язує уряд у цілому або його членів.

Підсумовуючи повноваження національних парламентів у сфері

контролю як інструмент впливу на опрацювання курсу політики Співтовариства, слід наголосити, що його основні елементи такі:

- повноваження щодо здійснення контролю у сфері, в якій уряд держави-члена узгодив проект своєї позиції;
- можливість незалежного вираження свого ставлення до проекту нормативного акта Співтовариства, наприклад шляхом прийняття відповідної постанови чи розпорядження;
- право на отримання від уряду аналізу наслідків, які спричинить прийняття даного нормативного акта по відношенню до внутрішнього законодавства, бюджету та ін.

Роль національних парламентів у процесі формування європейської політики має тенденцію до збільшення, хоча форми, в яких це проявляється, залежать від історичних передумов та державного ладу даної держави – члена ЄС. У деяких країнах – зокрема в Данії та Швеції – парламент відіграє проактивну роль, тобто залучений до процесу консультацій та прийняття рішень від самого початку і на практиці бере участь в опрацюванні мандату для представників країни в інституціях ЄС. В інших країнах ця роль є ретроактивна, тобто вони здійснюють контроль. Однак парламентський контроль є необхідним чинником формування й реалізації європейської політики. Акцент на цьому пов'язано, перш за все, з тим, що значною мірою реалізація ініціатив, які приймаються в інституціях Співтовариства, залежить від законодавчих та бюджетних рішень національних парламентів. Фактично їхня активна участь у процесі опрацювання рішень Співтовариства є важливою умовою для подальшого їх ефективного запровадження до національного правового порядку. Не менш істотним є те, що в ЄС все більше значення приділяється демократичному публічному контролю процесів прийняття рішень, для того щоб забезпечити відповідність їхніх результатів із соціальними, економічними та політичними інтересами громадян країн-членів, щоб ліквідувати загрозу відчуження осіб, залучених до прийняття рішень, від громадської думки.

Різноманітність системи координації європейської політики в країнах – членах Європейського Союзу спричинена конституційною системою, прийнятою в цих країнах, та принципами організації уряду. Однак можна зауважити певні спільні для всіх країн тенденції у сфері побудови координаційних механізмів. До них, з-поміж інших, віднесено:

- зростаюча роль урядового центру (структур, які обслуговують прем'єр-міністрів та уряди) у процесі опрацювання стратегічних пріоритетів європейської політики та координації вироблення конкретних позицій по відношенню до ініціатив Співтовариства;

- збільшення ролі національних парламентів у підготовці позицій країн-членів по відношенню до ініціатив Співтовариства;

- розширення кола недержавних організацій, залучених до різного роду консультацій та оцінок проектів європейських рішень та нормативних актів.

Системи координації європейської політики відіграють важливу роль у визначенні становища, яке займає певна країна на форумі Європейського Союзу. Країни, які хочуть відігравати провідну роль у побудові Співтовариства, прагнуть задавати напрямки розвитку та впливати на правові та інституційні рішення, спрямовують значні зусилля і засоби (людські та фінансові) для побудови і забезпечення функціонування ефективного механізму координації на національному рівні та рівні ЄС. Однак незалежно від намірів та бажання надавати тон розвитку Співтовариства всі держави – члени ЄС будують свої власні системи координації таким чином, щоб забезпечити їм максимальну ефективність та еластичність, що дозволяє впоратися з необхідністю швидкого реагування інколи в достатньо короткий проміжок часу на ініціативи, які з'являються в Брюсселі.

Отже, прагнення в майбутньому стати повноправним членом ЄС вимагає від України здійснення внутрішніх комплексних перетворень, враховуючи європейські стандарти. У даному контексті досвід таких країн Центральної Європи, як Данія, Франція, Австрія, Нідерланди та ін., які подолали значний відрізок на шляху політичної та економічної трансформації, може бути

враховано Україною на етапі формування концептуальних підходів євроінтеграційної політики та розроблення відповідної державної стратегії.

Список використаних джерел

1. *Василенко И.А.* Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия: Учеб. пособие. – М., 2000. – 319 с.
2. *Чиркин В.Е.* Государственное управление: Элементарный курс. – М.: Юристъ, 2001. – 320 с.
3. *Ranson S., Stewart J.* Menegement for the public domain: enabling the learning society. – N.-Y.: St. Martin's Press, 1994. – XIV. – 300 p.

Sobol R.G., Gnydyuk N.A. The Role of National Parliaments in European Processes.

In article reveal a question of a role of national parliaments of the countries of members of EU during formation of the European policy. Conclusions concerning Ukraine are made.

Key words: national parliaments, European policy.

Соболь Р.Г., Гнидюк Н.А. Роль национальных парламентов в европейских процессах.

Освещен вопрос о роле национальных парламентов стран – членов ЕС в процессе формирования европейской политики. Сделано выводы относительно Украины.

Ключевые слова: национальные парламенты, европейская политика.