

МЕХАНІЗМИ ВЗАЄМОДІЇ НАДНАЦІОНАЛЬНИХ ІНСТИТУЦІЙ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

У статті комплексно досліджені шляхи співпраці європейських наднаціональних інституцій, проаналізовані основні акти Європейського Союзу, якими регламентується діяльність вищих органів ЄС.

Ключові слова: *Європейська Рада, Європейський Парламент, Європейська Комісія, Суд Європейського Союзу та Палата аудиторів, наднаціональні інституції.*

В статті комплексно досліджені шляхи співпраці європейських наднаціональних інституцій, проаналізовані основні акти Європейського Союзу, якими регламентується діяльність вищих органів ЄС.

Ключевые слова: *Європейский Совет, Европейский Парламент, Европейская Комиссия, Суд Европейского Союза и Палата аудиторов, наднациональные институции.*

The article comprehensively investigates ways of cooperation of the European supranational institutions, analyzed the main acts of the European Union, which regulates the activities of the supreme bodies of the EU.

Key words: *European Council, European Parliament, European Commission, the Court of the European Union and the Chamber of Auditors, supranational institutions.*

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Актуальність обраної теми полягає в тому, що як сама європейська інтеграція, так і система керування її процесами багато в чому будувалася на нових засадах, невідомих у минулому. Ця новизна полягала в основному в тому, що європейські співтовариства, а потім Європейський Союз, створювалися не тільки як міжнародні організації, але й як наднаціональні спільноти. Їхні інституції й інші органи із самого початку діяли на основі повноважень, які належали насамперед національним державним органам. Волею держав-членів ці повноваження стали закріплюватися за інституціями й іншими органами співтовариств і Європейського Союзу, тим самим набувши наднаціонального характеру. Це створювало необхідну основу для зміцнення самостійності інституцій та інших органів. Не слід забувати, однак, що повноваження, якими вони були наділені, визначали як потенціал і стимули їх діяльності, так і її межі. Тобто, вивчення механізму взаємодії інституцій Європейського Союзу є якісно новим корисним досвідом, на основі якого можна зробити висновок про переваги та вади системи органів Європейського Союзу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор. Теоретичні й концептуальні підходи до вивчення процесу європейської інтеграції та існуючі в науці доктрини, концепції і теорії, що

є основою розвитку європейських управлінських тенденцій розробляють Х. С. Якименко, В. Хеллер, О. М. Капля, Т. О. Білозерська, С. П. Головатий, В. І. Сало, О. В. Бабінська, Ю. Л. Грінченко, Л. Мартіна. Концептуальне розуміння європейської інтеграції як одного з процесів соціальних закономірностей, у якому роль суб'єкта управління відіграє інституційна система Європейського Союзу, а об'єктом є держави-члени ЄС, держави-кандидати та держави-претенденти на вступ до ЄС, наводиться у працях Д. В. Назарова, Ж. О. Панченка, К. В. Смирнової, О. П. Кравченка, С. Х. Яхименка, І. З. Брацука. Державні стратегії європейського вибору України, зумовлені процесом європейської інтеграції як складника геополітики, світових процесів та міжнародної інтеграції є предметом дослідження В. М. Терницького, І. М. Яворської, Н. А. Вінникової, Л. Л. Грицаєнка, О. С. Врадія, В. В. Марченка, В. І. Кравчука.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття. Проте у зазначених працях висвітлені окремі аспекти окресленої автором проблеми, а також недостатньо уваги приділено практиці зарубіжних країн. Саме тому автор вирішив присвятити статтю комплексному дослідженню шляхів співпраці європейських наднаціональних інституцій.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Цілі та задачі роботи обумовлені нестандартним механізмом взаємодії наднаціональних інституцій Європейського Союзу: з одного боку, їм властивий міжнародний характер, а з іншого –

вони увібрали в себе внутрішньодержавні теорії державотворення (теорія розподілу влад, теорія стримувань і противаг), тому на конкретних прикладах політичних інституцій Європейського Союзу ми розберемося у специфіці їх функціонування.

Природу, цілі й завдання, тенденції розвитку співтовариств і Європейського Союзу вкрай важко зрозуміти без розгляду їх інституційної системи. Така система – це організаційне втілення інтеграції. Відбір інституцій та інших органів, визначення їх статусу, і, особливо, наділення необхідними повноваженнями носять не випадковий характер. За всім цим проглядається добре продумана концепція, чітке розуміння цілей і конкретних завдань системи керування справами співтовариств і Європейського Союзу [1, с. 322].

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Як сказано в Маастрихтському договорі (Договір про створення Європейського Союзу), у Європейському Союзі діє «єдина інституційна структура, яка повинна забезпечувати погодженість і наступність діяльності, здійснюваної для досягнення його цілей, зважаючи на досягнутий у Співтоваристві рівень інтеграції» [2].

Та обставина, що інституційна система співтовариств створювалася «з нуля», дозволяла шукати й знаходити нові, багато в чому своєрідні управлінські форми й методи. Було з успіхом застосовано багато нововведень в управлінську технологію, запозичених із досвіду держав-членів ЄС. Звичайно, розвиток інституційної системи співтовариств відбувався далеко не у всьому однаково. Крім плюсів незабаром позначилися і явні мінуси. Управлінська машина ставала громіздкою, що ускладнювало процес прийняття рішень і особливо їх реалізацію. З'явився й швидко узвичаївся термін «євробюрократія». Але інституційна система співтовариств стала діючим інструментом, за допомогою якого вирішувалися завдання інтеграції [3, с. 20].

Нинішню інституційну систему Європейського Союзу важко зрозуміти без того, щоб попередньо не згадати головні віхи її становлення й розвитку. Це є необхідним для з'ясування не тільки деталей, але й усієї логіки пройденого нею шляху. Початкова модель цієї системи, як відомо, була написана ще у Договорі про Європейське об'єднання вугілля та сталі (надалі – ЄОВС) 1951 р. Саме тоді були утворені: Спеціальна Рада міністрів, Вищий керівний орган, Загальна асамблея, Суд. Дана модель за короткий термін себе виправдала і стала базовою при створенні інституційної системи двох інших співтовариств: Європейського Економічного Співтовариства (надалі – ЄЕС), члени якого, по суті, започаткували Європейський Союз, і Європейського співтовариства з атомної енергії (надалі – Євратом). Установчі договори передбачали, що в ЄЕС і Євратомі інституційну систему становлять Рада, Комісія, Асамблея й Суд. Спочатку передбачалося, що кожне зі співтовариств буде мати свою систему інституцій. Однак, коли стало очевидно, що функції ЄЕС і Євратому

значною мірою збігалися й перехрещувалися, було вирішено створити єдині Раду і Комісію для обох співтовариств. Це рішення зафіксоване в Договорі про злиття 1965 р. і набуло чинності 1 червня 1967 р. Асамблея, яка створювалася як квазіпарламентська установа для ЄЕС і Євратому, сама назвала себе 1962 р. Європейським Парламентом, після чого вже в Єдиному європейському акті нова назва одержала офіційне підтвердження. Зокрема, стаття 6 Акту становила, що в тексті Договору про ЄЕС найменування інституту «Асамблея» замінюється на «Європейський Парламент». Спочатку Європейський Парламент був консультативним представницьким органом, а потім набув законодавчих функцій [14, с. 194].

До основних органів-інституцій Договір про створення Європейського Союзу (Маастрихтський договір) відніс також Палату аудиторів (Рахункову палату), на яку покладав фінансовий контроль. Вона була створена після 1988 р., коли був підписаний Єдиний європейський акт, але вперше згадується тільки в Маастрихтському договорі. Інституційна система співтовариств із самого початку включала також установи, що перебували на іншому, більш низькому рівні внутрішньої ієрархії, але ми в даному дослідженні не будемо заглиблюватися в їхню діяльність, оскільки спробуємо розібратися, яким чином взаємодіють між собою вищі органи Європейського Союзу.

Як видно, система інституцій та інших органів Європейського Союзу – у тому вигляді, в якому вона існує сьогодні, – склалася далеко не відразу. Установчі договори не тільки стали юридичною базою їх організації й діяльності, але й багато в чому визначили їхнє майбутнє. Якщо спробувати хоча б коротенько охарактеризувати тенденції розвитку даної системи, то доцільно сказати про такі аспекти:

По-перше, сама система не статична, а досить динамічна, порівняно швидко адаптується до мінливих умов.

По-друге, як уся система, так і її окремі компоненти відбивають у своєму розвитку перерозподіл повноважень між співтовариствами і Європейським Союзом, з одного боку, і державами-членами – з іншого. Це пов'язане, у першу чергу, із ростом масштабів інтеграційних процесів і їх ускладненням.

По-третє, хоча інституційна система ускладнюється, навіть бюрократизується, у цілому вона виявилася здатною більш-менш адекватно реагувати на виклики часу [3, с. 102].

Із підписанням Маастрихтського договору система інституцій та інших органів співтовариств зовні не зазнала кардинальних змін. Але разом із тим у її призначенні, а головне, у функціях її інституцій та інших органів з'явилося чимало нового, що прямо впливало із самого факту створення Європейського Союзу. Для розуміння цих змін досить важливо правильно витлумачити відповідні статті Договору про Європейський Союз, у першу чергу статтю «С» (абз. 1) і статтю «Е». Адже в рамках Європейського Союзу функціонує єдина інституційна система, яка

виступає у двох якостях одночасно: вона управляє справами співтовариств і значною мірою залучена до двох інших «складових» Європейського Союзу: по-перше, до системи зовнішньополітичного співробітництва й співробітництва у сфері безпеки, а по-друге, до системи співробітництва у сфері внутрішніх справ і правосуддя. Але інституції та інші органи, що входять до складу інституційної системи, залучені до цих двох сфер по-різному [4, с. 68].

Чи обґрунтовано в цих умовах уважати, що інституції європейських співтовариств є також інституціями Європейського Союзу? Досить дискусійне питання, але зауважимо, що самі інституції співтовариств стали себе так іменувати: Рада нині називає себе Радою Європейського Союзу, а Комісія – Європейською Комісією. Однак правомірність подібного перейменування зазнає сумнівів. Заперечення висловлюють і закордонні фахівці з європейського права. Р. Штрайнц, наприклад, вважає, що статті Договору про Європейський Союз не визначають, згідно із чим інституції Співтовариства є також інституціями Союзу. Але подібні сумніви відкидаються як буквою й духом Договору про Європейський Союз, так і практикою років, що пройшли після підписання Маастрихтського договору [15, с. 88].

Європейська Рада може бути без жодних сумнівів названа керівним органом Європейського Союзу. Як сказано в статті «D», цей інститут дає Союзу необхідний спонукальний імпульс для розвитку й визначає загальні політичні орієнтири. Комісія повністю долучається до роботи, виконуваної у сфері загальної зовнішньої політики й політики безпеки. Вона також здійснює найбільш активну участь у роботі в галузі юстиції і внутрішніх справ. Повноваження Європейського Парламенту не були розширені, але його роль у розгляді питань, що стосуються розвитку двох опор Європейського Союзу – загальної зовнішньої політики й політики безпеки, а також правового співробітництва й внутрішніх справ – стає все більш очевидною. Що стосується Суду співтовариств, то його призначення не змінилося. Йому навіть не дали права тлумачення у Договорі про Європейський Союз. Тільки цей інститут залишився в рамках європейських співтовариств, але й він, хоча й незначною мірою, може торкатися у своїй діяльності питань права Європейського Союзу.

Як склад інституційної системи, так і особливий розподіл функцій і повноважень між її елементами наочно демонструють її відмінності, з одного боку, від міжнародної організації, а з іншого – від національної державної організації. Інституційна система співтовариств повною мірою відбиває їхню своєрідність і особливі властивості.

Для початку проведемо короткий екскурс інституціями Європейського Союзу.

Відповідно до ст. 4 Договору про створення Європейського Союзу, ст. 7 Договору про створення Європейського об'єднання вугілля і сталі та ст. 3 Договору про створення Євроатома, інституціями ЄС є: Комісія, Рада, Європейський Парламент, Суд

Європейського Союзу і Рахункова палата [5, с. 33]. Перші три з перерахованих інституцій – політичні.

Комісія являє собою інституцію, де федералістські тенденції проявляються найбільш повно. Спочатку передбачалося, що Комісія буде виражати інтереси Європейського Співтовариства й послужить основним органом, що забезпечить подальшу інтеграцію. Найбільш важливі аспекти діяльності Комісії на цей момент: надання пропозицій щодо політики Співтовариства, посередництво між державами-членами з метою реалізації цих пропозицій, координація національних політик держав-членів і контроль за реалізацією політики Співтовариства.

Рада є органом, у якому інтереси держав-членів представлені безпосередньо. Рада ухвалює рішення щодо більшості нормативних актів Європейського Союзу, укладає договори з іноземними державами й разом з Парламентом ухвалює бюджет Співтовариства. Рада складається із представників держав-членів ЄС, кожна держава представлена міністром, уповноваженим представляти свій уряд. Під час обговорення загальних питань держави-члени звичайно представлені міністрами закордонних справ, однак для обговорення питань, що становлять особливий інтерес, держави-члени направляють інших міністрів: наприклад, міністрів сільського господарства – на зустрічі, пов'язані з питаннями сільського господарства; міністрів фінансів – на зустрічі з фінансових питань. Зустрічі міністрів закордонних справ часто іменуються «загальною Радою» («general Council»), а для зустрічей інших міністрів як збірного поняття використовуються терміни «секторна» («sectoral»), «спеціалізована» («specialised») або «технічна» («technical») ради й у конкретних випадках – «сільськогосподарська Рада», «фінансова Рада» тощо. Усі засідання Ради проходять за закритими дверима, а інформація про них не публікується.

Європейський Парламент складається із представників держав, що об'єдналися у Співтовариство. Прямі вибори до нього проводяться кожні п'ять років.

Заснована раніше Рахункова палата (Палата аудиторів) одержала статус інституції ЄС після набрання чинності Маастрихтського договору. Рахункова палата складається із дванадцяти членів. Члени Рахункової палати обираються із числа осіб, які працюють або працювали в зовнішніх аудиторських установах своїх країн або спеціально підготовлені для такої роботи. Їхня незалежність повинна бути поза всякими сумнівами. Члени Рахункової палати призначаються на шестирічний термін Радою, одноставною ухвалою й після консультацій з Європейським Парламентом [3, с. 54].

Специфіка функціонування Європейського Союзу, на відміну від європейських співтовариств, за роки, що пройшли після підписання Маастрихтського договору, не змінилася настільки, щоб кардинальна реформа інтеграційної системи розглядалася як негайний захід.

Із підписанням Амстердамського договору 1997 року (набув чинності 1999 року) зміни торкнулися й інституційної системи. Змінам піддався головним чином порядок прийняття рішень. Мова йде про спрощення процесу проходження актів законодавчого характеру. Не можна було далі миритися з тим, що в рамках Європейського Союзу діяло більше двох десятків процедур прийняття рішень. У рамках Амстердамського договору був прийнятий Протокол про місцезнаходження інституцій і деяких інших органів і департаментів європейських співтовариств. Деякі нововведення торкнулися Європарламенту; вони стосуються повноважень і чисельного складу. За рядом напрямків розширена компетенція Суду європейських співтовариств, підвищена роль Палати аудиторів. Нові консультативні функції одержав Економічний і соціальний комітет. Конференції комітетів з європейських справ був наданий офіційний статус [8, с. 15].

Інституційна система Європейського Союзу явно не «дотягує» до класичних зразків державної організації. Це особливо помітно при підході до цієї системи з позицій принципу поділу влади. Хоча функції законодавчої, виконавчої й судової влади в інституційній системі активно проявляються, їх інституціалізація йшла іншим шляхом, ніж в рамках національної державної організації. Як відомо, доктрина поділу влади передбачає, що, по-перше, закони ухвалюються парламентом, які персоналізують законодавчу владу, по-друге, виконання законів і поточне керування покладають на виконавчу владу (монарх, президент, уряд і т.д.), а по-третє, суперечки вирішуються судом, тобто судовою владою. Надалі під впливом практики поділ влади зазнав певних змін, головним чином у відносинах між парламентом і виконавчою владою. Конституційне право країн зафіксувало чимало національної специфіки. Однак принципова схема поділу влади збереглася, що дозволяє говорити про неї як про загальне правило.

Незаперечною складовою доктрини поділу влади є система стримувань і противаг. Жодна галузь влади не може узурпувати всю владу, скасувати або суттєво обмежити демократичні порядки, порушити основні права й свободи людини. Система стримувань і противаг слугує бар'єром на шляху прийняття некваліфікованих державних рішень і в цілому поганого керування країною. Взаємний контроль влади став обов'язковою умовою успішного функціонування сучасних демократичних режимів.

Що ж відбувається в Європейському Союзі? Ряд управлінських функцій, про які йде мова, із самого початку здійснюються тут не одним, а декількома інституціями на своєрідних спільних засадах. Точніше кажучи, інституції поділяють функції між собою, реалізуючи їх вроздріб. Це, природно, ускладнює класифікацію інституцій, їх віднесення до тієї або іншої влади. Але справа не тільки в чистоті теоретичної моделі. На практиці проявляється інша обставина: функції вимушено реалізуються двома-трьома інституціями, що не може не позначитися на часі, синхронності й

повноті їх здійснення. Особливо важливо те, що в Європейському Союзі інакше, ніж у державах-членах, будується система стримувань і противаг. Через те, що функції не інституціалізовані так, як це зроблено на національному рівні, виникає потреба в інших, часом більш складних механізмах, які теж не завжди ефективні. Не випадково створюються нові процедури прийняття правових актів, що передбачають обов'язкові консультації, узгодження, ті або інші форми співучасті одних інституцій у діяльності інших тощо. Але й при таких ускладнених механізмах збої в процесі прийняття рішень, а головне – у русі до оптимального рішення, – не виключені через небезпеку відставання, затримку в розвитку окремих гілок влади [1, с. 320].

Свою роль також відіграє відмінність між інституціями й іншими установами Європейського Союзу. Не говорячи про всі тонкощі, що визначили своєрідність термінології, слід сказати, що до Маастрихтського договору титул інституції мали тільки Європарламент, Рада, Комісія й Суд. Ця четвірка, створена установчими договорами, стала основою системи управління у співтовариствах. Із правової точки зору вони виділяються як характером і обсягом відповідальності, так і своїми повноваженнями. Саме інституції, а не консультативні й допоміжні установи, наділені правом ухвалювати правові акти, обов'язкові для держав-членів, їх органів, юридичних і фізичних осіб. Інші установи співтовариств не мають подібних повноважень. Але Маастрихтським договором на рівень інституцій піднята Палата аудиторів, яка ставиться поряд із Європарламентом, Радою, Комісією, Судом [2].

Але головна відмінність інституційної системи співтовариств полягає в різних повноваженнях інституцій та інших органів. Тому Європарламент не може розглядатися як носій законодавчої влади. Це не означає, що актів типу «закон» у Європейському союзі немає, хоча саме поняття «закон» в офіційній лексиці відсутнє. Відповідний йому ранг, як відомо, мають регламенти й директиви. Але вони ухвалюються іншим шляхом. Більш того, Європарламент не тільки не видає «закони», але й не розробляє законодавчі пропозиції. «Закони» у європейських співтовариствах готуються в Комісії, а ухвалюються Радою [6, с. 43].

Європарламент одержав певні повноваження, що дозволяють йому брати участь у процесі прийняття «законів». Але ці повноваження носять досить обмежений характер. Так, Європарламент може виявити у встановлених випадках вплив на розробку проекту регламенту або директиви в Комісії, а в декількох випадках навіть затримати прийняття «закону» у Раді. Однак, у цілому Європарламент не може повною мірою відповідати класичній моделі національного парламенту.

Якщо в традиційних міжнародних організаціях відсутність чіткого поділу влади, змішання різних функцій у тих самих інституціях та інші відступи від моделей конституційного права є продуктом міжнародно-правового підходу, то у співтовариствах і всьому Європейському Союзі в розрахунки беруться також інші критерії, у тому числі й такі, які

характерні для сфери державної організації. Досить істотне значення мало, наприклад, прагнення заздалегідь запобігти ситуації, при якій була б можлива надмірна концентрація функцій, а отже, і повноважень у якому-небудь одному органі. Саме тому в установчих договорах уникали положень, що забороняли інституціям втручання у функції, не віднесені до їхнього відання. Так, вони не можуть представляти Європейський Союз, не маючи на те встановлених повноважень. Кожній з інституцій відведена своя сфера діяльності. Це не виключає, зрозуміло, співробітництва і взаємодії інституцій, але одночасно обумовлює обмеження їх діяльності певними сферами й межами.

Було б, однак, помилково вважати, що у співтовариствах і в цілому в Європейському Союзі значущі та важливі тільки установи, іменовані інституціями, а решта – вторинні. Це зовсім не так. Не випадково згодом з'явилися Економічний і соціальний комітет, Палата аудиторів, Європейський інвестиційний банк. Маастрихтський договір передбачив створення Комітету регіонів, Європейської системи центральних банків. На додаток до існуючих з'являються нові установи. Відповідно до Амстердамського договору легалізована Конференція комітетів з європейських справ, яка покликана розробляти пропозиції для інституцій та інших органів, у першу чергу для Європарламенту, Ради й Комісії. У коло питань, якими займається Комісія, входять питання основних свобод, юстиції, безпеки, а також фундаментальних прав людини [7, с. 46].

Інституційна система активно доповнюється мережею спеціалізованих установ саме тому, що без них співтовариства і Європейський Союз у цілому не в змозі впоратися зі своїми завданнями. Система управління швидше реагує на зміни, що відбуваються із часом у світі й на континенті у ході самої інтеграції.

З'явилася установа вищого політичного керівництва, сфера діяльності якого виходить за рамки інтересів співтовариств і всього Європейського Союзу, але справляє на їх розвиток визначальний вплив. Такою структурою є Європейська Рада. Її особливий статус спочатку був закріплений у Єдиному європейському акті, який визначив, що Європейська Рада повинна складатися із глав держав і урядів держав-членів, до яких додається голова Комісії європейських співтовариств. Потім її значення було підкреслено Маастрихтським договором, що закріпив її провідну роль у рамках Європейського Союзу. Роль Європейської Ради яскраво виявилася при розробці й прийнятті Амстердамського договору. Правопорядок співтовариств і всього Європейського Союзу розвивається, впливаючи в основному принциповим рішенням цього органу.

Розвиток інституційної системи співтовариств і всього Європейського Союзу важко аналізувати без обліку часу й обставин. Коли підписувалися установчі договори, у самому підході до співтовариств було дуже багато чого із практики міжнародних організацій, починаючи з ООН, і з класичної теорії федералізму. Надалі з'явилася потреба в посиленні

регулювання процесів, що протікають у рамках співтовариств. Одночасно тривали суперечки й дискусії з питань самої природи співтовариств. Прихильники сильного управлінського центру протистояли тим, хто не був зацікавлений у посиленні наднаціональних рис в організації співтовариств, а потім і Європейського Союзу [9, с. 206].

Звертаючись до досвіду останнього часу, треба відзначити, що в ньому відбилася прагнення додати інституційній системі ряд ознак, властивих, як правило, моделі класичної державної організації. Мова йшла насамперед про перерозподіл функцій, особливо на користь Європарламенту, який більш активно долучається до процесу прийняття рішень і в ряді випадків стає його співучасником. Не менш суттєво й те, що процес призначення голови й членів Комісії також наблизився певною мірою до типової парламентської процедури формування уряду. Було б неправильно переоцінювати нові заходи, оскільки загальна конструкція системи органів у принципі не змінилася. Але тенденція проявляється досить виразно. Аналогію розвитку еволюції слід шукати усе менше в моделях міжнародних організацій, а все більше – у державних інституціях. Зближення інституційної системи співтовариств із національними інституційними системами проявляється в тенденціях децентралізації процесу прийняття рішень, включення в цей процес нових учасників, посилення взаємоузгодження інтересів. Це обумовлене як зростанням масштабів, так і ускладненням завдань, що вирішуються у ході інтеграційних процесів [10, с. 102]. У свою чергу, децентралізація припускає підвищення ролі й відповідальності кожної з інституцій та інших органів. Із іншого боку, ставляться підвищені вимоги до рівня їх діяльності, яка повинна будуватися на базі актів Європейського Союзу у відповідності із принципами його «конституції». Інституції й інші органи повинні діяти злагоджено й у взаємозв'язку одне з одним.

Усередині Європейського Союзу висловлюються пропозиції про введення поста президента. Аргументація досить проста: по-перше, рамки співтовариств розширюються, а по-друге, нинішні інституції співтовариств і Європейського Союзу, ймовірно, виявляються недостатніми й непристосованими до нових політико-економічних реалій. Встановлення посади президента ще більше наблизила б структуру влади Європейського Союзу до класичної державної моделі. Але цим проблема не вичерпується. Якщо припустити, що новий інститут буде прийнятний, то можна чекати, що він потягне за собою й серйозну реформу всього механізму управління. Аж ніяк не виключене посилення в європейських структурах рис і властивостей урядової організації, що, очевидно, у першу чергу знайде вияв у наділенні Комісії більш широкими повноваженнями. У принципі, одержить підтримку тенденція зміцнення наднаціональних сторін у розвитку всієї інституційної системи Європейського Союзу. Але, мабуть, саме тут криється значна слабкість ідеї

президентства в Європейському Союзі. Тенденція посилення наднаціональних рис у співтовариствах і в Європейському Союзі здавна протистойть прагненню приборкати наднаціональність. Важко очікувати, що більшість держав-членів швидко погодяться мати в ньому сильного президента, який неминуче буде прагнути одержати дієві важелі впливу, включаючи контроль за сферою виробництва, торгівлі, фінансів. Слабкий же президент, що не володіє реальною владою, не зможе відповідати своєму призначенню. Зважаючи на все, питання про запровадження інституту президента надовго залишиться предметом міркувань і дискусій [13, с. 126].

На нашу думку, справа не тільки в президентстві. Розвиток інституційної системи Європейського Союзу проходить не без труднощів і протиріч, а часом і серйозних ускладнень, породжуваних розбіжністю інтересів держав-членів, відмінністю їх підходів до змісту і форма інтеграційних процесів. У центрі подібних суперечок у більшості випадків перебуває головна проблема: співвідношення повноважень інституцій та інших органів Європейського Союзу, з одного боку, і органів держав-членів – з іншого. Прихильники посилення наднаціональної природи Європейського Союзу виступають за передачу у відання співтовариств і всього Союзу нових повноважень, носіями яких є національні органи. Критики подібного підходу дорікають його прихильникам у підтримці ними диктаторських методів управління; адже рішення, прийняті в Європейському Союзі, не підлягають затвердженню національних парламентів, які взагалі не беруть участь у процесі прийняття цих рішень [16, с. 65].

Останнім часом стали відмінними докори на адресу інституційної системи Європейського Союзу щодо «дефіциту демократії» [1, с. 320]. Це поняття має два джерела походження. Ті, хто оцінює розвиток Союзу ззовні, наголошують на обмеженні суверенітету держав-членів, і, зокрема, на згадуваній вище відірваності національних парламентів від процесу прийняття актів у Європейському Союзі. Ті ж, хто висуває на перший план проблеми внутрішньої властивості, бачать слабкі сторони інституційної системи в тому, що і Європарламент не відіграє важливої ролі в «законодавчому» процесі. Таким чином, виборці не можуть виразити своє ставлення ні через національні парламенти, ні через Європарламент.

Відбиток на розвиток інституційної системи Європейського Союзу накладає певне суперництво провідних інституцій, що останнім часом особливо помітно у відносинах Комісії з Європарламентом. Із ростом управлінського апарату Європейського Союзу все більше проявляються вади бюрократії, найчастіше зайнятої проблемами самозбереження більше, ніж проблемами ефективного виконання своїх функцій. Не випадково з боку держав-членів усе гострішою критики зазнає зниження продуктивності управлінського апарату в європейських структурах, дублювання функцій, збільшення

непродуктивних витрат [12, с. 87]. Необхідність подолання вад в організації й діяльності органів Європейського Союзу була й залишається актуальним завданням.

Для Європейського Союзу в цілому характерне й те, що його інституції та інші органи перебувають не тільки в різних містах, але й у різних країнах. Це – результат домовленості країн-учасниць, що не побажали сконцентрувати управлінські структури в одному, заздалегідь визначеному місці. Установчі договори надавали таку можливість, установлюючи, що «місцеперебування органів Співтовариства визначається із загальної згоди урядів держав-членів» (ст. 216 Договору про ЄС, ст. 77 Договору про ЕОВС, ст. 189 Договору про Євроатом). Однак довгий час ясності по даному питанню не було. Тільки на початку 90-х років «географія» інституцій та інших органів склалася в її нинішньому вигляді [11, с. 94].

Ближче за все до статусу столиці співтовариств і всього Європейського Союзу виявився Брюссель, де розмістилися такі інституції, як Рада й Комісія, а також Економічний і соціальний комітет, Комітет регіонів. Два інших інститути – Суд Європейського співтовариства, Палата аудиторів – улаштувалися в Люксембурзі. Тут же знаходиться Європейський інвестиційний банк. Складнішою є інша справа з місцезнаходженням Парламенту. Він проводив свої засідання в Страсбурзі (Франція), у той час як його комітети працювали в Брюсселі, а Генеральний секретаріат перебуває в Люксембурзі. Європейському центральному банку відведене місце у Франкфурті (Німеччина). Не має постійного місцезнаходження тільки Європейська Рада. Вона збирається щораз у державі-члені, глава або голова уряду якої відповідно до встановленої черговості головує на засіданні Ради. Розкиданість інституцій Європейського Союзу по країнах і містах, що стала результатом політичних ігор, не раз викликала критику за явні незручності, що призводять до зниження ефективності механізму управління справами союзу та збільшенню й без того значних управлінських витрат. При розробці Амстердамського договору на цю проблему було звернено чимало уваги. У підсумку складовою частиною Договору став окремий Протокол про місцезнаходження інституцій та певних органів і департаментів європейських співтовариств. Згідно із Протоколом, Європарламент зобов'язано проводити 12 пленарних сесій, включаючи бюджетну сесію, у м. Страсбурзі. Брюссель залишився місцем проведення додаткових парламентських сесій, а також проведення засідань комітетів Європарламенту. Генеральний секретаріат і департаменти Європарламенту залишаються в Люксембурзі. Місцезнаходження Ради – в Брюсселі. У квітні, червні й жовтні Рада перебуває в Люксембурзі. Комісія перебуває в Брюсселі. Окремі департаменти Комісії перебувають у Люксембурзі. Суд європейських співтовариств і Суд першої інстанції розташовуються в Люксембурзі. Там же перебуває Палата аудиторів. Економічний і соціальний комітет, а також Комітет регіонів розташовані в Брюсселі.

Європейський інвестиційний банк розташовується в Люксембурзі, а Європейський валютний інститут і Європейський центральний банк – у Франкфурті. Офіс Європейської поліції (Европол) розміщений у Гаазі [1, с. 310].

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Проаналізувавши структуру та діяльність інституцій Європейського Союзу, до яких належать: Європейська Рада, Європейський Парламент, Європейська Комісія, Суд Європейського Союзу та Палата аудиторів (Рахункова палата), ми дійшли висновку, що зазначені органи побудовані за подвійним принципом: з одного боку, Європейський Союз має ознаки міжнародної організації, а з іншого – він увібрав у себе національні внутрішньо-державні традиції побудови влади. Це є ознакою міжнародної організації інтеграційного типу, якою є Європейський Союз, з елементами наднаціональності, що стали посилюватися враховуючи потреби практичної діяльності. Адже спочатку інституції Європейського Союзу мали більш загальний характер, їх взаємодія одна з одною не була регламентована, але з часом інституційна структура Європейського Союзу набула більшої кількості внутрішньодержавних властивостей. Тому історично обґрунтовані риси міжнародно-правової організації, змінюючись у ході постійної й тісної взаємодії з елементами державності, ще досить явно присутні, хоча національні елементи, у міру свого вдосконалення й укорінення, більш

успішно замінюють міжнародно-правові механізми й інструменти Європейського Союзу.

Найважливішою з умов забезпечення цілісності і єдності Європейського Союзу є його інституційна єдність. Інституції – це вищі органи Союзу, прямо згадані в цій ролі у Договорі про Європейське Співтовариство (ст. 7). Вони мають повноваження ухвалювати юридично обов'язкові для держав-членів, громадян, юридичних осіб і органів Союзу рішення. Згідно зі ст. 3 Договору про Європейський Союз «у Союзі діє єдина інституційна структура», три європейські співтовариства мають єдині вищі органи.

Специфіка інституцій Європейського Союзу полягає в тому, що залежно від того, до компетенції якого зі співтовариств належить конкретна проблема, одні й ті ж інституції діють або як органи Європейського об'єднання вугілля та сталі, або як органи Євратому, або як органи Європейського Союзу (якщо проблема стосується сфер співробітництва, то інституції діють як інституції Союзу). Єдність інституцій співтовариств була оформлена Договором про злиття 1965 р., але й до цього, із самого початку функціонування співтовариств, вони мали ряд загальних інституцій (Суд і Асамблею). Таким чином, можна стверджувати, що і на стадії зародження Європейського Союзу, і нині зберігається тенденція до покращення взаємодії його інституцій шляхом удосконалення їх правової регламентації.

ЛІТЕРАТУРА

1. Топорнин Б. Н. Европейское право : [учебник] / Б. Н. Топорнин. – М. : Юристъ, 1998. – С. 310, 320, 322–323.
2. Акти Європейського Союзу [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.europa.eu.int.
3. Хартли Т. К. Основы права Европейского сообщества / Т. К. Хартли. – М. : Закон и право, ЮНИТИ, 1998. – С. 54, 102, 20–30, 317.
4. Інституційна структура та механізм прийняття рішень у Європейському Союзі : [навч. посіб.] / Л. Ентін. – К. – С. 68.
5. Право Європейського Союзу : [навч.-метод. посіб.] / М. В. Никифорак, Л. Ю. Гіждіван. – Чернівці : Рута, 2005. – С. 33.
6. Право Європейського Союзу : основні категорії та поняття. : [навч.-метод. посіб.] / Л. М. Ентін. – К. : 2003. – С. 43.
7. Інституційне право Європейського Союзу у сфері зовнішньої політики та безпеки / М. М. Микієвич. – Львів, 2005. – С. 46.
8. Право Європейського Союзу. Загальна частина / В. Ф. Опришко, А. В. Омельченко, А. С. Фастовець. – К., 2002. – С. 15.
9. Європейське право та порівняльне правознавство : зб. ст. / редкол. : Ю. С. Шемшученко та ін. – К. : Шамборі-Логос, 2010. – С. 206.
10. Європейське право / М. Гердеген – К. : К.I.C., 2008. – С. 102.
11. Вступ до права Європейського Союзу : [навч. посіб.] / пер. з англ. В. С. Ісаковича ; наук. ред. С. В. Ісакович, А. С. Метюшев. – К. : Знання, 2002. – С. 94.
12. Европейское право : [учеб. для вузов] / отв. ред. Л. М. Энтин. – М. : НОРМА-ИНФРА-М, 2001. – С. 87.
13. История европейского права [пер. со швед. Р. Л. Валинского и др.]. – М. : Наука, 1996. – С. 126.
14. Право Европейского Союза : [учеб. пособие] / отв. ред. С. Ю. Кашкин. – М. : Проспект, 2008. – С. 193.
15. Право Европейского Союза / К. Дейвис. – К. : Знання, 2005. – С. 88.
16. Европейский Союз : Справочник-путеводитель / под ред. О. В. Буториной. – М. : Деловая лит., 2003. – С. 65.

Рецензенти: **Кальниш Ю. Г.** – д. держ. упр., ст. наук. співробітник;
Козлова Л. В. – к. держ. упр.

© Фролова Х. Р., 2012

Дата надходження статті до редколегії 02.11.2012 р.

ФРОЛОВА Ірина-Христина Романівна – аспірант Національного інституту стратегічних досліджень при Президентові України.

Коло наукових інтересів: європейська інтеграція, державне управління, адаптація українського законодавства до європейських норм.