

Key words: *the principle of “party autonomy”, connecting factor “law of autonomy of will”, “Principles on Choice of law in international Commercial Contracts” 2015, Hague Conference on Private International Law, The Law of Ukraine “On Private International Law” 2005, private international law.*

УДК 341.171

Л. Г. ФАЛАЛЄЄВА,
кандидат юридичних наук

ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ПАРЛАМЕНТ: ПРАВОВИЙ СТАТУС ТА РОЛЬ У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ПРАВ ГРОМАДЯН ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

*У статті проаналізовано правовий статус, функції та повноваження Європейсько-го Парламенту, включно у сфері забезпечення прав громадян ЄС. Зроблено висновок, що Європейський Парламент є наднаціональною колегіальною виборною інституцією ЄС, що забезпечує представництво громадян ЄС та функціонує у сесійному порядку, реалізуючи, *inter alia*, законодавчі, бюджетні, контрольні, консультаційні функції та повноваження в інтересах громадян ЄС з урахуванням спільних цілей і цінностей, визначених установчими договорами. Висвітлено доктринальні погляди з окреслених питань.*

Ключові слова: *Європейський Союз, Лісабонський договір, Європейський Парламент, громадяни ЄС, інтеграція.*

Фалалєєва Л. Г. Европейский Парламент: правовой статус и роль в обеспечении прав граждан Европейского Союза

*В статье проанализировано правовой статус, функции и полномочия Европейского Парламента, в том числе в сфере обеспечения прав граждан ЕС. Сделан вывод, что Европейский Парламент является наднациональной коллегиальной избирательной институцией ЕС, которая осуществляет представительство граждан ЕС и функционирует в сессионном порядке, реализуя, *inter alia*, законодательные, бюджетные, контрольные, консультативные функции и полномочия в интересах граждан ЕС, учитывая общие цели и ценности, определенные учредительными договорами. Освещены доктринальные взгляды по теме исследования.*

Ключевые слова: *Европейский Союз, Лиссабонский договор, Европейский Парламент, граждане ЕС, интеграция.*

Falaliev L. G. The European Parliament: legal status and role in ensuring the rights of citizens of the European Union

The article analyzes the legal status, functions and powers of the European Parliament, including the area of ensuring the rights of citizens of the EU. It is concluded that the European Parliament is a supranational collegiate election institution of the EU that ensures the representation of EU citizens and functions in a sessional manner primarily realizing legislative, budgetary, control, advisory functions and powers for the benefit of EU citizens, taking into account the common goals and values established by the founding treaties. Doctrinal views from the above issues are highlighted.

Key words: *European Union, Lisbon Treaty, European Parliament, EU citizens, integration.*

Договором про заснування Європейського об'єднання з вугілля та сталі 1951 р. (Парижський договір 1951 р.) передбачалося створення Загальної асамблеї (Common Assembly), члени якої делегувалися національними парламентами. Загальна асамблея, будучи наділеною дорадчими повноваженнями, суттєво не впливаючи на правотворчий процес у рамках Об'єднання, не відіграла значної ролі у його діяльності. З укладенням Договору про заснування Європейського економічного співтовариства та Договору про заснування Європейського співтовариства з атомної енергії (Римські договори 1957 р.) 25 березня 1957 р. було підписано Договір про деякі спільні інституції, що передбачав створення Асамблеї європейських співтовариств, яка у 1958 р. проголосила себе Парламентською асамблеєю у складі делегованих представників національних парламентів держав-членів, здійснюючи свої функції та повноваження водночас стосовно Європейського об'єднання з вугілля та сталі, Європейського економічного співтовариства, Європейського співтовариства з атомної енергії. Парламентська асамблея з 1962 р. іменувалась Європейським Парламентом (далі – ЄП, European Parliament), втім офіційно зазначену назву за ним було закріплено Єдиним європейським актом 1986 р.

З 1979 р. члени ЄП обираються у державах-членах шляхом загальних прямих виборів, вільним і таємним голосуванням строком на 5 років згідно з Актом про обрання членів Європейського Парламенту загальним прямим голосуванням від 20 вересня 1976 р., що був ратифікований державами-членами згідно з конституційною процедурою кожної з них і затверджений Рішенням Ради європейських співтовариств (зі змінами від 25 червня та 23 вересня 2002 р.), а також у відповідного йому національного виборчого законодавства. Акт встановлює пропорційне представництво як тип виборчої системи, за якою мають обиратися члени ЄП у всіх державах-членах; закріплює можливість запровадження обмежувального бар'єра, тобто мінімального відсотка голосів, у разі недосягнення якого партії не допускаються до розподілу мандатів (не може перевищувати 5 % голосів виборців, які взяли участь у голосуванні); передбачає правило про несумісність посад (член ЄП не може суміщати свою посаду, зокрема, з посадою в уряді держави-члена, з членством у національному парламенті, з посадою в інституції, органі, агенції Європейського Союзу (далі – ЄС)) тощо. Деталізація, конкретизація положень Акта покладається на законодавство держав-членів.

ЄП було задумано як представницький орган європейських співтовариств, проте поступово він еволюціонував, набувши нових повноважень (законодавчих, бюджетних та інших), включно представництва народів держав-членів, а нині є єдиною репрезентативною інституцією громадян ЄС, що визначено абз. 1 п. 2 ст. 14 Договору про Європейський Союз (далі – ДЄС) у редакції Лісабонського договору 2007 р. (далі – ДЄС-Л) та здебільшого зумовлено критикою його діяльності через «дефіцит демократії»¹. Примітно, що, аналізуючи поняття «дефіциту демократії», А. Фоллесдал і С. Хікс наголошують, що «дефініції є настільки різними, наскільки різні національність, інтелектуальний рівень та пріоритети вчених, які висвітлюють цю тему»². Серед чинників дефіциту демократії переважно виокремлюють: фрагментованість і багатовимірність партійної системи, брак уніфікованої процедури виборів до ЄП, його слабкий зв'язок з громадянами ЄС, несформованість європейської наднаціональної ідентичності.

Вагому роль у процесі демократизації інтеграційного об'єднання відіграв Лісабонський договір 2007 р. (далі – ЛД 2007), зокрема, запровадивши інститут «громадянської ініціативи» (п. 4 ст. 11 ДЕС-Л), посиливши позиції ЄП і національних парламентів держав-членів, реформувавши процес прийняття рішень, створивши умови для більш активної співпраці ЄП з іншими інституціями ЄС. Згідно з положеннями ст. 227 Договору про функціонування Європейського Союзу (далі – ДФЕС) кожен громадянин ЄС, а також кожна фізична або юридична особа, яка проживає чи має свою юридичну адресу в державі-члені, вправі подавати в індивідуальному порядку або спільно з іншими громадянами чи особами петицію до ЄП з питань, що стосуються сфер діяльності ЄС та безпосередньо заторкують автора/авторів петиції. Крім того, п. 3 ст. 10 ДЕС-Л передбачено, що, наскільки можливо, процес прийняття рішень є відкритим і максимально наближеним до громадян, кожен з яких має право брати участь у демократичному житті ЄС. У ЄП робочими є всі 24 офіційні мови ЄС, що є кращим способом гарантування транспарентності діяльності цієї інституції та забезпечення доступу до її рішень усіх громадян ЄС. Серед інституцій ЄС «Європарламент найбільше відповідає принципу гласності та відкритості, за загальним правилом, пленарні засідання та засідання парламентських комітетів (крім слідчих комісій) є відкритими і публічними, а протокол засідання та інша інформація оприлюднюється»³. При цьому зберігається актуальність сприяння участі громадян ЄС у політичному процесі, забезпечення транспарентності та відповідальності в ньому, а також врахування максимально можливої кількості інтересів під час формування і реалізації позиції ЄС.

В основу функціонування ЄС покладено принципи представницької та партиципаторної демократії. Громадяни представлені на рівні ЄС у ЄП, який складається з представників громадян ЄС. Кожен громадянин ЄС, незалежно від місця проживання на території будь-якої з держав-членів, вправі реалізовувати як активне, так і пасивне виборче право на тих самих умовах, що й громадяни держави перебування, під час формування нового складу ЄП (п. 2 б ст. 20 та п. 2 ст. 22 ДФЕС; п. 1 ст. 39 адаптованої редакції Хартії Європейського Союзу про основоположні права 2007 р.). Йдеться про одне з політичних прав громадян ЄС. Вибори проводяться у кожній державі-члені згідно з Актом про обрання членів Європейського Парламенту загальним прямим голосуванням 1976 р. з останніми змінами 2002 р., а також відповідного йому національного виборчого законодавства. Правила виборчого процесу самостійно визначають держави-члени, допоки Рада ЄС, згідно з абз. 2 п. 1 ст. 223 ДФЕС, не запровадить єдину виборчу процедуру для усіх держав-членів.

Нову систему розподілу місць у ЄП, склад якого не перевищує 750 членів + Президент ЄП, закріплено у п. 2 ст. 14 ДЕС-Л. Примітно, що Договором про встановлення Конституції для Європи 2004 р. передбачалося 750 євродепутатів включно з Президентом, проте у жовтні 2007 р. Італія, враховуючи демографічні зміни, обстоювала для себе ще одне місце в ЄП, збільшення відповідної квоти (кількості депутатських мандатів) та обчислення його складу як 750 членів + Президент (абз. 1 п. 2 ст. 14 ДЕС-Л; Декларація про склад Європейського Парламенту та Декларація Італійської Республіки про склад Європейського Парламенту). Кількість депутатських місць розподілена між державами – членами ЄС згідно зі встановленими квотами, що залежать від їх демографічної ваги⁴.

З ініціативи та за згодою ЄП рішення про зміну його кількісних параметрів одногостайно приймає Європейська Рада (далі – Єврорада) відповідно до абз. 2 п. 2 ст. 14 ДЕС-Л. До набуття чинності 1 грудня 2009 р. ЛД 2007 кількість євродепутатів, які обиралися у кожній державі-члені, теж залежала від чисельності її населення, але ця кількість визначалася за системою квот, закріплених в установчих договорах ЄС. Нині застосовується більш гнучкий підхід, оскільки, з огляду на вищевикладене, квоти держав-членів встановлюються спеціальним рішенням Євроради з ініціативи ЄП та за його згодою.

Розподіл місць та, відповідно, встановлення квот здійснюється за дегресивно-пропорційним методом, тобто співвідношення квот більш і менш населених держав-членів має бути меншим за співвідношення між чисельністю їх населення (дані щорічно подаються Генеральним директором Європейської Комісії (далі – Єврокомісія) – Європейською статистичною агенцією (Євростат)). Розширення ЄС зумовило необхідність визначення мінімальної та максимальної квот: незалежно від кількості виборців у кожній державі-члені має обиратися щонайменше 6 (нині – Естонія, Кіпр, Люксембург, Мальта) та не більше 96 (Німеччина) євродепутатів (абз. 1 п. 2 ст. 14 ДЕС-Л). Зазначена кількість місць слугує діапазоном, у межах якого визначається квота кожної держави-члена, враховуючи чисельність її населення.

Дострокова вакансія депутатського мандата можлива у разі смерті євродепутата, добровільної відставки, позбавлення мандата, й рішення про це приймається абсолютною більшістю голосів членів ЄП. Процедурні питання діяльності ЄП регулюються його Правилами процедури / Внутрішнім регламентом (англ. Rules of Procedure / франц. Reglement Interieur), ухваленим 28 вересня 2015 р. абсолютною більшістю голосів його членів відповідно до ст. 232 ДФЄС.

ЄП має однопалатну структуру, подібну до типових національних представницьких органів. Євродепутати об'єднуються не в національні делегації, а в політичні групи (фракції) за їхньою партійною належністю, політичними переконаннями, спільними політичними уподобаннями та інтересами. Власне, згідно з положенням ст. 224 ДФЄС, ЄП уповноважено спільно з Радою ЄС приймати законодавчі акти у формі регламентів, застосовуючи звичайну законодавчу процедуру, з метою встановлення статусу політичних партій на європейському рівні та, зокрема, правила щодо їх фінансування. Раніше для створення політичної групи з євродепутатів від однієї держави-члена необхідно було щонайменше 29 євродепутатів, від двох – 23, від трьох – 18, від чотирьох і більше – 14 членів ЄП. Відповідно до ст. 32 Правил процедури 2015 р. політична група поєднує євродепутатів, обраних щонайменше в $\frac{1}{4}$ держав-членів, тобто наразі в 7 державах – членах. При цьому мінімальна кількість для формування політичної групи становить 25 членів. Члени ЄП не можуть належати більш ніж до однієї політичної групи, інформація про формування якої публікується в „Official Journal of the European Union”. У ЄП нинішньої каденції 8 політичних груп та 14 незалежних членів. Примітно, що політичні партії згідно з п. 4 ст. 10 ДЕС-Л мають сприяти формуванню європейської політичної свідомості та вираженню політичної волі громадян ЄС. ЄП відіграє важливу роль як інституція політичного лобювання процесів європейської інтеграції³.

ЄП очолює Президент, якого обирають з-поміж його членів строком на 2,5 роки, тобто на половину парламентської легіслатури, з правом переобрання.

Президент ЄП, як його вища посадова особа, скеровує діяльність цієї інституції та її структурних підрозділів, головує на пленарних засіданнях, забезпечує дотримання Правил процедури, представляє ЄП у відносинах з інституціями, органами, агенціями ЄС, а також на міжнародній арені. Президент та 14 віце-президентів входять до складу колегіального керівного органу ЄП – Бюро, участь у роботі якого з правом дорадчого голосу (ст. 24 Правил процедури 2015 р.) беруть 5 квесторів. Квестори згідно зі ст. 28 Правил процедури 2015 р. є службовцями, відповідальними за адміністративні та фінансові питання, що безпосередньо стосуються діяльності членів ЄП, вони реалізують свої функції та повноваження, керуючись інструкціями Бюро (якому підзвітні), уповноваженого регулювати організаційні, адміністративні, фінансові питання щодо євродепутатів, внутрішньої організації ЄП.

За результатами виборів 2014 р. і комплектування легіслатури 2014–2019 рр. найчисленнішими є Група Європейської народної партії та Група Прогресивного альянсу соціалістів і демократів, лідера якої – Мартіна Шульца у 2014 р. вдруге було обрано Президентом ЄП. Посада стала вакантною після подання ним у відставку, а, за підсумками четвертого туру голосування, 1 липня 2017 р. Мартін Шульц констатував, що новим главою ЄП обрано депутата Антоніо Таяні (представник Групи Європейської народної партії).

У структурі ЄП вирізняється Конференція глав, як орган політичного керівництва ЄП, до якої входять Президент і глави політичних груп. Відтак, кількість членів Конференції глав не є фіксованою, вона узалежнена від кількості політичних груп. Конференція глав займається плануванням законодавчої та іншої діяльності ЄП, визначає склад і компетенцію парламентських комітетів, опікується взаємодією ЄП з парламентами держав-членів. У структурі ЄП функціонують й інші колегіальні органи, наділені дорадчими повноваженнями: Конференція глав комітетів та Конференція глав делегацій, які надають рекомендації Бюро ЄП та Конференції глав з питань функціонування, відповідно, парламентських комітетів або міжпарламентських делегацій за участю членів ЄП. Важливу роль відіграють допоміжні органи ЄП, *inter alia*, постійні (один з них, призначений відповідальним, здійснює попередній аналіз проекту правового (законодавчого) акта, що згодом виноситься на розгляд ЄП) та тимчасові (формується для вивчення певного конкретного питання; за загальним правилом їх мандат не перевищує року) комітети, які збираються на засідання за потреби та мають власну внутрішню структуру (підкомітети; керівними органами комітету є глава та бюро, до складу котрого входять глава комітету і три його заступники, яких обирають члени комітету зі свого складу). Персональний склад усіх комітетів затверджується ЄП за пропозицією Конференції глав.

Європейський омбудсман (European Ombudsman) обирається після кожних виборів до ЄП на строк його легіслатури (5 років) з можливістю переобрання. Посада Європейського омбудсмана є несумісною з будь-якою іншою професійною діяльністю, оплачуваною чи ні (п. 3 ст. 228 ДФЄС). Європейський омбудсман розглядає скарги, зокрема громадян ЄС, на неналежне управління в ЄС (діяльність інституцій, за винятком Суду ЄС під час реалізації ним юрисдикційних функцій, а також органів і агенцій ЄС. Розслідує випадки не надання громадянину відповіді на його запит, відмови у наданні інформації, необгрунтованої затримки у вирішенні питання та ін.), здійснюючи свої функції і

повноваження повністю незалежно, будучи водночас підзвітним та політично відповідальним перед ЄП.

Пленарні засідання ЄП проводяться у Страсбурзі (щомісяця упродовж тижня), позачергові засідання ЄП, як додаткові періоди пленарних засідань, та засідання парламентських комітетів (протягом наступних двох тижнів) відбуваються у Брюсселі, а в Люксембурзі розташовані Генеральний секретаріат ЄП (підзвітний Бюро ЄП, яке призначає Генерального секретаря) та його служби. ЄП проводить одну щорічну сесію, передбачену щорічним планом його роботи, яка розпочинається автоматично, без скликання, другого вівторка березня. Щорічна сесія поділяється на щомісячні пленарні засідання, що тривають протягом тижня. Як розтлумачив Суд у рішенні від 10 липня 1986 р. у справі 149/85 *Wybot v. Faugé*, сесія ЄП офіційно триває упродовж року. Правову позицію Суду частково відтворено у Протоколі про встановлення місцезнаходження інституцій, деяких органів, агенцій та служб ЄС, що додається до ЛД 2007, в якому вказано, що ЄП має своє місцезнаходження у Страсбурзі, де проходять 12 щомісячних періодів його пленарних засідань, включно бюджетна сесія, на якій він обговорює та приймає спільно з Радою ЄС бюджет інтеграційного об'єднання. Крім планових пленарних засідань ЄП, згідно з абз. 2 ст. 229 ДФЄС, може збиратися на позачергові періоди засідань на вимогу більшості членів від загального складу, на вимогу Ради ЄС або Єврокомісії. Після пленарних засідань, а також засідань парламентських комітетів упродовж тижня проводяться засідання політичних груп. Витрати, пов'язані з численними поїздками депутатів, компенсуються з бюджету ЄС.

Представницький характер діяльності ЄП зумовив наділення його членів вільним, а не імперативним мандатом: вони не пов'язані наказами виборців або вказівками політичної групи, є незалежними від будь-якого примусу, а можуть бути відкликаними, голосують особисто й окремо, відповідно до велінь совісті та переконань, і не зобов'язані виконувати будь-які інструкції. За загальним правилом, ЄП приймає рішення простою більшістю голосів, тобто більшістю поданих голосів. Водночас під час прийняття рішень з особливо важливих питань, зокрема про прийом до ЄС нових держав-членів, необхідна абсолютна більшість голосів, тобто голоси більшості членів від загального складу. Для ухвалення рішення про висловлення вотуму недовіри Єврокомісії необхідна більшість у 2/3 поданих голосів, що при цьому становлять абсолютну більшість від загального складу ЄП. Відповідно до положень ст. 168 Правил процедури 2015 р. кворум на пленарних засіданнях ЄП означає присутність 1/3 його членів. Зрештою, перевірка кворуму не є обов'язковою процедурною вимогою. Запит на підтвердження наявності кворуму можуть здійснити не менше 40 євродепутатів, а політичні групи таким правом не наділені. Однією з особливостей функціонування ЄП є те, що не передбачено його достроковий розпуск (такі пропозиції вносилися під час підготовки Ніццького договору 2001 р., але не мали підтримки).

Протокол про привілеї та імунітети ЄС, що додається до ЛД 2007, наділяє членів ЄП імунітетами виключно в інтересах ЄС: вони не можуть підлягати обшуку, затриманню або переслідуванню у зв'язку з висловленими ними думками або їх голосуванням у процесі реалізації своїх функцій та повноважень. Під час сесій ЄП його члени користуються на своїй національній території іму-

нітетами, передбаченими для членів парламенту їхньої держави, а на території решти держав-членів – правом не підлягати будь-яким заходам щодо затримання або переслідування в судовому порядку. Посилання на імунітет неприпустиме, якщо особу застали на місці вчинення злочину, а наявність імунітету не слугує перешкодою для реалізації права ЄП позбавити імунітету будь-кого зі своїх членів (ст. 9 Протоколу про привілеї та імунітети ЄС).

Кожна інституція ЄС діє у межах повноважень, наданих їй установчими договорами, згідно з передбаченими ними процедурами, умовами і цілями, підтримуючи між собою лояльне співробітництво (*sincere cooperation*; п. 2 ст. 13 ДЕС-Л), тобто співпрацюючи у дусі взаємної поваги та взаємного сприяння у досягненні цілей ЄС. Упродовж останніх десятиріч відбулося розширення функцій та повноважень ЄП⁶, ця тенденція послідовно зберігається. Нині він «має найбільший потенціал щодо розширення повноважень у межах об'єднання»⁷. Спостерігається активізація участі ЄП у діяльності ЄС, адже він має за мету збереження досягнень, доробку ЄС (франц. „*acquis*” ЄС), передусім судової практики та спільних цінностей, а також, враховуючи їх, розвиток відносин з третіми країнами, зокрема реалізуючи Європейську політику сусідства та Східне партнерство як її східний вимір⁸. Важливо враховувати, що *acquis* ЄС застосовується як у внутрішній, так і зовнішній сферах діяльності інтеграційного об'єднання⁹, забезпечуючи просування його ідей та цінностей.

ЛД 2007 передбачає чергове розширення правотворчих повноважень ЄП, включно з огляду на законодавчу функцію *sensu stricto*, засвідчивши зростання його ролі у правотворчому процесі ЄС. Відповідно до ДЕС у редакції Ніццького договору 2001 р. ініціатива внесення змін до установчих договорів могла походити лише від урядів держав-членів або Єврокомісії, а за ЛД 2007 ЄП теж наділяється таким правом (п. 2 ст. 48 ДЕС-Л). Він спільно з Радою ЄС реалізує законодавчу та бюджетну функції, а самостійно – політичного контролю й консультативну функції (п. 1 ст. 14 ДЕС-Л).

Законодавча функція передбачає прийняття законодавчих актів ЄС у формі регламентів, директив, рішень за допомогою відповідних законодавчих процедур – звичайної та спеціальної (ст. 289 ДФЕС) у тісній співпраці з іншими інституціями ЄС (ст. 294, 295 ДФЕС). Процедuru спільного прийняття рішень ЄП і Радою ЄС (завдяки її запровадженню Маастрихтським договором 1992 р. ЄП став повноправним учасником правотворчого процесу ЄС), відповідно до положень п. 1 ст. 289 ДФЕС, замінила звичайна законодавча процедура, визначена ст. 294 ДФЕС, сфери застосування якої значно розширено. Посилено роль ЄП і в рамках передбаченої п. 2 ст. 289 ДФЕС спеціальної законодавчої процедури, за якою в особливих випадках, встановлених установчими договорами, законодавчий акт приймається ЄП за участю Ради ЄС або Радою ЄС за участю ЄП.

ЛД 2007 розширено роль національних парламентів держав-членів, які активно сприяють належному функціонуванню ЄС, зокрема, беруть участь у процедурах перегляду установчих договорів ЄС (ст. 48 ДЕС-Л), отримують інформацію щодо заявок на вступ до ЄС (ст. 49 ДЕС-Л), беруть участь у міжпарламентському співробітництві між національними парламентами та з ЄП (Протокол про роль національних парламентів у ЄС). Згідно зі ст. 9 останнього вони спільно вирішують питання організації та розвитку ефективного і регулярного

міжпарламентського співробітництва у рамках ЄС. Особливого значення набуває поглиблення міжпарламентського співробітництва між Україною та ЄС, *inter alia*, з огляду на процес адаптації вітчизняного законодавства до *acquis* ЄС відповідно до напрямів, визначених Угодою про асоціацію між Україною та ЄС 2014 р., що базуються *sensu largo* (у широкому сенсі) на засадах поступової економічної інтеграції та поглиблення політичної асоціації.

Національні парламенти відповідно до Протоколу про застосування принципів субсидіарності та пропорційності, що додається до ЛД 2007, мають бути поінформовані про кожний проект законодавчого акта, а в разі їхнього негативного висновку, наданого більш ніж третиною всіх голосів, якими наділені національні парламенти (згідно з абз. 2 п. 1 ст. 7 зазначеного Протоколу, однопалатний парламент держави-члена має 2 голоси, а кожна з палат двопалатної національної парламентської системи – 1 голос), проект підлягатиме повторній експертизі, за результатами якої Єврокомісія або, зокрема, ЄП, якщо проект законодавчого акта походить від нього, зобов'язаний ще раз розглянути запропонований проект, прийнявши мотивоване рішення залишити його у попередньому вигляді, змінити або відкликати (п. 2 ст. 7 Протоколу). Субсидіарність слугує динамічним механізмом використання потенціалу ЄС, за допомогою якого різні рівні влади найбільш ефективно реалізують покладені на них функції та повноваження шляхом взаємодії і взаємодоповнення з питань, що не входять до виключної компетенції ЄС. Зрештою, негативний аспект принципу субсидіарності, що втілюється в його правовій невизначеності, компенсується можливістю гнучкого реагування механізмів правового регулювання на розвиток інтеграційних процесів, забезпечуючи їх демократичну легітимізацію¹⁰. ЄП тривалий час є одним із основних учасників бюджетного процесу, його наділено однаковим з Радою ЄС правом прийняття щорічного бюджету ЄС у рамках спеціальної законодавчої процедури (ст. 314 ДФЄС). Зростання бюджетних повноважень ЄП відповідно до положень ЛД 2007 зумовлене скасуванням диференціації на обов'язкові та необов'язкові видатки.

Функція політичного контролю ЄП полягає в тому, що він, зокрема, наділений правом політичного контролю за діяльністю Єврокомісії, *висловлення їй*, включно Верховному представнику ЄС із закордонних справ та безпекової політики (далі – Верховний представник ЄС із ЗСБП, High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy), який також є віце-президентом Єврокомісії, *вотуму недовіри* більшістю в 2/3 поданих голосів, що водночас становлять абсолютну більшість загального складу ЄП (ст. 234 ДФЄС). Варто враховувати, що ЄП може приймати рішення щодо цієї пропозиції не раніше як за три дні після її внесення і лише відкритим голосуванням (наділений цією прерогативою з моменту заснування, він ще жодного разу нею не скористався через складну процедуру, передбачену ст. 234 ДФЄС). Крім того, ЄП здійснює функцію політичного контролю за виконанням бюджету ЄС (ЄП за рекомендацією Ради ЄС затверджує виконання бюджету Єврокомісії), він вправі створювати тимчасові слідчі комісії за запитом ¼ членів від свого загального складу (абз. 1 ст. 226 ДФЄС) для розслідування зловживань у дотриманні права ЄС тощо.

Єврорада, Рада ЄС та Єврокомісія зобов'язані подавати ЄП доповіді за підсумками своєї діяльності, а Єврокомісія також щорічну доповідь про діяльність

ЄС. Принагідно зауважимо, що Єврокомісія залишається підзвітною та політично відповідальною перед ЄП, члени якого можуть звертатися до Єврокомісії та Ради ЄС з письмовими та усними запитами. Водночас члени Єврокомісії можуть бути присутніми на засіданнях ЄП та його комітетів, таким чином підтримуючи транспарентний і постійний діалог цих інституцій¹¹. Головуюча у Раді ЄС держава (з 1 липня 2018 р. – Австрія; з 1 січня 2019 р. – Румунія; з 1 липня 2019 р. – Фінляндія) в особі міністра закордонних справ теж бере участь у пленарних засіданнях ЄП.

Не менш важливу роль у конкретизації та реалізації принципу лояльного співробітництва, узгодженні розбіжностей у позиціях ЄП, Ради ЄС та Єврокомісії відіграють міжінституційні угоди, що мають важливе практичне значення для встановлення бажаної інституційної рівноваги і стосуються переважно бюджетної сфери. Нині триває підготовка проекту тристоронньої міжінституційної угоди за участю ЄП щодо удосконалення правотворчого процесу ЄС.

ЄП, за пропозицією Євроради, обирає Президента Єврокомісії та схвалює її склад. При цьому, визначаючись із кандидатурою на посаду Президента Єврокомісії, Єврорада зобов'язана враховувати результати виборів до ЄП (п. 7 ст. 17 ДЕС-Л). Право обирати Президента Єврокомісії, з огляду на його особливу політичну значущість, закріплено серед основних функцій та повноважень ЄП (п. 1 ст. 14 ДЕС-Л). Окремого вотуму довіри ЄП потребує схвалення складу Єврокомісії – Президент, Верховний представник ЄС із ЗСБП, решта членів Єврокомісії – як колегія подаються на голосування ЄП для їх схвалення, на основі якого Єврокомісія призначається кваліфікованою більшістю голосів Євроради (абз. 3 п. 7 ст. 17 ДЕС-Л).

Консультативна функція ЄП може мати форму факультативних або обов'язкових консультацій з ним. Скажімо, Верховний представник ЄС із ЗСБП регулярно консулюється з ЄП стосовно основоположних пріоритетів Спільної зовнішньої та безпекової політики (Common Foreign and Security Policy), а також Спільної безпекової та оборонної політики (Common Security and Defence Policy) ЄС, дбаючи про те, щоб позиція ЄП була належним чином врахована. При цьому ЄП двічі на рік обговорює прогрес, досягнутий у реалізації Спільної зовнішньої та безпекової політики, включаючи Спільну безпекову та оборонну політику (ст. 36 ДЕС-Л). Консультація з ЄП становить суттєву процедурну вимогу при ухваленні заходів у сфері навколишнього середовища (п. 2 ст. 192 ДФЄС). З ним проводять консультації перед внесенням змін до установчих договорів ЄС (п. 3 ст. 48 ДЕС). Дорадчі повноваження зберігаються за ЄП і щодо формування деяких інституцій та органів, члени яких призначаються після консультації з ЄП. Йдеться, наприклад, про призначення Президента, віце-президента та чотирьох інших членів Правління (Executive Board) Європейського центрального банку (абз. 2 п. 2 ст. 283 ДФЄС); членів Рахункової палати (п. 2 ст. 286 ДФЄС).

Беручи участь у прийнятті рішень із зовнішньополітичних питань, ЄП надає згоду на укладення деяких міжнародних угод ЄС з третіми країнами (угод про асоціацію; угод, що мають значні бюджетні наслідки для ЄС) або міжнародними організаціями (угоди про приєднання ЄС до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р.), згоду на вступ нових держав-членів (ст. 49 ДЕС-Л), міжнародних угод про вихід держав – членів з ЄС (п. 2 ст. 50 ДЕС-Л) тощо. Водночас ЄП вправі звертатись до Суду ЄС для

отримання висновку стосовно відповідності проекту міжнародної угоди положенням установчих договорів (п. 11 ст. 218 ДФЕС).

Враховуючи викладене, ЄП є наднаціональною колегіальною виборною інституцією ЄС, що забезпечує представництво громадян ЄС і функціонує у сесійному порядку, реалізуючи, *inter alia*, законодавчі, бюджетні, контрольні, консультативні функції та повноваження в інтересах громадян ЄС з урахуванням спільних цілей і цінностей, визначених установчими договорами інтеграційного об'єднання. Запровадження уніфікованої виборчої процедури для всіх держав-членів, постійне зростання ролі ЄП у забезпеченні прав громадян ЄС та впливу на правотворчість ЄС й надалі зміцнюватимуть його позиції в інституційному механізмі, сприяючи збалансованості останнього як важливого чинника ефективності правового регулювання європейських інтеграційних процесів.

1. Див.: *Schmidt V. Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited: Input, Output and Throughput* // KFG Working Paper Series. November 2010. № 21. P. 5; *Hanulak O., Stehlik V. European Union Constitutional Law: Revealing the Complex Constitutional System of the European Union*. Olomouc: Palacky University Olomouc, 2013. P. 34. 2. *Follesdal A., Hix S. Why there is a democratic deficit in the EU: A response to Majone and Moravcsik* // *Journal of Common Market Studies*. Vol. 44. № 3. 2006. P. 537. 3. *Довгань В. М.* Європейський Парламент. Правовий статус і компетенція в системі органів Європейського Союзу: монографія. Київ: КНТ, 2007. С. 168. 4. Див.: *Chalmers D., Davies G., Monti G. European Union Law: Text and Materials*. 3rd ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2014. P. 94–95. 5. *Гладкова Т. Л.* Законотворчий процес в Європейському Союзі: монографія. Київ: Ін-т законодавства Верховної Ради України, 2012. С. 54. 6. *Piris J.-C. The Lisbon Treaty: A Legal and Political Analysis*. Cambridge: Cambridge Scholars Publishing, 2010. P. 9. 7. *Європейське право: право Європейського Союзу: підручник: у трьох кн. / за заг. ред. В. І. Муравйова*. Кн. перша: Інституційне право Європейського Союзу / В. І. Муравйов, О. М. Шпакович, О. М. Лисенко, О. В. Святун. Київ: Ін Юре, 2015. С. 168. 8. Див.: *Falalievieva L. Legal Aspects of the European Neighbourhood Policy in the EU's New Approaches // From Eastern Partnership to the Association: A Legal and Political Analysis* / ed. by Naděžda Šišková. Cambridge: Cambridge Scholars Publishing, 2014. P. 59–79. 9. *Петров Р. А.* Правова природа „acquis“ Європейського Союзу та його транспозиція у правові системи третіх країн: автореф. дис. ... докт. юрид. наук за спец. 12.00.11 – міжнародне право. Київ: Ін-т законодавства Верховної Ради України, 2014. С. 7. 10. Див.: *Corbett R., Jacobs F., Shackleton M. The European Parliament*. 8th ed. London: John Harper Publishing, 2011. P. 216; *Schmidt V. Ibid.* P. 5–26. 11. *Fairhurst J. Law of the European Union*. 11th ed. Harlow, 2016. P. 132.

Falalievieva L. G. The European Parliament: legal status and role in ensuring the rights of citizens of the European Union

The article analyzes the legal status, functions and powers of the European Parliament, including the area of ensuring the rights of citizens of the EU. It is concluded that the European Parliament is a supranational collegiate election institution of the EU that ensures the representation of EU citizens and functions in a sessional manner primarily realizing legislative, budgetary, control, advisory functions and powers for the benefit of EU citizens, taking into account the common goals and values established by the founding treaties. Doctrinal views from the above issues are highlighted.

The author emphasizes that each institution of the EU acts within the powers given it by founding treaties in accordance with their procedures, conditions and objectives, supporting between each other sincere cooperation, that is, cooperation in a spirit of mutual respect and

mutual assistance in achieving the objectives of the EU. It is noted that over the past decades there has been an expansion of the functions and powers of the European Parliament, this trend has been consistently maintained.

It is stated that the functioning of the EU is based on the principles of representative democracy. The European Parliament is the only representative institution of the citizens of the EU. It is emphasized that every citizen of the EU, regardless of his residence within the territory of the member states, has the right to exercise both active and passive electoral rights under the same conditions as citizens of the host state during the formation of a new composition of the European Parliament. This is about one of the political rights of the citizens of the EU.

The peculiarities of legal status of the European Ombudsman who is elected after each election to the European Parliament for the term of his legislative authority with the possibility of re-election are revealed. The European Ombudsman considers complaints about maladministration in the EU (the activities of institutions, with the exception of the EU Court under realization its jurisdictional competence; bodies; agencies of the EU), exercising its functions and powers completely independently. Wherein, he is accountable and politically responsible to the European Parliament. It is noted that the post of the European Ombudsman is incompatible with any other occupation, whether paid or not.

The article examines a significant role in the process of democratization of the integration association of the Lisbon Treaty 2007, which in particular introduced the institution of "civic initiative", strengthened the position of the European Parliament and national parliaments of the member states, reformed the decision-making process, creating conditions for more active cooperation of the European Parliament with other institutions of EU.

It is stressed that every citizen of the EU, as well as any physical or legal entity residing or having its registered office in a member state, may submit, individually or jointly with other citizens or persons, a petition to the European Parliament on issues related to the field of activity of the EU and directly affects the author / authors of the petition. In addition, it is noted that, as far as possible, the decision-making process in the EU should be opened and as close as possible to its citizens, each of which has the right to participate in the democratic life of the EU. In the European Parliament, all 24 official EU languages are working, which is the best way to guarantee the transparency of this institution's activity and ensure access to its decisions by all citizens of the EU.

Key words: *European Union, Lisbon Treaty, European Parliament, EU citizens, integration.*

УДК 341.224.3

А. В. КУЛЬКО,
кандидат юридичних наук

МІЖНАРОДНО-ПРАВОВЕ СПІВРОБІТНИЦТВО ДЕРЖАВ БАСЕЙНУ РІКИ ДУНАЙ У СФЕРІ ВИКОРИСТАННЯ Й ОХОРОНИ ТРАНСКОРДОННИХ ПІДЗЕМНИХ ВОД

У статті досліджено становлення, сучасний стан і проблеми міжнародно-правового регулювання відносин держав басейну Дунаю з використання та охорони водонесних горизонтів басейну. Окреслено актуальні виклики у сфері освоєння, захисту і збереження цих природних об'єктів; розкрито зміст основних міжнародно-правових норм, присвячених питанням використання й охорони підземних вод басейну Дунаю; виявлено