

**ЄВРОПЕЙСЬКИЙ СОЮЗ: СТРУКТУРА ОРГАНІВ ВЛАДИ
ТА ПЕРСПЕКТИВИ ЇХ ПОДАЛЬШОГО РОЗВИТКУ**

У статті досліджується правовий статус Європейського Союзу як міждержавного утворення конфедеративного типу, його структура органів влади та компетенція, а також перспективи їх подальшого розвитку.

Ключові слова: конфедерація, Європейський Союз, Лісабонський договір, структура органів влади, компетенція.

В статье исследуется правовой статус европейского союза как межгосударственного образования конфедеративного типа, его структура органов власти и компетенция, а также перспективы их дальнейшего развития.

Ключевые слова: конфедерация, Европейский Союз, Лиссабонский договор, структура органов власти, компетенция.

This article examines the legal status of the European Union as an interstate confederation type of education, the structure of authority and competency, as well as prospects for their further development.

Key words: confederation, the European Union, the Lisbon Treaty, the structure of authority, competence.

Нинішній етап всесвітньої історії людства позначений багатьма подіями і тенденціями, які справляють політичний вплив на всі сфери суспільного життя, в тому числі і на процеси державного будівництва. Однією з таких тенденцій є посилення процесу відродження конфедеративних ідей і принципів. Зростає кількість конфедеративних утворень, виникають їх нові форми і види [1, с. 371]. Проблеми створення конфедерацій досліджувались у наукових працях вчених-юристів Арановського К.В., Баглай В.М., Маклакова В.В., Рабиновича П.М., Ріяки В.О., Скакун О.Ф., Страшуна Б.О., Тихомирова Ю.О., Фрицького О.Ф., Чиркіна В.Є., Шаповала В.М., Шемшученка Ю.С. та ін.

Питання стосовно статусу Європейського Союзу як міждержавного утворення конфедеративного типу є еволюційним процесом і потребує постійного аналізу та удосконалення.

У сучасній зарубіжній та вітчизняній літературі нові міждержавні утворення конфедеративного типу поділяються на такі групи: 1) співтовариство (співдружність); 2) асоціація; 3) ліга.

Співтовариство (співдружність) можна визначити як добровільне об'єднання самостійних суверенних держав, що проводять свою власну політику та несуть відповідальність за неї, але водночас консултуються і співпрацюють заради захисту спільних інтересів своїх народів, досягнення взаєморозуміння і забезпечення миру та етнополітичної стабільності. Отже співтовариство (співдружність) – це відносно новий вид конфедерації, який базується не стільки на загальному акті про утворення співдружності, скільки на специфічних її функціях. Саме Європейський Союз і є класичним прикладом такого співтовариства.

Конфедеративне об'єднання під назвою Європейський Союз (ЄС) було утворене Маастрихтським договором 1992 р. на базі вже існуючих у Європі трьох співтовариств, що мали переважно економічний характер. Перше з них – Європейське об'єднання вугілля і сталі (ЄОВС) – було створене у 1951 р., два інших – Європейське економічне співтовариство (ЄЕС) і Європейське співтовариство з атомної енергії (Євратом) – через шість років, у 1957 р. Першими членами цих організацій стали шість країн – Франція, ФРН, Італія, Бельгія, Нідерланди і Люксембург. У 1973 р. до них долучилися Великобританія, Данія та Ірландія, у 1981 р. – Греція, а в 1986 р. – Іспанія та Португалія.

Еволюціонуючи у своєму розвитку, названі три європейських співтовариства (для зручності користування в літературі вони найчастіше іменуються в однині – "Європейське Співтовариство") поступово нарощували свої інтеграційні можливості. Основними етапами на шляху цього розвитку було прийняття двох важливих документів:

- 1) Єдиного європейського акта, підписаного у Люксембурзі 14 і 28 лютого 1986 р., який розширив співро-

бітництво країн – учасників співтовариств у галузі законної політики і значною мірою збільшив можливості їхнього спільного внутрішнього ринку;

2) Маастрихтського договору від 7 лютого 1992 р., відповідно до якого було сформоване нове інтеграційне об'єднання – Європейський Союз.

Існуючі три Європейських співтовариства стали "опорами" цієї міжнародної організації, яка значно розширила масштаби та зміст своєї діяльності. Програмою організації стали 17 протоколів і 33 декларації, які додані до Договору [2, с. 227].

1995-й рік ознаменувався вступом до Європейського Союзу трьох традиційно нейтральних держав – Австрії, Швеції та Фінляндії.

Наступне, найбільше і найскладніше, розширення Союзу відбулося 1 травня 2004 р., коли в ряди країн-членів ЄС влилися: Естонія, Кіпр, Латвія, Литва, Мальта, Польща, Словаччина, Словенія, Угорщина, Чехія.

З 1 січня 2007 р. членами Європейського Союзу стали Болгарія і Румунія.

Європейський Союз має спільну територію, до якої входять території усіх 27 держав його учасників. Від держав, які не є членами ЄС, ця міжнародна організація відмежована також спільним економічним кордоном – спільним митним тарифом, відносини з третіми державами регулюються спільними нормами, що є обов'язковими для всіх держав – членів ЄС.

У зв'язку з утворенням Європейського Союзу виникла необхідність внесення деяких змін і доповнень до конституційного законодавства держав – членів Союзу. Це стосувалося насамперед таких проблем, як уведення єдиної валюти та надання на виборах органів місцевого самоврядування виборчого права громадянам держав-членів, які проживають на території інших членів Союзу. Обидві ці проблеми певною мірою торкалися державного суверенітету кожної держави, але вони були вирішені легітимним способом. У Франції, наприклад, були внесені зміни до Конституції 1958 р. з відповідними положеннями про Європейські співтовариства та Європейський Союз (ст. ст. 88-1–88-4). Істотні поправки щодо участі країни у Європейському Союзі були внесені також до Основного закону ФРН 1949 р. (ст. 23) [2, с. 281].

Ускладнення завдань, що їх довелося вирішувати Євросоюзу з часу свого утворення, а також неухильне зростання числа держав-членів спричинили необхідність удосконалення законодавчої бази його діяльності.

Підготовча робота щодо змін деяких положень Маастрихтського договору 1992 р. проводилася упродовж майже всього 1997 р. на основі пропозицій, вироблених міжурядовою конференцією у Турині в 1996 р. 2 жовтня 1997 р. був підписаний Амстердамський договір, який вніс до Маастрихтського договору зміни, що посилили інтеграційні характеристики Європейського Союзу. Зокрема, цей акт спрямований на підвищення ролі Євро-

парламенту серед інших інститутів ЄС і Європейського Співтовариства. Значно розширене також положення про співробітництво країн – членів Союзу у сфері охорони порядку та правосуддя у кримінальних справах. Так, у ст. 29 Договору зазначається, що Європейський Союз, не порушуючи повноважень Європейського Співтовариства, "має на меті забезпечити громадянам усіх держав-членів високий рівень безпеки у рамках забезпечення свободи та справедливості шляхом розробки спільних дій держав-членів у сфері охорони порядку та правосуддя у кримінальних справах, боротьби з расизмом та ксенофобією" [3, с. 30]. Ця мета має бути досягнута шляхом більш тісної співпраці між органами порядку та митними структурами у межах Європейського поліцейського відомства (Європол), між судовими органами влади, а також зближення, по можливості, норм кримінального права держав-членів.

Наступним спільним правовим актом ЄС був підписаний у м. Ніцца Договір 2001 р., який вирішив процедуру та інші питання розширення Союзу.

Однак життя засвідчило, що правове поле такого величезного міждержавного об'єднання не могло обмежуватися лише установчими договорами та відповідними поправками національного законодавства. Тому Європейська Рада своїм рішенням від 14–15 грудня 2001 р. створила Конвент щодо майбутнього Європи, який розпочав свою роботу 28 лютого 2002 р.

Результатом роботи Конвенту став проект Договору про заснування Конституції для Європи (Конституція ЄС), представлений на Європейській Раді в Салоніках 20 червня 2003 р. Конституція ЄС була підписана 29 жовтня 2004 р. і мала бути ратифікована усіма державами-членами ЄС [4, с. 16].

Майже усі країни – члени ЄС ратифікували Конституцію ЄС, але на проведених у 2005 році референдумах у Франції та Нідерландах проект європейської конституції не був підтриманий більшістю громадян цих держав.

Два роки знадобилося керівництву Європейського Союзу для того, щоб підготувати новий "пом'якшений" проект нової конституції ЄС. Врешті-решт основні положення неприйнятої конституції були розкладені у різні документи, які потім об'єднали і назвали Лісабонськими угодами (офіційна назва нової ерзац-конституції – Договір про внесення змін до Договору про Європейський Союз та Договору про заснування Європейського Співтовариства від 13 грудня 2007 р.). Ще протягом двох років відбувалася процедура його ратифікації. 26 парламентів держав – членів ЄС підтримали Лісабонський договір. Однак його долю вирішила одна держава – Ірландія, конституція якої не дозволяє вирішувати такі питання в парламенті. А на проведеному референдумі 52% ірландців проголосували проти ратифікації Лісабонського договору. Цей факт був розцінений європейською громадськістю неоднозначно. Деякі соціологи висловлювали навіть припущення, що якби референдум провели повселюдно, то і британці, і французи, і громадяни інших держав-членів ЄС проголосували б так само, як ірландці. Прості європейці все менше розуміють, чим викликана необхідність подальшого обмеження суверенітету національних держав на користь Євросоюзу – громіздкої, неефективної і забюрократизованої структури. Держави, що увійшли до складу Євросоюзу, вже досягли того ступеня реальної інтеграції, яка надала їхнім громадянам свободу пересування, вільний обмін товарами і послугами, загальні економічні правила та інші переваги порівняно із жителями решти європейських країн [5, с. 6]. І все ж після довготривалих узгоджень Лісабонський договір був підписаний і набув чинності з 1 грудня 2009 р. однак він не розв'язав усіх

проблем, що існують у громіздкій інтеграційній моделі Європейського Союзу.

Розглянемо детальніше існуючий нині інституційний механізм цього об'єднання з урахуванням змін, що були внесені до нього Лісабонським договором. Інституційний механізм ЄС є системою органів Євросоюзу, а також актів, які цими органами приймаються. Основу його організованої структури складають: Європейський парламент, Європейська Рада, Рада Європейського Союзу, Високий представник Європейського Союзу у закордонних справах та політики безпеки, він же одночасно є і Віце-президентом Європейської Комісії, Європейська Комісія, Європейський Центробанк, Суд Європейського Союзу.

1) Європейський парламент – це інститут ЄС, депутати якого обираються безпосередньо громадянами держав членів Союзу. Лісабонський договір певною мірою посилює практичну роль Європарламенту, розширивши коло питань, які розглядатимуться на його сесіях спільно з Європейською Комісією. Процедура спільного ухвалення рішень застосовуватиметься віднині приблизно з 80 переданих до компетенції ЄС питань (раніше їх нараховувалось лише 37). Крім того, Європарламент віднині, нарівні з Європейською Комісією, матиме право брати участь у затвердженні бюджету ЄС. Лісабонський договір передбачає, хоча і не набагато скоротити число європарламентарів з 785 до 751 [6, с. 61].

2) Європейська Рада складається з глав держав та урядів країн – членів ЄС: президентів та прем'єр – міністрів. Хоча Рада й виведена за рамки законодавчого процесу, однак оскільки вона визначає політичне спрямування та пріоритет Європейського Союзу, її рішення фактично перетворюються у нормативні акти. Згідно з Лісабонським договором утворено нову посаду голови Європейської Ради, який обирається на 2,5 року з можливістю переобрання на новий термін. Доречі, цю посаду часто помилково називають президентом Євросоюзу. Наявність посади голови Європейської Ради надає діям ЄС більшої значущості та послідовності. Слід нагадати, що до набуття чинності Лісабонського договору у Європейській Раді головували глави держав-членів ЄС, які по черзі змінювали один одного через кожні шість місяців.

3) Рада Європейського Союзу, що називається також Радою Міністрів ЄС, складається з 27 державних міністрів, які представляють кожену державу-члена ЄС. Рада є ключовим органом ухвалення рішень, який координує зовнішню та економічну політику ЄС та відіграє центральну роль у політиці безпеки. Своєю законотворючою та бюджетною компетенцією вона поділяє з Європейським Парламентом.

Після набуття чинності Лісабонського договору розширюються можливості Ради ЄС ухвалювати рішення кваліфікованою більшістю, оскільки принцип обов'язкової одностайності голосування гальмував вирішення багатьох нагальних питань діяльності Євросоюзу.

4) Високий представник Європейського Союзу в закордонних справах та політики безпеки, Віце-президент Європейської Комісії. Запровадження цієї посади є вагомою новацією Лісабонського договору.

Високий представник головує у Раді міністрів закордонних справ, а також має вносити пропозиції щодо сфери його компетенції, здійснювати зовнішню політику від імені Ради, а також представляти позицію ЄС на міжнародній арені. У його підпорядкування перейшла служба зовнішніх відносин, в тому числі посольства ЄС у третіх країнах та при міжнародних організаціях. Правда, у певних політичних колах викликає побоювання, що подвійна підпорядкованість цього урядовця і Євро-

пейській Раді і голові Комісії (Уряду) може істотно ускладнити його діяльність [6, с. 64].

5) Європейська Комісія, що виконує функції виконавчої влади в Європейському Союзі, наділена правом ініціювати законопроекти та реалізовувати політику ЄС у різних сферах його діяльності. На засіданні Європейської Ради у грудні 2008 р. глави держав та урядів домовилися, що до складу комісії входить по одному представнику від кожної держави члена ЄС. Лісабонський договір вніс фактично лише одну суттєву зміну у діяльність Європейської Комісії. Її суть полягає в тому, що голова Комісії *de iure* одержує фактично повну свободу щодо розподілу портфелів членів Комісії, але *de facto* він, як і раніше, обмежений політичними міркуваннями та необхідністю враховувати "побажання" держав-членів ЄС.

6) Суд Європейського Союзу є вищою судовою інстанцією ЄС, яка покликана забезпечувати додержання законності при тлумаченні та застосуванні положень Договору про Європейський Союз. Відповідно до Лісабонського договору Суд Євросоюзу складатиметься з Європейського Суду, Суду першої інстанції та спеціалізованих судів. У ньому від кожної держави-члена ЄС буде представлений один суддя [7, с. 46].

У своїй діяльності Суд Європейського Союзу виконує функції міжнародного, конституційного і частково адміністративного суду. Правом звертатися до Суду ЄС наділені держави-члени ЄС, інститути ЄС, фізичні та юридичні особи. Водночас слід зауважити, що Суд ЄС істотно обмежений у своїх можливостях контролювати дії держав-членів ЄС, що впливають з комунітарних зобов'язань щодо підтримання порядку, безпеки та законності [6, с. 59].

Аналізуючи структуру влади Європейського Союзу, варто звернути увагу на розмежування компетенції між її рівнями. Адже це питання є одним з ключових для характеристики будь-якого федеративного чи конфедеративного об'єднання.

Лісабонський договір виділяє близько 30 сфер компетенції, причому деякі з них настільки широкі, що залежно від методів регулювання, фактично розпадаються на декілька частин. І все ж можна констатувати, що у взаємовідносинах з державами-членами Європейський Союз має три рівні компетенції: виключну, спільну і підтримуючу.

Виключна компетенція передбачає повну передачу повноважень найвищим органам Євросоюзу у регулюванні таких питань, як енергетична політика, митна політика (а для країн, що запровадили євро і фінансова політика), правила конкуренції, що визначають функціонування спільного ринку, збереження морських біологічних ресурсів, боротьба з глобальним потеплінням клімату.

Останні події свідчать, що в керівних органах владних структур ЄС все настирливіше лунають заклики до поширення ролі і значення наднаціональних інститутів у

Євросоюзі, що означає і необхідність подальшого розширення їх виключної компетенції.

Спільна компетенція Європейського Союзу та держав, які є його членами, стосується, зокрема, таких сфер, як внутрішній ринок, соціальна політика, сільське господарство й рибальство, захист прав споживачів, окремі аспекти охорони здоров'я та боротьби із злочинністю, наука і техніка, зовнішня політика та політика у сфері оборони й безпеки. Ця компетенція у свою чергу має декілька рівнів, найпоширеніший серед яких є рівень, що передбачає можливість держав-членів ЄС самостійно вирішувати лише ті питання, що не відрегульовані загальносоюзними органами. Це стосується насамперед більшості перелічених вище сфер. Лише у певних галузях (зокрема, наука і техніка, деякі аспекти соціальної політики, зовнішня політика та політика оборони й безпеки) рівень національної компетенції є вищим і компетенція Євросоюзу не зачіпає сегментів, що вже урегульовані національним законодавством. Підтримуюча компетенція передбачає одночасний пріоритет держав-членів ЄС, тоді як повноваження самого Європейського Союзу зводяться до їх підтримки та координації. Ця компетенція охоплює такі сфери життєдіяльності, як промислове виробництво, освіта, культура, туризм, спорт, запобігання надзвичайним ситуаціям, більшість аспектів охорони здоров'я тощо [8].

Однак внесені Лісабонським договором зміни до розподілу компетенцій у Європейському Союзі не вирішують усіх питань, що надріли в процесі функціонування цього об'єднання держав. Права і повноваження мало що значать без професійних знань і політичної волі людей, що здійснюють керівництво органами влади. Сьогодні Європейський Союз опинився в тяжкій економічній кризі. Деякі аналітики вважають, що Європейському Союзу потрібно пережити принаймні декілька десятиліть, для формування ефективної внутрішньої системи управління, збалансування рівнів розвитку того конгломерату країн, що входять сьогодні до його складу. Питання часу стосується і щодо подальшого розширення ЄС, що напряму залежить від того, з якими економічними та політичними втратами чи здобутками Європейський Союз вийде із сьогоднішньої кризи.

1. Нація і держава : теоретико-методологічний та концептуальний аналіз. [за ред. Ю. Римаренка]. – К. – Донецьк, 1998. – [Т. 1]. – 388 с.
2. Конституции зарубежных государств : учеб. пособ. [сост. проф. В. В. Маклаков ; 3-е изд. перераб. и доп.] – М. : Изд-во БЕК, 2002. – 592 с.
3. Європейський Союз. Консолідовані договори. – К. : Вид-во "Port-Royal", 1991. – 208 с.
4. Кравчук І. В. Гармонізація національних правових систем з правом ЄС / І. В. Кравчук, І. В. Парапан. – К. : Вид. Дім „Слово”, 2005. – 320 с.
5. Хисамов І. Восходи і закати Європи / І. Хисамов // Експерт. – №25. – С. 5-7.
6. Ковешников Н. Ю. Лиссабонський договір і його наслідки для розвитку ЄС / Н. Ю. Ковешников // Актуальные проблемы Европы. – 2010. – №2. – С. 54-76.
7. Мяловицька Н. А. Автономія та її роль у державному будівництві (країни Європи): монографія / Н. А. Мяловицька. – К. : Логос, 2009. – 504 с.
8. Попов А. Что такое Евросоюз и сколько он будет стоить? // Еженедельник "2000", 21.10. 2011 г., № 45 (578).

Надійшла до редколегії 05.12.11