

ЄВРОПЕЙСЬКА РАДА, РАДА ЄС, ЄВРОПАРЛАМЕНТ: РОЗПОДІЛ ПОВНОВАЖЕНЬ

Голосніченко Д.І.

доктор юридичних наук,

доцент (Національна академія внутрішніх справ)

Досліджено повноваження Європейської ради, Ради ЄС, та Європарламенту, а також їх розподіл між вказаними органами Євросоюзу. Розглянуті нові підходи до Євросоюзу як міждержавної організації, яка має ознаки федерації, з'ясована роль і значення Єврокомісії в системі його органів.

Исследованы полномочия Европейского совета, Совета ЕС, и Европарламента, а также их распределение между указанными органами Евросоюза. Рассмотрены новые подходы к Евросоюзу как межгосударственной организации, имеющей признаки федерации, определена роль и значение Еврокомиссии в системе его органов.

The powers of the European Council, the EU Council and the European Parliament are investigated, as well as their distribution among these authorities of the EU. The new approaches to the European Union as an international organization that has features of federation are made, and the role and importance of the European Commission in its system bodies is shown.

Ключові слова: Європейський союз, Європейська рада, Рада ЄС, Європарламент, Єврокомісія, повноваження, Лісабонський договір.

Постановка проблеми. Уряд України має намір активізації роботи щодо підписання Угоди про асоціацію з Євросоюзом. Зближення з таким прогресивним міжнародним політико-економічним об'єднанням зумовлює необхідність на теоретичному рівні більшого вивчення інституцій Євросоюзу. Особливий інтерес представляє з'ясування компетенції його органів, розподілення повноважень між ними. Саме цій проблемі присвячена дана стаття.

Огляд останніх досліджень і публікацій. Питання Європейського права стали предметом дослідження Л.М.Етіна, А.А.Наку, Г.П. Толстоп'ятенка та інших. В 2009 році повноваження органів Євросоюзу досліджувалися на рівні докторської дисертації Д.І.Голосніченка. Однак це дослідження відбулося до ратифікації Лісабонського договору.

Метою статі є дослідження повноважень окремих органів Євросоюзу в нових умовах – після ратифікації державами Євросоюзу Лісабонського договору.

Основний матеріал дослідження. Якщо розглядати Євросоюз як єдину інституційну структуру, близьку за своїми ознаками до федерації, тоді можна підкреслити, що у цілому він має відповідні повноваження як щодо держав-членів, так і у відносинах з іншими державами, які зумовлюються метою його створення. Союз має забезпечувати послідовність своєї зовнішньополітичної діяльності у загальному контексті міжнародних відносин, питань безпеки, економіки та політики. Однак, безумовно, що це міждержавне об'єднання діє через свої органи, які створюються у специфічний спосіб і також наділяються правовими актами Євросоюзу відповідними повноваженнями.

Розподіл повноважень, як показує внутрішньосоюзна практика правотворчості, у значній мірі пов'язується із політичною роллю відповідних органів ЄС та їх місцем у здійсненні влади на федеральному рівні. Звичайно, ще не повністю виокремилися державні органи Євросоюзу відповідно до гілок влади, своєрідно здійснюється законодавча влада, її реалізація трансформується через уряди держав-членів, а також через Раду і Європарламент. Немає звичної системи органів виконавчої влади. Однак деякі ознаки в існуючій системі органів ЄС можуть вказувати на те, що Євросоюз має прагнення перетворитися у супердержаву із федеральною формою державного устрою.

Найважливіше місце у системі органів Євросоюзу посідає Європейська Рада, до якої входять керівники держав або урядів держав-членів даного Союзу, голова Єврокомісії, а їх помічниками є міністри закордонних справ та один із членів Комісії. Згідно з законодавством про Європейський Союз до складу органів відносяться також Європейський парламент, Рада, Комісія, Суд та Рахункова палата, які здійснюють свої повноваження за Лісабонським договором та подальшими угодами, які укладаються у межах компетенції Європейського Союзу та держав-членів.

Розглядаючи повноваження Європейської Ради, слід зазначити, що цей орган є колегіальним, головує у ньому держави по черзі і засідає він не рідше двох разів на рік під керівництвом глави держави або уряду держави-члена, що головує в Раді. Крім того, варто зауважити, що Європейська рада до ратифікації Лісабонського договору не була включена до складу інститутів ЄС. Її рішення мали в основному політичний, а не правовий характер [1, 134]. Як вважають деякі автори, "Європейська Рада – це передусім форум для вільного та

неформального обміну думками між лідерами держав-членів. Його рушійною силою є безпосередність і неформальність, які породжують у політичних лідерів Європи так званий *esprit de corps* (кастовий дух) [2, 31]. Однак після набрання юридичної сили Лісабонським договором Європейська Рада набуває статусу повноцінного інституту ЄС. Тому прийняті нею рішення можна буде розглядати як правові акти, що мають юридичну силу і діють у межах як самого Євросоюзу, так і держав-членів. Інститути, органи й організації, а так само держави-члени, яким його рішення адресовані, юридично зобов'язані їх виконати й забезпечити проведення в життя. Європейську раду слід відрізнити від Ради ЄС. Після ратифікації державами-членами Лісабонського договору 2009 року Європейська рада придбала статус інституту Європейського союзу. У його рамках здійснюється так зване «церемоніальне» керівництво, коли присутність політиків найвищого рівня надає ухваленому рішення одночасно значимість і високу легітимність [3].

Безпосередньо у засновницьких угодах визначено правовий статус, повноваження Ради Європейського Союзу. Це інституціональний орган цього економіко-політичного об'єднання, яке знаходиться на шляху переходу до федерального державного утворення. Права даного органу, які разом із його обов'язками складають відповідні повноваження, є такі: 1) здійснення правотворчої діяльності; 2) застосування санкцій до держав-членів, які порушують норми європейського права; 3) укладання угод від імені Євросоюзу; 4) створення певних спеціалізованих організацій; 5) отримання необхідної інформації від держав-членів ЄС. Згідно з правовим становищем Ради ЄС, цей орган є правовстановчим органом ЄС і саме йому разом із Європарламентом належить право прийняття нормативно-правових актів, обов'язкових для виконання усіма суб'єктами права Євросоюзу. Крім цього, Раді ЄС належить право і самостійно виконувати прийняті рішення [4, 234].

На особливу увагу заслуговує право Ради ЄС накладати санкції на державу-член ЄС, яка допускає неодноразові серйозні порушення норм права Євросоюзу. Ці санкції полягають у призупиненні деяких прав, що випливають із установчого договору. Причому обов'язки, котрі покладені договором на дану державу-член, у даному випадку вона продовжує виконувати, і це прямо передбачається у даному правовому документі. Процедура винесення такого стягнення на державу є досить не простою, вона включає у себе низку узгоджень. Вноситься пропозиція щодо накладення санкції або Європейською комісією, або не менше як однією третьою держав-членів ЄС, при отриманні згоди Європейського парламенту. Рішення виноситься Радою, яка збирається у складі голів держав або урядів на основі принципу одноголосності. Після виявлення даних правопорушень Рада у звичайному складі вдається до рішень відносно вибору певних санкцій, це призупинення до держав – правопорушників деяких прав, навіть права голосу представника уряду держави. При цьому враховуються можливі наслідки санкції для реалізації прав і обов'язків фізичних і юридичних осіб.

До повноважень Ради ЄС належить також укладення угод між Євросоюзом і певними державами, які не входять до нього. Прикладом цього є укладені угоди між Євросоюзом і Україною 13 червня 2005 року «Про визначення загальної схеми участі України в операціях Європейського Союзу із врегулювання криз», в якій визначено Загальні умови участі України в операціях ЄС із врегулювання криз цивільними та військовими засобами, загальну схему такої можливої участі у майбутньому (з кожної відповідної операції Євросоюз і Україна укладають також окремі угоди на основі даної рамкової угоди) та від 23 грудня 2002 р. «щодо участі України у Поліцейській Місії Європейського Союзу (ПМЄС) у Боснії і Герцеговині (БіГ)», згідно з якою Україна приєдналася до положень Плану Спільних Дій 2002/210/CFSP щодо Поліцейської Місії ЄС (ПМЄС) у Боснії і Герцеговині, і має виконувати разом із державами ЄС завдання ПМЄС, визначені Радою Європейського Союзу 11 березня 2002 року. Рада ЄС доручає ведення переговорів з укладання міжнародних договорів головуючій державі-члену, на підставі рішення, прийнятого кваліфікуючою більшістю голосів, за рекомендацією даної держави-члена така угода може бути підписана. Однак прийнята угода не може бути нав'язана ні одній державі-члену, якщо її представник в Раді ЄС заявить про те, що вона не відповідає положенням Конституції його держави. В разі заінтересованості інші члени Ради можуть погодитися з тим, що укладена угода має застосовуватися до їх держави лише тимчасово.

До повноважень Ради ЄС також відноситься право створювати певні спеціалізовані організації, які у свою чергу набувають статусу суб'єктів права Євросоюзу. Особливо це позначилося у сфері боротьби зі злочинністю, насамперед у справі запобігання расизму та ксенофобії, протидії організованій злочинності, тероризму, торгівлі людьми та зброєю, боротьби з наркобізнесом, а також корупцією. Послідовне прийняття заходів, що встановлюють мінімальні правила щодо вказаних вище дій призвело до появи таких організацій, як Європол, Євроюст, Європейської судової мережі. Це дало можливість

запровадити єдиний загальноєвропейський ордер на арешт, спростити процедури екстрадиції тощо.

Рада має право на отримання інформації від держав-членів ЄС. Згідно з п. 6 статті 14 Договору про Євросоюз вони повинні надавати всю необхідну інформацію, пов'язану із здійсненням спільних дій. Інформувати про взяття на себе відповідальності за прийняття невідкладних заходів, які мають відношення до спільних цілей і дій. Ця ж стаття зобов'язує державу-члена ЄС, коли вона стикається із великими труднощами у здійсненні спільних дій, проінформувати Раду про це. Рада має обговорити питання і знайти відповідні рішення проблем, що виникли.

Поряд із вказаними вище та іншими, передбаченими у нормативних актах Євросоюзу правами, Рада ЄС має відповідні обов'язки перед державами-членами ЄС, Європейською радою та Європейським парламентом. У першу чергу вона зобов'язана впроваджувати відповідні принципи, що стосуються спільної зовнішньої політики і політики безпеки, захищаючи спільні цінності, основні інтереси, які стосуються незалежності і цілісності Євросоюзу. Згідно з принципами Статуту ООН, Гельсінського заключного акта та цілей Паризької Хартії Рада ЄС має турбуватися про зміцнення безпеки Союзу, міжнародної безпеки, збереження миру, сприяти міжнародному співробітництву. Особливої уваги Ради ЄС потребує зміцнення законності, поваги до основних прав і свобод людини, розвиток і консолідація демократії.

Важливу роль серед зобов'язань Ради відіграє розроблення проекту стратегії розвитку Євросоюзу, який вона передає на розгляд Європейської Ради та реалізація її шляхом визначення спільних дій та спільних позицій після затвердження останньою. Поряд з цим Рада ЄС здійснює і оперативне управління спільними діями держав-членів ЄС. У разі появи обставин, які впливають на питання, що є предметом спільних дій, Рада ЄС, проаналізувавши напрями діяльності Євросоюзу має прийняти нові рішення з метою стабілізації обстановки. Однак до прийняття даного рішення держави-члени ЄС продовжують діяти у руслі попередньо визначених рішень до того часу, коли буде прийнято нове рішення Ради. У передбачених нормами європейського права випадках Рада ЄС має консультиватися із Європейським парламентом. Згідно з положеннями про тісну співпрацю, що викладені у сьомому розділі Договору про Європейський Союз на Раду ЄС (разом із Комісією), покладено обов'язок інформувати Європейський парламент про більш тісну співпрацю держав-членів ЄС.

Особливий науковий інтерес становить повноваження Європейського парламенту. Незважаючи на те, що правостановчим органом в Євросоюзі є Рада, Європарламент відіграє важливу роль серед інститутів ЄС. Права Європарламенту залежно від сфери застосування можна класифікувати на такі групи: законодавчі, узгоджувальні, бюджетні, контрольні, формування інституцій Євросоюзу. Структура цього представницького органу є однопалатною і він є єдиною легітимною інституцією в ЄС, адже депутати, що входять до його складу, обираються на основі прямих і загальних виборів. Однак місця у парламенті для кожної держави визначені окремо, в основному залежно від кількості мешканців, які проживають на її території (наприклад, ФРН має 99 місць, Нідерланди – 27, Польща – 54) [2, 37], хоч принципу рівних виборів не завжди в даному випадку ЄС дотримується. Законодавчі повноваження парламенту було значно посилено Амстердамським договором 1997 р. та Ніццьким договором 2001 р. Згідно зі ст. 192 Договору про заснування Європейської спільноти визначено, що Європейський парламент братиме участь у законотворчому процесі Спільноти, використовуючи власні повноваження за процедурами про спільне ухвалення рішень. Пункт 5 ст. 190 Договору про спільноту, після змін і доповнень його Ніццьким договором 2001 року, закріпив за парламентом право самому визначати свій статус та загальні умови функціонування, які закріплюються та деталізуються в Регламенті Європейського парламенту. Слід зазначити, що такий підхід до розширення законодавчих повноважень Європарламенту є досить важливим, адже спочатку, у момент створення цієї інституції в ЄС, йому була відведена лише роль консультивання та контролю. З набуттям чинності Лісабонським договором, згідно зі ст. 9а цього правового акта "Європейський парламент здійснює законодавчі функції та функції, пов'язані із бюджетом ЄС, разом із Радою".

Узгоджувальні права парламенту проявляються як на рівні правотворчості, так і на рівнях участі у переговорах щодо укладання міжнародних договорів. Нормотворчий процес передбачає врахування думки парламенту. Використання процедури узгодження закріплюють норми Єдиного європейського акта 1986 р. Проект нормативного акта готується Комісією і схвалюється Радою. Однак він не може бути прийнятим без узгодження із парламентом, безпосередньо на засіданнях якого проект проходить декілька читань. Тобто на стадії

підготовки та обговорення парламент виступає необхідною інстанцією, без узгодження із якою правовий акт не може бути прийнятий Радою.

Парламент бере участь у міжнародних переговорах щодо укладання міжнародних договорів. Право участі в таких домовленостях закріплено в ст. 300 Договору про спільноту у редакції Ніццького договору 2001 р. Парламентом створюється відповідна комісія, яка слідує за процесом укладання або перегляду міжнародних договорів, за тим, щоб Комісія ЄС, котра є ініціатором здійснення відповідних договірних дій, повністю інформувала парламент. Парламент може рекомендувати Комісії не давати згоди на переговори. До підписання міжнародного договору його текст узгоджується із парламентом, який може дати позитивний або негативний висновок. Якщо парламент відмовляється від надання позитивного висновку, тоді договір не може набрати чинності. Парламент уповноважений також робити запит до Суду ЄС на предмет "конституційності" проекту міжнародного договору, який укладає Євросоюз.

Бюджетні повноваження Європейського парламенту проявляються в декількох напрямках, а саме: обговорення бюджету ЄС, вотування та затвердження звіту про його виконання. Проект бюджету на наступний рік готується Комісією і вноситься для обговорення у парламент Радою не пізніше 30 вересня. За чинним Європейським законодавством при обговоренні у парламенті цього документа парламентарі мали право пропонувати поправки до нього у межах здійснення необов'язкових витрат. Згідно з нормами Лісабонського договору диференціація витрат на обов'язкові і необов'язкові не проводиться. Тому депутати будуть мати право обговорювати всі витрати із бюджету і таким чином впливати на зміст даного документа у більшій мірі.

Для права вотування бюджету встановлена відповідна процедура. Парламент не має права вносити власний проект закону про бюджет на обговорення. Відносно внесеного проекту бюджетного закону парламент після обговорення має право прийняти або відхилити законопроект. Винесення питання на засідання парламенту про відхилення проекту закону про бюджет здійснюється за поданням постійної комісії парламенту або не менше ніж 32 парламентаріями. Рішення про відхилення законопроекту приймається кваліфікованою більшістю голосів, після його прийняття законопроект спрямовується наступному суб'єкту бюджетного процесу – Раді ЄС.

Затвердженню річного звіту про виконання бюджету ЄС передують відповідні слухання парламентом проміжних і річного звітів про його виконання. Крім того, відповідна комісія парламенту вивчає документи, подані до нього Рахунковою палатою. На основі матеріалів комісії, а також за результатами слухання абсолютною більшістю голосів парламент приймає рішення щодо затвердження звіту про виконання бюджету відповідного року.

Європейський парламент має широкі повноваження на здійснення контрольних функцій. Комісія ЄС зобов'язана щорічно подавати загальний звіт про діяльність Євросоюзу, який розглядається у профільній парламентській комісії та на засіданнях парламенту. Причому кожен парламентарій має право звертатися із запитаннями як до Комісії, так і до Ради ЄС. Європарламент здійснює моніторинг діяльності Ради ЄС, він отримує від цього інституційного органу звіти щодо відповідних дій, позицій та рішень, ухвалених на кожному із його засідань [2, 40]. Найбільш дієвою формою контролю Європарламенту над Комісією є висування вотуму недовіри з боку депутатів парламенту щодо цього органу. Резолюція щодо довіри Комісії може бути внесена групою не менше 1/10 складу парламенту за списком. Цей документ має бути мотивованим у зв'язку із діяльністю Комісії. Наслідком його прийняття Європарламентом має бути заміна Комісії. До початку дебатів, які настають не раніше ніж через 24 години після передачі резолюції парламентом Комісії, остання вивчає даний документ з метою вироблення відповідної позиції щодо викладеного в ньому. Голосування з прийняття резолюції проводиться не раніше ніж через 48 годин після початку дебатів. Резолюція осудження вважається прийнятою, коли за неї проголосувало не менше 2/3 депутатів, які брали участь у засіданні парламенту, однак якщо ця кількість складає більшість депутатів парламенту, Комісія йде у відставку у повному складі [1, 179-180].

Прерогативою Європарламенту в багатьох випадках є Формування інституцій ЄС. Ще до вироблення Лісабонського договору за регламентом парламенту останньому належало право виборів голови Єврокомісії. Зараз за Лісабонським договором про внесення змін у Договір про Європейський Союз і Договір про заснування Європейської Спільноти голова Комісії вибирається більшістю голосів в Європарламенті за поданням Європейської Ради. Вирішальної ролі парламент при призначенні Верховного представника з питань зовнішньої політики та політики безпеки не відіграє, однак у процедурі призначення на цю посаду відповідної кандидатури цей представницький орган бере безпосередню участь. Парламент може запросити виступити головуючого у Раді та Голову Комісії, а також кандидата на відповідну посаду. У процесі слухань можуть порушуватися питання щодо відповідності даної

кандидатури на зайняття поста Верховного представника з питань зовнішньої політики та політики безпеки, і це зазвичай впливає на прикінцеві рішення щодо призначення.

Парламент вправі також призначати тимчасові комісії, у тому числі слідчі комісії, які створюються для розслідування фактів неправомірного використання повноважень відповідними інституціями спільноти або урядами держав-членів ЄС.

Після чергових виборів також парламент призначає омбудсман. Омбудсман Євросоюзу, так само як і омбудсмани у самих державах-членах Євросоюзу і в Україні, яка прагне вступити до нього, а поки-що перебуває у процесі отримання асоційованого членства, має захищати права як фізичних, так і юридичних осіб, у даному випадку тих, хто знаходиться під юрисдикцією держав-членів Євросоюзу.

Оскільки Європейський Союз за своїм призначенням наближається до федеративної держави, безумовно, що в ньому має діяти орган, повноваження якого можна було б в якійсь мірі порівняти із повноваженнями органу виконавчої влади федерації, тобто органу, уповноваженого на здійснення управлінської діяльності з метою забезпечення спільних інтересів Європейської Спільноти. Таку роль має відігравати Європейська Комісія [1, 154-160]. Згідно з Лісабонським договором Єврокомісія з 2009 до 2014 року має складатися з представників – по одному від кожної держави-члена. З 2014 року (з листопада) Єврокомісія має складатися із числа представників, що відповідає 2/3 кількості держав-членів. Лісабонський договір визначає особливий порядок формування Єврокомісії, передбачаючи ротацію членів даного органу від певних держав-членів.

Європейському Союзу необхідне оперативне повсякденне управління його справами. Рішення, які приймаються в основному Радою ЄС, необхідно впроваджувати шляхом відповідної управлінської діяльності. Органом, що приймає такі рішення є Комісія, для чого Рада ЄС делегує їй повноваження видавати необхідні для цієї мети акти. Серед актів Комісії потрібно назвати такі їх форми, як регламенти, директиви та власне рішення. Рада ЄС встановлює принципи та порядок видання актів Комісією, а також порядок їх застосування. Однак в процесі прийняття і застосування нормативно-правових актів, що видаються Комісією, активну участь беруть консультативні, управлінські та регламентні комітети, які складаються із представників держав-членів. Правила і процедури, згідно з якими має функціонувати Комісія, приймаючи правові акти, викладені в рішенні Ради ЄС від 11 липня 1987 року. Вони передбачають суттєвий контроль з боку комітетів за прийняттям актів Комісією, які можуть відстрочити виконання актів Комісії і навіть заблокувати їх.

Особливо важливим є те, що Комісія має повноваження на здійснення функцій оперативного управління матеріальними та фінансовими ресурсами Європейського Союзу. Переважно Комісією здійснюються повноваження Євросоюзу як юридичної особи, саме вона здійснює оперативне управління майном Євросоюзу, представляє цю юридичну особу у відносинах з іншими особами. Комісія бере участь у розробленні проекту бюджету, а після його прийняття, виконує його, а також надає Раді ЄС та Європарламенту звіти про виконання бюджету.

Література

1. Европейское право. Право Европейского Союза и правовое обеспечение защиты прав человека : учебник для вузов / [рук. авт. кол. и отв. ред. Л. М. Энтин]. – [2-е изд.]. – М. : Норма, 2007. – 960 с.
2. Буряк П. Ю. Європейська інтеграція і глобальні проблеми сучасності / П. Ю. Буряк, О. Г. Гупало. – К. : Хай-Тек Прес, 2007. – 335 с.
3. Європейська рада. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ru.wikipedia.org/wiki>
4. Голосніченко Д.І. Теорія повноважень: вітчизняний та зарубіжний досвід їх формування. Монографія. – К.: Видавець Голосніченко А.М. (Г.А.М.), 2009. – 356 с.