

УДК 341.171

## ПРАВОВИЙ СТАТУС ПРЕЗИДЕНТА ЄВРОПЕЙСЬКОЇ РАДИ ЄС ЗА ЛІСАБОНСЬКИМ ДОГОВОРОМ 2007 РОКУ.

**Ярина Волоско**

*Львівський національний університет імені Івана Франка,  
вул. Університетська, 1, Львів, Україна 79000*

Розглянуто основні повноваження Президента Європейської ради ЄС. Визначено місце Глави Європейської ради в системі органів Європейського Союзу та проаналізовано його взаємозв'язки з іншими органами і посадовими особами ЄС.

*Ключові слова:* Європейський Союз, Президент Європейської ради, правовий статус, повноваження.

З 1 січня 2010 року до виконання обов'язків на новоствореній посаді приступив Президент Європейської ради. Посаду постійного керівника нового інституту Європейського Союзу запроваджено Лісабонським договором 2007 року про внесення змін до Договору про Європейський Союз 1992 року та Договору про заснування Європейського Співтовариства 1957 року.

Актуальність дослідження посади Президента Європейської ради як одного із сьогодишніх інститутів Європейського Союзу зумовлена сучасним етапом розвитку ЄС, для якого характерне ускладнення форм взаємодії суверенних держав в економіці, політиці, культурі та інших сферах життєдіяльності.

У вітчизняній науці відома значна кількість наукових досліджень, присвячених інституційній системі Європейського Союзу (М. Микієвич, С. Шевчук, В. Денисов, М. Буроменський, О. Висоцький, В. Євінтов, О. Задорожній, Ю. Зайчук, Ю. Капіца та ін.), у їхньому числі - й після вступу в силу Лісабонського договору. Це ж стосується і зарубіжної літератури (С. Кашкін, Н. Ентін, Т. Хартлі, К. Бернанд та ін.). Проте мало праць зосереджено на правовій природі Європейської ради та її Президента зокрема. Отже, питання інститутів ЄС в українській науці міжнародного права нині досліджено недостатньо, що пов'язано передусім з великою динамікою і складністю інтеграційних процесів, які відбуваються в Союзі. В статті проаналізовано всі повноваження керівника Європейської ради, його взаємозв'язки і співпрацю з іншими посадовими особами Європейського Союзу.

Наша мета – розкриття правового статусу Президента Європейської ради в Європейському Союзі, а також виявлення напрямів його діяльності.

Для реалізації зазначеної мети поставлено такі головні завдання: визначити основні повноваження Президента Європейської ради; виявити місце Президента у Європейському Союзі.

Європейська рада – це порівняно новий інститут ЄС, який забезпечує Союз необхідним стимулом для його розвитку і визначає його загальні політичні напрями та пріоритети розвитку. Проте Європейська рада не виконує жодних законодавчих функцій [1], тобто вона не ухвалює актів згідно із законодавчою процедурою, передбаченою Лісабонським договором 2007 року, хоча наділена правом приймати інші акти, які визначають політику Союзу та є частиною нормативної бази ЄС.

Відповідно до положень зазначеного Договору про реформу Європейського Союзу, до складу нового інституту ЄС входять керівники держав-членів ЄС, а також Президент Європейської ради, якого обирають з числа її членів, та Президент Комісії. Отже, в Європейській раді представлені всі держави-члени ЄС своїми вищими посадовими особами, а Європейський Союз загалом представляє Президент Комісії. Окрім зазначених осіб, в роботі інституту бере участь Високий Представник Союзу із зовнішньої політики і політики безпеки. Якщо це передбачено у порядку денному, член Європейської ради може залучати до роботи відповідного міністра у певній галузі, а Президент Комісії – необхідного йому комісара.

Наголосимо, що такий склад Європейська рада мала не завжди. Передусім зміни стосувались керівництва цим органом. Раніше скликання сесій, їхню підготовку та загальне керівництво діяльністю Європейської ради покладали на державу, яка головувала у відповідний період в Раді Європейського Союзу [2]. Отже, керівник головної в ЄС держави очолював два органи – Раду ЄС та Європейську раду, керівництво якою, відповідно, змінювалося кожних півроку. Зміни в такій системі управління вищим політичним органом об'єднаної Європи шляхом запровадження постійно чинної посади президента Європейської ради запропоновано в Конституції Європейського Союзу. Проте цей акт так і не набув чинності [3], а на підставі Лісабонського договору 2007 року, який вступив у силу 1 грудня 2009 р., було внесено відповідні зміни щодо системи керівництва ЄС. Європейська рада отримала свого постійного голову, якого в актах Європейського Союзу іменують Президентом Європейської ради.

У засобах масової інформації Президента Європейської ради часто називають Президентом Європейського Союзу. Проте таке твердження є помилковим передусім тому, що посади президента як глави Європейського Союзу в системі органів влади ЄС сьогодні не існує. Це впливає з чинних правових актів зазначеної міжнародної організації. Президент Європейської ради лише очолює цей орган, організовує його роботу, а також представляє Європейський Союз на міжнародній арені, проте така функція не належить винятково йому [4].

Окрім того, в суспільстві інколи побутує спотворене уявлення про особу президента в системі наднаціональної влади ЄС. Часто вважають, що президент – це завжди глава держави. Проте в Європейському Союзі значення та

розуміння посади президента є іншим. У контексті цього зазначимо, що юридичну силу та значення мають ті нормативні акти та джерела права ЄС, які перекладені на офіційні мови Європейського Союзу (мови держав-членів). Зокрема, в тих актах, які визначають систему органів Союзу та закріплюють їхню внутрішню структуру, керівників органів іменують *президентами* (“President” – англійською, “Presidente” – іспанською). У словниках англійської чи романських (іспанської, італійської та ін.) мов назву посади *президента* тлумачать у кількох значеннях. По-перше, як главу держави (аналогію можна провести з Президентом України); по-друге, як керівника державного органу [5]. Саме в такому значенні вживають термін *президент* у джерелах права ЄС (Президент Європейського парламенту, Президент Комісії, Президент Європейської ради). Тому осіб на посадах керівників чи голів наднаціональних органів влади Європейського Союзу іменують президентами.

Під час запровадження нової посади в системі управління Європейським Союзом було неоднозначне розуміння ролі президента як голови Європейської ради. На думку одних вчених (Л. Беррі), Президент виступатиме лише як адміністративний керівник інституту, його типовий представник, який головуватиме на засіданнях і забезпечуватиме злагодженість у діяльності органу та його політиці [6]. Інша позиція передбачала активнішу роль Президента всередині Союзу та за його межами і перетворення цієї посади *de facto* в посаду “Президента Європи” [7].

Договором про реформу ЄС передбачено такі повноваження глави Європейської ради:

- головувати у відповідній Раді та спрямовувати (координувати) її роботу;
- забезпечувати підготовку і послідовність роботи Європейської ради у співпраці з Президентом Комісії і на засадах роботи Ради зі спільних (загальних) питань;
- прикладати зусиль на досягнення одностайності й консенсусу в рамках Європейської ради;
- надавати звіт Європейському парламенту після кожного засідання Європейської ради;
- представляти Європейський Союз на міжнародній арені;
- Президент Європейської ради не може водночас займати державні посади в національній системі органів [1].

Із зазначених можливих напрямів діяльності Президента бачимо, що Лісабонський договір запровадив у практику дві висвітлені раніше позиції щодо покликання постійного головуєчого Європейської ради. Посада президента об’єднує як адміністративні, так і зовнішньо- та внутрішньополітичні функції керівника нового інституту Європейського Союзу.

Адміністративна роль Голови Європейської ради полягає в такому. Президента зазначеного органу можна називати “спікером” Європейської ради. Саме він скликає засідання, бере активну участь у підготовці порядку денного, головує на засіданнях Європейської ради, підписує ухвалені нею акти тощо. У Президента є свій апарат, який охоплює понад 20 осіб, які допомагають йому в

реалізації покладених на нього завдань. Усіх членів апарату Президента поділяють на групи залежно від того, в якій сфері вони йому допомагають. Так можна виділити відділ зовнішніх відносин, відділ із соціальних та економічних питань, відділ зв'язків з пресою та ін. Окрім ролі “спікера”, Президента Європейської ради можна назвати і своєрідним “лобістом”, який всіма можливими “легітимними” способами намагається забезпечити єдність, однодумство та консенсус в очолюваному ним інституті.

Президента, який очолює вищий політичний орган ЄС, обирає той самий орган з числа його членів кваліфікованою більшістю терміном на два з половиною роки з можливістю повторного переобрання на новий термін. При цьому члени Європейської ради можуть як обрати на посаду, так і зняти Президента з цієї посади кваліфікованою більшістю [8].

На відміну від Президентів інших інститутів ЄС, Президент Європейської ради не має заступників. Тому у разі, якщо чинний Президент Європейської ради з певних причин не може виконувати свої обов'язки (за станом здоров'я, у зв'язку зі смертю чи закінченням терміну його повноважень) на період його відсутності чи до моменту обрання на цю посаду іншої особи, Європейську раду очолює той її член, який представляє головуєчу в той час у Раді Європейського Союзу державу. Мета цього логічного тимчасового заміщення посади глави Європейської Ради полягає у забезпеченні узгодженості дій між “урядом” та вищим політичним органом ЄС.

Європейську раду скликають двічі на півроку з ініціативи її Президента. За необхідності глава органу може ініціювати спеціальне засідання Європейської ради, і в цьому випадку він не повинен ні з ким узгоджувати необхідність та мету такого засідання. Якщо ж Президент вважає за доцільне проводити сесії не в Брюсселі, де їх зазвичай проводять, а в іншому місці, то на це потрібна згода Ради з загальних питань чи Комітету постійних представників. Ця ж Рада з загальних питань допомагає Президентові у формуванні порядку денного засідання та в підготовці до його проведення.

Сесія Європейської ради охоплює кілька засідань. Відповідно до традиції, вона триває два дні.

Рішення в новому інституті ЄС ухвалюють на засадах консенсусу, якщо інше не передбачено договорами. У деяких випадках рішення у Європейській раді ухвалюють одностайно або кваліфікованою більшістю, залежно від того, що передбачає договір. Щодо Президента, то в голосуванні участі він не бере, тобто не має права голосу (аналогічно як присутній на засіданнях Європейської ради Президент Комісії), а його присутність на засіданнях Європейської ради не враховують під час визначення кворуму [8].

Співпрацю політичних інститутів ЄС, зокрема Європейської ради, Ради Європейського Союзу та Комісії, забезпечують здебільшого шляхом проведення регулярних зустрічей керівників цих органів, які організовує Президент Європейської ради.

Після кожного засідання Європейської ради її Президент зобов'язаний надати Європейському парламенту звіт проведеного засідання. Ще один звіт,

піврічний, від Європейської ради до Парламенту подає представник держави, яка головує в Раді Європейського Союзу. Отже, можна стверджувати підзвітність Європейської ради Парламенту, проте жодних санкцій, які міг би застосовувати останній щодо Європейської ради, в нормативній базі ЄС не передбачено.

Ще одним напрямом діяльності Президента Європейської ради є представництво Європейського Союзу на міжнародній арені. Проте тут простежується суттєве обмеження Лісабонським договором сфери діяльності Президента у міжнародних відносинах Європейського Союзу. Зокрема, Президент Європейської ради “на своєму рівні та в межах своїх можливостей забезпечує представництво Союзу в питаннях, що стосуються його спільної зовнішньої політики та політики безпеки, без шкоди для повноважень Високого Представника Союзу в питаннях зовнішньої політики і політики безпеки” [1]. Отже, можна дійти висновку, що Президент Європейської ради обмежений у своїй компетенції повноваженнями Високого Представника та не може поширювати свій вплив у тій сфері міжнародного представництва ЄС, де це здійснює Представник. Водночас Президент Комісії також представляє Євросоюз на міжнародному рівні. Такі збіги у визначенні ролі представництва ЄС у зовнішній політиці обох Президентів та Верховного Представника залишають невизначеність меж впливу Президента Європейської ради. З огляду на це виникають питання, чи матиме Президент достатньо засобів та ресурсів для ефективного виконання покладених на цю посаду обов’язків і чи не стане він “ігровим м’ячем” у руках керівників Європейського Союзу [9].

З урахуванням нечіткості в нормативній базі Європейського Союзу щодо розмежування компетенції зазначених представників ЄС, можна розподілити повноваження між інституційними лідерами Союзу так. Президент Європейської комісії виступатиме від “уряду” Союзу і, відповідно, діятиме в тій сфері, на яку поширюється компетенція цього інституту. Президент Європейської ради слугуватиме своєрідним “стратегом” політики Європейського Союзу, оскільки він очолює орган, який визначає політичні напрями та пріоритети розвитку ЄС. Високий Представник спеціалізуватиметься на зовнішніх відносинах, у яких стороною виступатиме Союз [10].

У Лісабонському договорі міститься застереження щодо неможливості Президента Європейської ради обіймати державні посади в національному правлінні будь-якої держави-члена ЄС. Підґрунтям для такого обмеження слугувала потреба того, щоб особа, яка займатиме посаду керівника політичного інституту ЄС, діяла винятково в інтересах Союзу і не була скована національними інтересами будь-якої держави. Проте немає жодних подібних заборон стосовно європейських органів. Зокрема, наприклад, особа, яка займає посаду глави Європейської ради, може водночас бути членом Європейського парламенту, а також Президентом Європейської комісії, який і так бере участь у засіданнях Європейської ради. Це дає змогу водночас призначати на різні посади одну і ту ж особу, створюючи спільну президентську позицію Союзу.

Після вступу на пост Президента Європейської ради між ним та Президентом Комісії тривали суперечки про розподіл сфер впливу. Хоча за своїм статусом ці дві посадові особи не є взаємозалежними, за перший рік діяльності Президента Європейської ради між ним та Президентом “уряду” Союзу не було узгодженості в діях, і часто у міжнародних самітах Європейський Союз представляло два президенти. Унаслідок цього виникла думка про об’єднання двох посад. На практиці Президент Ради користується авторитетом, а Президент Комісії має ширше коло повноважень, передбачених джерелами права ЄС. Авторитет глави Європейської ради зумовлений передусім юридичною природою цього інституту та його особовим складом, оскільки це вищий орган політичної координації діяльності Союзу, який налічує найвищі посадові особи держав-членів ЄС.

Отже, запровадження посади постійного Президента Європейської ради дало змогу ефективніше організувати роботу вищого політичного інституту Європейського Союзу. Триваліший, порівняно з попереднім, термін перебування на цій посаді однієї особи забезпечує можливість втілення в життя поставлених під час вступу на посаду завдань. Поєднання посади Президента Європейської ради і Президента Європейського Союзу сьогодні є неможливим, оскільки в своїх діях він часто скований своєю обмеженою компетенцією та діяльністю інших посадових осіб Європейського Союзу. Проте запровадження Лісабонським договором 2007 р. такої посади загалом є позитивним, незважаючи на суперництво лідерів інститутів ЄС. Європа отримала свого “лідера”, який сьогодні вправно виконує покладені на нього Договором функції.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community 2007 // Official Journal of the European Union C 306 of 17 December 2007.
2. Treaty on European Union // Official Journal of European Union C 321 29 of December 2006, P. 1 – 331.
3. Тюшка А. Договір про Конституцію для Європи: генезис, юридична природа, політична цінність / А. Тюшка. – К. : К.І.С., 2007.
4. Основы права Европейского Союза: схемы и комментарии : учеб. пособие ; 2-е изд./Под. ред. С. Ю. Кашкина. – М. : Юрайт, 2010.
5. *Elizabeth A. Martin*. Oxford Dictionary of Law / A. *Elizabeth*. – Oxford: Oxford University Press, 2003.
6. Ley Berry, Peter Sain (16 November 2007). "[Comment The new EU president" standard bearer or shaker?"]". EU Observer. <http://euobserver.com/9/25161>. Retrieved 18 November 2007.
7. SCADPlus: The Institutions of the Union: European Council Europa (web portal). [http://europa.eu/scadplus/constitution/europeancouncil\\_en.htm](http://europa.eu/scadplus/constitution/europeancouncil_en.htm). Retrieved 27 June 2007.

8. Official Rules of Procedure of the European Council // Official Journal of the European Union L 315, 2 of December 2009. P. 51 – 55.

9. Mahony, Honor (28 November 2007). "Unclear EU treaty provisions causing 'nervousness'". EU Observer. <http://euobserver.com/9/25234>. Retrieved 28 November 2007.

10. *Craig P.* The Lisbon Treaty: Law, Politics, and Treaty Reform / P. Craig / Oxford University Press Inc.- Oxford, 2010.- P. 103 – 113.

*Стаття надійшла до редколегії 25.02.2011*

*Прийнята до друку 05.04.2011*

## **LEGAL STATUS OF THE PRESIDENT OF THE EUROPEAN COUNCIL OF THE EU ACCORDING TO THE TREATY OF LISBON 2007**

**Yaryna Volosko**

*Ivan Franko National University of Lviv,  
vul. Universitetska, 1, Lviv, 79000 Ukraine*

The major powers of the President of the European Council of the EU are considered in this article. The place of the Head of European Council in the system of European Union is defined. The interrelations between him and other bodies and officials of the EU are analyzed.

*Key words:* European Union, President of the European Council, legal status, powers.

## **ПРАВОВОЙ СТАТУС ПРЕЗИДЕНТА ЕВРОПЕЙСКОГО СОВЕТА ЕС ЗА ЛИСАБОНСКИМ ДОГОВОРОМ 2007 ГОДА**

**Ярина Волоско**

*Львовский национальный университет имени Ивана Франко,  
ул. Университетская, 1, Львов, 79000 Украина*

Рассмотрены основные полномочия Президента Европейского совета ЕС. Определено место главы Европейского совета в системе органов Европейского Союза и проанализированы его взаимосвязи с другими органами и должностными лицами ЕС.

*Ключевые слова:* Европейский Союз, Президент Европейского совета, правовой статус, полномочия.