

6. Громадянське суспільство: історія та сучасність : монографія / [Т. В. Розова, О. С. Білоусов, Л. В. Вінокурова та ін.] ; за заг. ред. Т. В. Розової. - Одеса : Юрид. л-ра, 2010. - 344 с.

7. Держава і громадянське суспільство в Україні: проблеми взаємодії : [монографія] / І. О. Кресіна, О. В. Скрипнюк, А. А. Коваленко та ін. ; за ред. І. О. Кресіної. - К. : Логос, 2007. - 316 с.

8. Корнієвський О. А. Громадські об'єднання у системі національної безпеки України : дис. ... д-ра політ. наук : 23.00.02 / Корнієвський Олександр Анатолійович. - К., 2011. - 415 с.

9. Пасько Я. І. Соціальна держава і громадянське суспільство: співпраця versus протистояння : монографія / Я. І. Пасько. - К. : ПАРАПАН, 2008. - 397 с.

10. Політологія : енцикл. словарь / [общ. ред. и сост. Ю. И. Аверьянов]. - М. : Изд-во Моск. коммерч. ун-та, 1993. - 431 с.

11. Політологія для вчителя : навч. посіб. для студ. пед. ВНЗ / К. О. Ващенко [та ін.] ; заг. ред. : К. О. Ващенко, В. О. Корнієнко. - К. : Вид-во ім. М. П. Драгоманова, 2011. - 406 с.

**Олена Пістракевич,**

*аспірант кафедри європейської інтеграції НАДУ*

### **Рада міністрів як поліфункціональний орган Європейського Союзу**

Досліджуються окремі аспекти організації та діяльності Ради міністрів Європейського Союзу як органу, наділеного законодавчою, виконавчою, бюджетною, координаційною функціями та функцією вироблення політики.  
*Ключові слова:* інституційна система, Рада міністрів, конфігурації Ради, засідання Ради міністрів, досягнення компромісу.

The research is focused on the some aspects of the organization and of the Council of Ministers of the European Union as a body with legislative, executive, budget, coordinating functions and policy-making function.

*Key words:* institutional system, the Council of Ministers, the configuration of the Council, meetings of the Council of Ministers, attain to the compromise.

*Постановка проблеми.* Науковий та практичний інтерес до системи органів влади й управління в Європейському Союзі (яку називають у державах-членах ЄС інституційною системою) не лише не зменшується, а навпаки, - ще більше зростає з кількох причин:

- по-перше, після вступу в силу в грудні 2009 р. Лісабонського договору, який отримав назву консолідованої версії Договорів про Європейський Союз та Договір про функціонування Європейського Союзу, суттєво зміне-

на інституційна система та її конкретні елементи, що, очевидно, потребує детального вивчення;

- по-друге, необхідність розуміння побудови й організації сучасної системи органів влади і управління ЄС зумовлена новим характером майбутніх відносин між Україною та Євросоюзом, які будуватимуться на основі нового міжнародно-правового акта, що має замінити найближчим часом Угоду про партнерство та співробітництво між Україною та ЄС;

- по-третє, потребою реформування національної системи державної влади й управління відповідно до Копенгагенських та Мадридських критеріїв, яка була спроможною "рухати" Україну євроінтеграційним шляхом, та з використанням досвіду аналогічних реформувань в європейських країнах, що стали членами ЄС в 2004 та 2007 рр.

*Аналіз останніх досліджень і публікацій.* Інституційна система ЄС досліджена зарубіжними та європейськими науковцями досить глибоко, про що свідчать численні видання. Найбільш вагомими серед них можна вважати наукові здобутки В.Копійки, Я.Малика, О.Рудіка, Т.Шинкаренка, Л.Прокпенка, О.Оржель, В.Посельського, Б.Топорніна, Л.Ентіна, Д.Ахнера, М.Бауна, Й.Баха, Дж.Бахтлера, Вернера, Г.Волес, М.Кітінга, Т.Крістіансена, Дж.П.Манзелли, К.Мендес, А.Родрігес-Пасе, Ф.Лоуе, Г.Медоуза, І.Турка, О.Потлуки, А.Фалуді, Н.Фаруджи, Д.Хубнер, Л.Хуге та ін. Проте останні нововведення в договірну систему ЄС суттєво змінили інституційний блок, який забезпечує реалізацію функцій влади й управління в Євросоюзі. Зокрема, Лісабонський договір наділив Раду міністрів додатковими функціями, які ще не досліджувалися вітчизняними науковцями.

*Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми.* З огляду на вищезазначене залишаються не розглянутими такі важливі питання функціонування інституційної системи ЄС, як здійснення Радою міністрів законодавчої, виконавчої, бюджетної, координаційної функцій та функції вироблення політики.

*Метою даної статті* є дослідження окремих аспектів організації та діяльності Ради міністрів як органу, наділеного кількома функціями, що в сукупності забезпечує злагодженість та ефективність діяльності інституційної системи Європейського Союзу.

*Викладення основного матеріалу дослідження.* Рада, яку ще називають "Рада міністрів" та "Рада Європейського Союзу", займає надзвичайно важливе місце в інституційній системі Європейського Союзу, оскільки створена в процесі європейської інтеграції для здійснення законодавчої та виконавчої функцій. Згідно зі ст. 16 Договору про функціонування Європейського Союзу (ДфЄС) Рада міністрів спільно з Європейським Парламентом виконує, крім законодавчої, ще й бюджетну функцію. Також вона здійснює функцію з розробки політики та координаційну функцію, як установлено

Договорами [1, с. 25]. Її не слід плутати з Європейською Радою та Радою Європи.

Рада складається з міністрів урядів країн-членів. Володіючи як виконавчою, так і законодавчою владою, вона є центром ЄС із прийняття рішень. Виконавчу владу Рада використовує, як наголошує С.Хікс, у чотирьох різних напрямках:

- у напрямі реалізації положень договорів (проведення реформ) Рада ставить довгострокові цілі щодо політики ЄС та делегує повноваження Комісії для досягнення цих цілей;
- Європейська Рада (голови держав та урядів) визначає середньостроковий порядок денний політики ЄС та контролює національну макроекономічну політику країн-членів через "відкритий метод координації";
- країни-члени відповідальні за впровадження законодавства ЄС через свої бюрократії;
- уряди країн-членів здійснюють щоденне управління політикою ЄС у співпраці з Комісією через систему комітології.

Перші два з цих напрямів пов'язані з політичним (лідерським) аспектом виконавчої влади, а третій та четвертий - із управлінським (виконавчим) аспектом.

У процесі використання даних повноважень загальна практика в Раді базується на консенсусі (якомога ближче до одностайності) та будь-який уряд може заблокувати ініціативу, яка не збігається з його інтересом. Це є близьким до класичної домовленості поділу влади, згідно з якою стабільність уряду в чітко структурованих суспільствах є досить сталою річчю через участь та згоду кожної суспільної групи з рішеннями виконавчої влади [2, с. 22].

Рада міністрів немає аналогів у світі, оскільки вона як головний законодавчий орган ЄС характеризується двома основними рисами: її засідання відбуваються не на постійній основі; склад Ради змінюється залежно від порядку денного її роботи, із залученням різних представників урядів держав-членів (на рівні профільних міністрів) до участі в засіданнях [3, с.156].

У політико-адміністративній системі ЄС Рада міністрів відіграє подвійну роль: з одного боку, діючи як міждержавна організація, вона є найважливішим органом у процесі ухвалення рішень, а з другого - як наднаціональна організація є своєрідним форумом, на якому держави-члени мають можливість оприлюднювати свої національні інтереси. До її складу входить один представник від кожної держави-члена на рівні міністра, що може брати зобов'язання та голосувати від імені уряду держави-члена, яку представляє. Після підписання в 1992 р. Маастрихтського договору до складу Ради міністрів, крім представників кожної держави-члена на міністерському рівні, які уповноважені брати зобов'язання від імені свого уряду, можуть делегуватися і представники міністерського рівня від територіальних утворень, що діють у рамках публічного права (Австрія, Бельгія, Німеччина). Залежно від порядку денного на

засідання збираються профільні міністри: закордонних справ (Рада із загальних справ), фінансів, сільського господарства, промисловості, транспорту, освіти, зв'язку тощо. З огляду на таку різноманітність спеціалізованих складів Рад міністрів постає питання координації цих засідань.

Рада є єдиним органом, але з причин, пов'язаних з організацією її роботи, вона засідає залежно від предмета обговорення в різних "конфігураціях", в яких беруть участь міністри держав-членів та Європейської Комісії, відповідальні за галузі. На сьогодні Рада міністрів засідає в різних конфігураціях, перелік яких ухвалюється відповідно до ст. 236 ДфЄС. У 1990-х рр. було 22 конфігурації; вони були скорочені 16 червня 2000 р., а потім 9 червня 2002 р. З моменту набуття чинності Лісабонського договору 1 грудня 2009 р. діє десять конфігурацій Ради міністрів: із загальних питань; закордонних справ; економічних та фінансових питань; юстиції і внутрішніх справ; зайнятості, соціальної політики, охорони здоров'я та у справах споживачів; конкурентоспроможності (внутрішній ринок, промисловість, наукові дослідження і космос); транспорту, телекомунікацій та енергетики; сільського господарства і рибальства; навколишнього середовища; освіти, молоді, культури та спорту [5].

Разом з тим Рада міністрів залишається єдиною, оскільки не залежно від конфігурації ради, яка приймає рішення, це рішення завжди є рішенням Ради, і жодних згадок про конфігурації. Її засідання відбуваються в Брюсселі, де вона проводить їх кілька разів на місяць (проводяться зустрічі в Люксембурзі в квітні, червні і жовтні).

Своєрідною гарантією послідовної діяльності Ради в різних конфігураціях одна з одною виступає Рада міністрів із загальних питань, на якій зазвичай присутні міністри закордонних справ чи міністри з європейських справ. Вона також здійснює підготовку до засідань Європейської Ради, до складу якої входять глави держав та керівники урядів держав-членів Європейського Союзу. Тому як інституція ЄС, в якій представлені уряди держав-членів, тобто міністри кожної держави-члена, відповідальні за ту чи іншу галузь економіки, Рада постійно змінює свій склад. Зміна її складу і періодичність засідань варіюються залежно від питань, що розглядаються. Наприклад, Рада із загальних питань забезпечує послідовність роботи різних конфігурацій Ради міністрів. Вона готує та забезпечує виконання рішень засідань Європейської Ради, підтримуючи зв'язок із Головою Європейської Ради та Комісією. Іншим прикладом може бути Рада міністрів із закордонних справ, яка на підставі стратегічних напрямів, визначених Європейською Радою, розробляє зовнішню політику Союзу й забезпечує послідовність його дій. Для цього міністри закордонних справ зустрічаються приблизно раз на місяць у Раді закордонних справ. Міністри економіки і фінансів також зустрічаються один раз на місяць у Раді, яка діє в рамках економічних і фінансових справ, яку ще називають Радою Екофін.

До основних напрямів діяльності Ради міністрів належать: ухвалення правових актів, як правило, спільно з Парламентом; прийняття бюджету спільно з Парламентом; координація економічної політики держав-членів; визначення та впровадження спільної зовнішньої та безпекової політики; укладення міжнародних договорів, угод; координація дії держав-членів та вжиття заходів щодо співпраці в галузі правопорядку та судочинства в кримінальних справах.

Кількість засідань протягом року залежить від масштабів та інтенсивності законодавчого процесу в ЄС і політичних рухів того чи іншого особливого питання. Деякі конфігурації Ради збираються раз на місяць, інші - раз на півроку. Кожна зі спеціалізованих Рад має власний розклад нарад. Попри те, що склад Ради міністрів змінюється, це єдина інституція. Роботу Ради міністрів регламентують ст. 16 та 237-243 ДфЄС.

Із самого початку цей "уряд рад" функціонує з певною перевагою Ради із загальних питань, на яку покладається здійснення координуючої ролі, ураховуючи частоту її засідань. Відповіддю саме на недостатню координацію стала поява Європейської Ради.

За підготовку роботи Ради міністрів відповідає Комітет постійних представників урядів держав-членів (КОРЕПЕР), який і готує та координує всю її роботу. Робота цього комітету забезпечується діяльністю понад 150 комітетів і робочих груп, до складу яких входять представники держав-членів, що працюють у Брюсселі, та їх помічники. Серед комітетів деякі з них відіграють особливу роль у забезпеченні координації та експертизи у цій сфері. Йдеться, наприклад, про комітет з економічних і фінансових питань, комітет з політичних питань і питань безпеки (відповідальний за моніторинг міжнародної ситуації у сфері зовнішньої та спільної безпекової політики, політичного і стратегічного напрямку в операціях із урегулювання криз) та координаційний комітет, відповідальний за підготовку робіт у сфері поліцейського і судового співробітництва в кримінальних справах.

Заснований внутрішнім регламентом Ради в 1958 р., КОРЕПЕР не є інституцією ЄС, не має власних повноважень і не наділений правом приймати рішення [6, с. 582]. Однак у рамках інституційної системи Європейського Союзу КОРЕПЕР посідає важливе місце на стику національних інтересів та вимог Союзу. З 1962 р. КОРЕПЕР розділений на дві частини. У форматі першої частини (КОРЕПЕР I) збираються заступники постійних представників, які здійснюють підготовку роботи Ради з питань внутрішнього ринку, прав споживачів і туризму, промисловості та енергетики, досліджень, транспорту й телекомунікацій, рибальства, навколишнього середовища, зайнятості та соціальної політики, охорони здоров'я, освіти й молоді, культури, сільського господарства, ветеринарні та фітосанітарні питання. У рамках другої частини (КОРЕПЕР II) збираються постійні представники, які здійснюють підготовчу роботу з інституційних питань, із за-

гальних питань Ради, з питань економіки та фінансів, розвитку, юстиції, внутрішніх справ та цивільної безпеки, з питань бюджету.

Важливу роль у взаємодії між різними суб'єктами в процесі діалогу відіграє Генеральний секретаріат Ради на чолі з Генеральним секретарем Ради. Дії Генерального секретаріату поширюються на відносини, зокрема, між делегаціями держав-членів у рамках спеціалізованих робочих груп, потім - на рівні КОРЕПЕРу, і нарешті, на рівні міністрів, а також у процесі паралельного діалогу між делегаціями держав-членів та Комісією і в кожній державі-члені - між різними компетентними органами управління з метою інтеграції приписів ЄС та поєднання їх із вимогами, які ставить національне законодавство.

Засідання Ради міністрів відбуваються відкрито в разі, коли вона розглядає та проводить голосування щодо законодавчих актів. З цією метою кожне засідання Ради поділяється на дві частини, що присвячені, відповідно, розгляду законодавчих актів Союзу та діяльності, не пов'язаній із законодавчою. Рада засідає публічно, коли вона обговорює і голосує за пропозиції про законодавчий акт або коли відбуваються загальні дебати. Будь-хто може слідкувати за цими дискусіями в режимі реального часу на інтернет-сайті Ради ([video.consilium.europa.eu](http://video.consilium.europa.eu)) і подивитися, наприклад, як той чи інший міністр відстоює інтереси своєї країни. Письмова документація, доступна для міністрів як членів Ради міністрів, також доступна для всіх. Проте в окремих питаннях публічного доступу до роботи Ради міністрів існує певне обмеження, а саме в частині дискусій з питань, які не пов'язані із законодавством. Це стосується, наприклад, іноземних справ, які не є публічними. Однак засідання Ради завжди супроводжуються прес-конференціями і прес-релізами з поясненнями про рішення, які були прийняті.

Рада міністрів приймає законодавчі акти, до яких належать постанови, директиви, рішення. Акти, які безпосередньо стосуються життя громадян ЄС і мають значний міжнародний вплив (резонанс), приймаються Радою, як правило, спільно з Європейським Парламентом. У більшості випадків Рада може приймати закони тільки на основі пропозицій, поданих парламенту на розгляд Європейською Комісією. Вона може звернутися до Комісії представити їй будь-які пропозиції, які вона вважатиме за необхідне. З моменту набуття чинності Лісабонського Договору (грудень 2009 р.) мільйони громадян отримали право на законодавчу ініціативу, згідно з яким вони також можуть підписати петицію, пропонуючи Комісії подати пропозицію.

Щодо рішень, які ухвалюються в Раді голосуванням міністрів з держав-членів, досягається компроміс завдяки трьом формам голосування, одну з яких вона застосовує в тій чи іншій ситуації, обумовленій у законодавстві ЄС: ухвалення рішень простою більшістю голосів; ухвалення рішень кваліфікованою більшістю голосів; одностайне ухвалення рішень. Кожний із цих трьох типів голосування залежить від положень консолідованих договорів

про предмет розгляду: простою більшістю ухвалюються процесуальні рішення; кваліфікованою більшістю (зважена система голосування, базована на кількості населення держав-членів) - рішення, що стосуються внутрішнього ринку, економічних зв'язків і торгівлі; одноголосно - питання, що стосуються зовнішньої політики, оборони, судового і поліцейського співробітництва та оподаткування.

Правила голосування закріплені у ст. 16 та ст. 238-239 ДфЄС та детальніше висвітлені в її Регламенті. Кількість голосів, які кожна держава-член ЄС може віддати, встановлена відповідно до положень Консолідованої версії Договору про Європейський Союз та Договору про функціонування Європейського Союзу. Здатність до компромісів і консенсусу в процесі ухвалення рішень і є характерною особливістю діяльності Ради, а таке її гнучке функціонування забезпечується насамперед вищезгаданими механізмами голосування.

Кваліфікована більшість буде досягнута, якщо виконані дві умови: якщо схвалення досягнуто більшістю держав-членів (у деяких випадках більшістю у дві третини); мінімум 255 голосів, відданих за пропозицію, із загальної кількості 345 голосів.

Крім того, держава-член може звернутися за підтвердженням того, що голоси на користь представляють не менше 62% від загальної чисельності населення Союзу. У разі, якщо цього не було досягнуто, рішення не буде прийнято.

<b>Розподіл голосів кожної держави-члена</b>	
Німеччина, Франція, Італія, Великобританія	29
Іспанія, Польща	27
Румунія	14
Нідерланди	13
Бельгія, Чеська Республіка, Угорщина, Греція, Португалія	12
Австрія, Болгарія, Швеція	10
Данія, Ірландія, Литва, Словаччина, Фінляндія	7
Кіпр, Естонія, Латвія, Люксембург, Словенія	4
Мальта	3
<b>Всього</b>	<b>345</b>

Керівництво в Раді міністрів здійснює країна, яка головує в ній півроку. Тому головування в Раді є важливим елементом її функціонування. Функцію голови в Раді протягом шести місяців (з січня по червень чи з липня по грудень) виконує одна держава-член. Порядок головування визначений її власним рішенням від 1 січня 2007 р., яким також затверджено відповідний графік для держав-членів ЄС до 1 липня 2020 р. включно. Головування в усіх конфігураціях Ради міністрів, крім Ради міністрів закордонних справ, здійснюють представники держав-членів на засадах рівномірної ротації згідно з умовами, встановленими статтею 236 ДфЄС.

Під час шестимісячного періоду країна головування проводить зустрічі на всіх рівнях, пропонує головні лінії поведінки (принципи) і досягає комп-

ромісів, необхідних Раді в процесі прийняття рішення. Оскільки кожна головуєча в Раді країна намагається передусім домогтися задоволення власних пріоритетів, Раді бракує наступності в роботі. Тому Лісабонський договір ввів принцип "головування тріо". Держави, головуєчі одна за одною, об'єднуються в "тріо" і ставлять завдання щодо встановлення спільних пріоритетів на період 18 місяців [7, с. 107]. В інтересах безперервної діяльності Ради міністрів шестимісячні головування тісно співпрацюють у групах від трьох країн. Ці три команди головування складають спільну програму роботи Ради міністрів протягом 18-місячного періоду. Тільки одна конфігурація Ради міністрів не очолюється шестимісячним головуванням: Рада міністрів із закордонних справ, яка з моменту вступу в силу Лісабонського договору (грудень 2009 р.), очолюється Верховним представником Союзу у закордонних справах і політики безпеки. Близько 20 робочих груп у сфері зовнішніх справ також мають постійних керівників, призначених Верховним представником.

У підготовці роботи Ради і в процесі прийняття рішень бере участь також кожна держава-член ЄС. У більшості випадків Рада приймає рішення за пропозицією Європейської Комісії та у співпраці з Європейським Парламентом (у форматі так званого інституційного трикутника), або через процедуру консультацій (наприклад у галузі сільського господарства, судового і поліцейського співробітництва та оподаткування), або за допомогою спільного прийняття рішень (наприклад внутрішній ринок).

Підсумовуючи, можна зазначити ось що:

- по-перше, Рада міністрів, як одна з ключових інституцій Європейського Союзу побудована в такий спосіб, а її організація роботи процедурно так забезпечена, щоб вона була спроможною здійснювати законодавчу та виконавчу функцію; крім того, на неї ще покладена Лісабонським договором бюджетна та координаційна функції, а також функція з розробки політики;

- по-друге, в політико-адміністративній системі ЄС Рада міністрів відіграє подвійну роль: з одного боку, діючи як міжурядова організація, вона є найважливішим органом у процесі ухвалення рішень, а з другого - як наднаціональна інституція - є своєрідним форумом, на якому держави-члени мають можливість оприлюднювати свої національні пріоритетні проблеми;

- по-третє, рішення ухвалюються в Раді через голосування міністрів з держав-членів завдяки компромісу, який досягається в процесі застосування однієї з трьох форм голосування в тій чи іншій ситуації, обумовленій у законодавстві ЄС: ухвалення рішень простою більшістю голосів; ухвалення рішень кваліфікованою більшістю голосів; одностайне ухвалення рішень. Кожний із цих трьох типів голосування залежить від положень консолідованих договорів про предмет розгляду;

- по-четверте, особливості побудови й функціонування Ради міністрів ЄС можуть бути корисними для вітчизняної системи державної влади в процесі реалізації державної політики у сфері європейської інтеграції.

*Предметом докладного розгляду у подальших розвідках стане організаційна та процедурна участь Ради міністрів у законотворчій діяльності Європейського Союзу.*

#### **Список використаних джерел**

1. Консолідовані версії Договору про Європейський Союз та Договору про функціонування Європейського Союзу / пер. Держ. департаменту з питань адаптації законодавства М-ва юстиції України, 2010.
2. Політична система Європейського Союзу : пер. з англ. - Х., 2008. - 378 с.
3. *Грицяк І. А.* Правова та інституційна основи Європейського Союзу : підручник / І. А. Грицяк, В. В. Говоруха, В. Ю. Стрельцов ; за заг. ред. М. Бойцуна, І. Грицяка, Я. Мудрого та ін. - Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ "Магістр", 2009. - (Серія "Б-ка держ. службовця у галузі європ. інтеграції").
4. The Council of the European Union. - Режим доступу : <http://www.consilium.europa.eu/council?lang=en>
5. *Fiona Hayes-Renshaw.* The Council of Ministers / Hayes-Renshaw Fiona // The Institutions of the European Union. Edited by John Peterson and Michael Shakleton. - Oxford University Press, 2006.
6. *Грицяк І. А.* Рада // Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. - К. : НАДУ, 2011. - Т. 7 : Державне управління в умовах глобальної та європейської інтеграції / наук.-ред. колегія : І. А. Грицяк (співголова), Ю. П. Сурмін (співголова) та ін. - 2011. - 764 с.
7. *Adamczyk Artur.* Poland in the European Union: Adjustment and Modernisation / Artur Adamczyk, Kamil Zajackowski. - Warsaw-Lviv, 2012. - P. 295.

**Юлія Шапочка,**

*аспірант кафедри державної політики*

*та управління політичними процесами НАДУ*

### **Аналіз нормативно-правових актів України щодо регулювання діяльності громадських організацій як суб'єктів оцінювання державної політики**

У статті висвітлено результати аналізу нормативно-правових актів України в частині регулювання діяльності громадських організацій як учасників процесу оцінювання державної політики. Проводиться аналіз українського законодавства щодо законодавчо закріплених прав та інструментів, якими можуть скористатися громадські організації в процесі оцінювання державної політики.  
*Ключові слова:* громадські організації, оцінювання державної політики, правова оцінка.