

УДК 061.1 ЄС

Б. Шевчук

## ЗАСАДИ ФУНКЦІОНУВАННЯ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

**Розглянуто основні принципи функціонування Європейського Союзу. Показано їх зв'язок із принципами європейського врядування та їх обґрунтування в Конституційних актах Європейського Союзу.**

**Ключові слова:** Європейський Союз, європейське врядування, Біла книга з європейського врядування.

Виникнення проблем функціонування Європейського Союзу (далі – ЄС) внаслідок його розширення, завершення інституційної реформи та вступу в законну силу Лісабонського договору передбачає вдосконалення засад функціонування ЄС, розвиток європейського врядування.

Умовою стабільного розвитку ЄС є забезпечення його правової однорідності, що передбачає дотримання державами-членами основних принципів функціонування ЄС та положень Конституційних актів ЄС (в редакції Лісабонського договору), використання в своїй діяльності *acquis communautaire*.

Питання функціонування ЄС, європейського врядування, інституційної реформи ЄС в своїх дослідженнях розглядали такі вітчизняні науковці, як З. Балабаєва, І. Грицяк, О. Киричук, В. Копійка, О. Красівський, В. Стрельцов та інші.

Мета статті – дослідити основні принципи функціонування ЄС, показати, що джерелом формування цих принципів є Конституційні акти ЄС (в редакції Лісабонського договору), звернути увагу на їх взаємозв'язок із принципами європейського врядування.

Принципи функціонування ЄС спираються на європейські цінності, стрижнем яких виступають ліберальні фундаментальні права та свободи людини, демократичні принципи державного устрою та права і соціальна держава [1].

Також, основою принципів функціонування ЄС стали принципи європейського врядування та принципи адміністративного права європейських держав.

До основних принципів функціонування ЄС належать: принцип єдиної правосуб'єктності, принцип наділення повноваженнями, принцип поділу компетенції, принцип субсидіарності, принцип пропорційності, принцип сумлінної співпраці, принцип інституційної рівноваги.

*Принцип єдиної правосуб'єктності.* Відповідно до ст. 47 Договору про Європейський Союз, “Союз має правосуб'єктність” [2]. Це положення визначає принцип єдиної правосуб'єктності – основний принцип функціонування ЄС, відповідно до якого при правовідносинах ЄС виступає як єдине ціле.

Сутність та зміст правосуб'єктності Європейського Союзу проявляються у такому:

- 1) визнання ЄС єдиним суб'єктом компетенції, наданої державами-членами і реалізованої ним через власні інститути, органи та установи;

- 2) єдиною системою правових актів ЄС (регламентів, директив тощо), які видаються у всіх сферах його компетенції;

- 3) правом ЄС укладати міжнародні угоди з іноземними державами та міжнародними організаціями;

4) наявністю у ЄС “максимально широкої правоздатності” юридичних осіб на території всіх його держав-членів, враховуючи можливість набуття у власність рухомого та нерухомого майна;

5) визнанням деліктоздатності ЄС, тобто його здатністю відповідати за укладені ним договори, за нанесену шкоду іншим особам і за інших обставин;

6) існуванням у ЄС привілеїв та імунітетів на території держав-членів, які гарантовані спеціальним протоколом до установчих документів;

7) можливістю створення дипломатичних місій ЄС в іноземних державах і при міжнародних організаціях;

8) фінансовою автономією ЄС, яка передбачає наявність власного бюджету, фінансованого з “власних ресурсів”, але без права самостійно визначати їх систему та величину [3].

Із принципу єдиної правосуб’єктності існують два винятки. Перший пов’язаний із поширенням у механізмі управління ЄС “децентралізованих установ”, за якими визнається право власної правосуб’єктності, формально відокремленої від ЄС. Ці установи мають назву агентств, центрів, бюро, фондів, фондаций тощо.

До установ ЄС належать: Європейський інвестиційний банк, установи в соціально-трудовій сфері (Європейський центр розвитку професійної освіти (CEDEFOR), Європейська фундація з покращення умов життя та праці (EUROFOUND) тощо), установи в медичній, санітарній та продовольчій сферах (Європейське агентство з лікарських засобів (EMEA), Європейський центр з профілактики та контролю захворюваності (ECDC) тощо), установи у сфері промисловості, транспорту та телекомунікацій (Європейське агентство з морської безпеки (EMSA), Європейське агентство з авіаційної безпеки (EASA) тощо), установи в природоохоронній сфері (Європейське агентство з охорони довкілля (EEA)), установи в межах простору свободи, безпеки і правосуддя Європейського Союзу (Європейське поліцейське управління (EUROPOL), Європейський підрозділ співпраці у галузі юстиції (EUROJUST) тощо), установи в межах спільної зовнішньої політики і політики безпеки (Європейське оборонне агентство (EDA), Інститут Європейського Союзу досліджень безпеки (ISS), Супутниковий центр Європейського Союзу (EUSC) тощо) тощо.

Самостійна правосуб’єктність також надана Європейському центральному банку, відповідно до ч. 3 ст. 282 Договору про функціонування Європейського Союзу [4].

Другий виняток стосується долі Європейського співтовариства з атомної енергії, утвореного Римськими договорами 1957 р., установчий договір якого залишається в силі, що було підтверджено при укладенні Лісабонського договору 2007 р.

*Принцип наділення повноваженнями.* Принцип наділення повноваженнями є основоположним структурним принципом, який є основою існування ЄС, вказує на договірний тип утворення Європейського Союзу і визначає межі компетенцій ЄС. Цей принцип означає, що ЄС має стільки компетенцій, скільки йому передали держави-члени.

Відповідно до ч. 2 ст. 5 Договору про Європейський Союз “Союз діє виключно в межах компетенцій, що їх надали йому держави-члени у Договорах заради досягнення окреслених в них цілей. Компетенції, що їх не надано Союзу у Договорах, залишаються за державами-членами” [5].

З одного боку, принцип наділення повноваженнями означає, що держави-члени ЄС обмежували свої суверенні права, частину з яких передавали ЄС. З іншого боку, принцип наділення повноваженнями обмежує свободу дій ЄС. ЄС не може самостійно змінювати свою компетенцію, це можуть робити лише держави-члени.

Різні сфери суспільного життя передано до відання ЄС не загалом, а лише в окремих аспектах, які безпосередньо передбачені в уповноважуючих статтях установчих

договорів. У процесі європейської інтеграції виникає багато питань, які потребують врегулювання на рівні установчих Договорів, що призводить до постійного внесення до них нових і нових доповнень.

Щоб у подальшому уникнути подібних ситуацій, в Договорах присутні статті, які закріплюють додаткові повноваження ЄС і якими можна скористатись, якщо відсутня уповноважуюча стаття. Ці статті виражають дорозумілу компетенцію, тобто таку, яка не є явно вираженою, але наявність якої припускається для виконання цілей установчих договорів [6]. Це також означає, що через такі статті Договорів вдається обійти заборону ч. 2 ст. 5 Договору про Європейський Союз: “Компетенції, що їх не надано Союзові у Договорах, залишаються за державами-членами” [7].

Найбільш широкі повноваження ЄС, які формально не передані ЄС державами-членами і не містяться в установчих договорах, тобто дорозуміла компетенція закріплена в ст. 352 Договору про функціонування Європейського Союзу. Відповідно до цієї статті, ЄС може приймати в контексті різних напрямків його політики будь-які законодавчі акти й інші заходи, якщо вони визнані необхідними для досягнення цілей ЄС (окрім цілей, пов’язаних із спільною зовнішньою та безпековою політикою): “Якщо діяльність Союзу в межах політик, визначених у договорах, визнано потрібною для досягнення однієї з цілей, визначених у Договорах, а в Договорах не передбачено потрібних повноважень, Раді, діючи однакостанно на пропозицію Європейської Комісії та після отримання згоди Європейського Парламенту, належить ухвалити відповідні заходи” [8].

*Принцип поділу компетенції.* При підготовці та прийнятті Лісабонського договору ставилось завдання розділити компетенцію ЄС та держав-членів. Відповідно до принципу поділу компетенції, в Договорі про Європейський Союз та Договорі про функціонування Європейського Союзу (в редакції Лісабонського договору) компетенція поділяється на виключну, спільну, доповнюючу та спеціальну.

Відповідно до ст. 2 Договору про функціонування Європейського Союзу, виключна компетенція означає, що у випадках, коли установчі договори надають ЄС компетенцію у визначеній сфері, то тільки ЄС може займатися законотворенням і ухвалювати юридично зобов’язуючі акти; держави-члени не можуть самостійно здійснювати подібні дії, окрім як у випадку, якщо вони уповноважені на це ЄС, або з метою втілення у життя актів ЄС [9].

ЄС належить виключна компетенція у таких сферах:

- 1) митний союз;
- 2) встановлення правил конкуренції, потрібних для функціонування внутрішнього ринку;
- 3) монетарна політика для держав-членів, валютою яких є євро;
- 4) збереження морських біологічних ресурсів у рамках спільної політики щодо рибальства;
- 5) спільна торговельна політика.

До виключної компетенції ЄС також віднесено укладення міжнародних угод з питань, що є наслідком з реалізації його внутрішньополітичної компетенції [10].

Спільна компетенція ЄС та держав-членів означає, що у визначених установчими договорами сферах як ЄС, так і держави-члени можуть ухвалювати обов’язкові акти. Спільною вважається компетенція, яку не можна віднести до виключної та доповнюючої компетенції.

Відповідно до ст. 4 Договору про функціонування Європейського Союзу спільна компетенція Союзу та держав-членів охоплює такі головні сфери:

- 1) внутрішній ринок;

2) аспекти соціальної політики, визначені в Договорі про функціонування Європейського Союзу;

3) економічне, соціальне та територіальне гуртування;

4) сільське господарство та рибальство, за винятком збереження морських біологічних ресурсів;

5) довкілля;

6) захист споживачів;

7) транспорт;

8) транс'європейські мережі;

9) енергетика;

10) простір свободи, безпеки та правосуддя;

11) спільні проблеми безпеки у сфері охорони здоров'я – в аспектах, визначених у Договорі про функціонування Європейського Союзу [11].

До цього переліку також включають сферу досліджень, технологічного розвитку та космосу і сферу співпраці з питань розвитку та гуманітарної допомоги, якщо здійснення цієї компетенції ЄС не перешкоджає державам-членам здійснювати їхні компетенції.

Доповнююча компетенція визначається ст. 6 Договору про функціонування Європейського Союзу як "... компетенція вживати дії, що підтримують, координують чи доповнюють дії держав-членів" [12]. Доповнююча компетенція охоплює такі сфери:

1) охорона та зміцнення здоров'я людини;

2) промисловість;

3) культура;

4) туризм;

5) освіта, професійне навчання, молодь та спорт;

6) цивільний захист;

7) адміністративна співпраця.

Спеціальна компетенція не належать до тих видів, назви яких спеціально згадуються в установчих договорах. Вона стосується сфер, які визначені в установчих договорах, але не належать до виключної, спільної та доповнюючої компетенції. Відповідно до ч. 3 та ч. 4 ст. 2 Договору про функціонування Європейського Союзу, спеціальною компетенцією ЄС наділений у сферах:

1) координація економічної політики держав-членів;

2) координація політики зайнятості;

3) визначення та здійснення спільної зовнішньої політики та політики безпеки [13].

*Принцип субсидіарності.* Принцип субсидіарності визначає правові межі для реалізації компетенції ЄС. Згідно з принципом субсидіарності, у сферах, що не належать до виключної компетенції ЄС, він діє лише у такому обсязі й тоді, коли держави-члени не можуть належним чином досягти цілей запропонованого заходу на центральному, регіональному чи місцевому рівнях, натомість це краще здійснити на рівні ЄС з огляду на масштаби чи результати запропонованих заходів. Отже, субсидіарність обмежується випадками, коли компетенція ЄС доповнює компетенцію держав-членів.

Принцип субсидіарності також означає постійне оцінювання обґрунтованості дій ЄС з погляду наявних можливостей на національному, регіональному та місцевому рівнях.

Однією з характерних рис принципу субсидіарності є забезпечення прийняття рішень якомога ближче до громадян ЄС, про що йдеться в преамбулі до Протоколу № 2 "Про застосування принципів субсидіарності" та ст. 1 Договору про Європейський Союз.

Зміст принципу субсидіарності розкриває Протокол № 2 “Про застосування принципів субсидіарності та пропорційності” до установчих договорів. Протокол передбачає низку вимог щодо дотримання принципу субсидіарності:

1) відповідно до ст. 2 Протоколу Комісії належить провести широкі консультації при пропонуванні законодавчого акту щодо врахування регіонального та місцевого виміру планованих дій;

2) проект законодавчого акту повинен містити пояснення, наскільки він згідний із принципом субсидіарності;

3) пояснення до проекту законодавчого акту має містити обґрунтування фінансових і юридичних наслідків ухвалення акту Союзу;

4) пояснення про те, що мети ЄС можна досягнути на рівні ЄС, необхідно підкріплювати кількісними та якісними показниками;

5) наділення національних парламентів держав-членів правом контролювати законопроекти ЄС на їх відповідність принципу субсидіарності і скеровувати відповідно до затверджених процедур свої мотивовані висновки для врахування;

6) надання державам-членам і національним парламентам права на звернення з позовом до Суду ЄС стосовно порушення принципу субсидіарності.

Відповідно до ст. 9 Протоколу № 2 “Про застосування принципів субсидіарності та пропорційності”, Європейська Комісія повинна щороку подавати Європейській Раді, Європейському Парламентові, Раді ЄС та національним парламентам звіт щодо застосування ст. 5 Договору про Європейський Союз [14].

*Принцип пропорційності.* Відповідно до ст. 5 Договору про Європейський Союз, “згідно з принципом пропорційності, заходи Союзу за змістом та формою не виходять за межі того, чого потребує досягнення цілей Договорів” [15].

Принцип пропорційності щодо реалізації компетенції ЄС вимагає, щоб дії ЄС за змістом, формою та інтенсивністю застосовуваних заходів не виходили за межі того, що є необхідним (співрозмірним) для досягнення цілей ЄС. Мається на увазі таке співвідношення цілей та засобів, у межах якого обрані заходи повинні відповідати або бути пропорційними закріплені у Договорі про Європейський Союз та Договорі про функціонування Європейського Союзу цілям.

Аналогічно до принципу субсидіарності, контроль за дотриманням принципу пропорційності при реалізації компетенції інституцій ЄС здійснюють національні парламенти. Законодавчі акти повинні мотивуватись і обґрунтовуватись на відповідність принципу пропорційності відповідно до Протоколу № 2 “Про застосування принципів субсидіарності та пропорційності”.

Принцип пропорційності стосується усіх сфер компетенції ЄС (не тільки спільної компетенції ЄС та держав-членів, але й виключної компетенції ЄС), а також більше стосується конкретних заходів – вимагає щоб заходи ЄС не створювали надмірних проблем для держав-членів.

*Принцип сумлінної співпраці.* Фундаментальний принцип, на якому ґрунтується ЄС, є принцип сумлінної співпраці (відомий також як принцип солідарності, принцип лояльної співпраці, принцип щирої співпраці) виражений в ч. 3 ст. 4 Договору про Європейський Союз: “Згідно із принципом сумлінної співпраці, Союз та держави-члени з цілковитим взаємним шануванням допомагають один одному виконувати завдання, що випливають з Договорів.

Держави-члени вживають усіх належних заходів, загальних чи спеціальних, щоб забезпечити виконання зобов’язань, що випливають з Договорів чи актів інституцій Союзу.

Держави-члени сприяють виконанню завдань Союзу й утримуються від будь-яких дій, що можуть загрожувати досягненню цілей Союзу” [16].

Принцип сумлінної співпраці стосується не лише співпраці між ЄС та державами-членами, між державами-членами, але й до інституцій ЄС. Зокрема, ч. 2 ст. 13 Договору про Європейський Союз передбачає, що інституції взаємодіють на засадах сумлінної співпраці [17]. До головних обов’язків, які випливають з принципу сумлінної співпраці, належить обов’язок забезпечення примату права ЄС щодо права національного, заборона прийняття норм національного права, які суперечать праву ЄС, відповідальності держав-членів за порушення норм права ЄС тощо [18].

Прикладом сумлінної співпраці є обов’язок держав-членів надавати допомогу і сприяти державі-члену, яка піддалась збройній агресії з-за кордону відповідно до принципу колективної самооборони, визначеному в ч. 7 ст. 42 Договору про Європейський Союз: “Якщо держава-член зазнає збройної агресії на її території, інші держави-члени мають щодо неї обов’язок усіма доступними для них засобами допомагати їй та підтримувати її” [19].

*Принцип ефективності.* У преамбулі до Договору про Європейський Союз однією з цілей утворення ЄС визначається ефективність функціонування інституцій: “Прагнучи посилити ... ефективність функціонування інституцій, аби успроможнити їх краще виконувати доручені завдання у межах єдиної інституційної структури” [20]. Інституційна структура ЄС спрямована на гарантування узгодженості, ефективності і тяглості політик та дій ЄС.

Принцип ефективності в діяльності ЄС, як правило, пов’язують із виконанням належним чином актів ЄС, тобто із застосуванням права ЄС. Він використовувався при формуванні права ЄС, зокрема концепції прямої дії права ЄС та верховенства права ЄС.

Принцип ефективності передбачає однаковий підхід до виконання актів ЄС, прийнятих відповідними інституціями ЄС. Ця вимога тісно пов’язана із координацією діяльності урядів держав-членів Європейською Комісією, ефективності комунікації та якістю діяльності держав-членів на національному, регіональному та місцевому рівнях. Ст. 12 Договору про Європейський Союз передбачає активне сприяння національних парламентів належному функціонуванню ЄС [21].

*Принцип інституційної рівноваги.* Принцип інституційної рівноваги в ЄС відіграє ту ж роль, що і принцип поділу влад у демократичних країнах. Відповідно до ст. 13 Договору про Європейський Союз, інституційний механізм ЄС включає в себе 7 інституцій: Європейський Парламент, Європейську Раду, Раду ЄС, Європейську Комісію, Суд ЄС, Європейський центральний банк, Рахункову палату.

Суд ЄС у справі C – 70/88 визначив, що “встановлюючи систему поділу компетенції між інституціями, визначаючи власну роль інституцій в інституційній структурі ... Договори створили інституційну рівновагу” [22].

Європейський Парламент, Європейська Рада, Рада ЄС та Європейська Комісія певною мірою виконують функції як законодавчої, так виконавчої влади.

Функціонування інституційної системи ЄС характеризується такими особливостями:

- 1) відсутністю поділу на законодавчу та виконавчу влади (у законодавчому процесі беруть участь Європейський Парламент, Європейська Рада, Рада ЄС та Європейська Комісія);
- 2) на відміну від національних парламентів, Європейський Парламент не має права законодавчої ініціативи (це повноваження Європейської Комісії) і не може самостійно приймати правові акти;

3) Європейська Комісія, яка номінально є виконавчим органом ЄС, водночас володіє правом законодавчої ініціативи та може самостійно видавати правові акти (регламенти, директиви, рішення, рекомендації, думки).

Юрисдикція Суду ЄС як судової гілки влади охоплює всі сфери компетенції ЄС, крім окремих винятків, прямо передбачених у Договорах (питання зовнішньої політики та політики безпеки).

Принцип інституційної рівноваги, окрім того, базується на таких положеннях:

1) кожна інституція може діяти лише на підставі повноважень, які визначені в Договорах;

2) жодна інституція не може підмінити іншу інституцію у виконанні її повноважень;

3) всі інституції зобов'язані дотримуватись визначених правом процедур;

4) кожна інституція сама приймає свій внутрішній регламент і жоден інший орган не має впливу на зміст цього регламенту;

5) всі інституції зобов'язані співпрацювати з метою реалізації цілей ЄС.

Важливим елементом інституційної рівноваги інституцій ЄС є їх відкритість та взаємодія з громадянським суспільством. Ст. 15 Договору про функціонування Європейського Союзу ставить завдання перед інституціями, органами, службами та агенціями ЄС працювати у найвідкритіший спосіб для сприяння доброму врядуванню та забезпеченню участі громадянського суспільства [23].

Тісно пов'язаними із принципами функціонування ЄС є принципи європейського врядування. У Білій книзі Європейського врядування, прийнятій Європейською Комісією у 2001 р., поняття врядування визначалось як “правила, процеси і поведінка, що впливають на те, яким чином застосовується влада на європейському рівні, особливо у питаннях відкритості, участі, підзвітності, ефективності та злагодженості” [24].

Біла книга визначає п'ять принципів європейського врядування, які за своїм змістом тісно пов'язані із принципами функціонування ЄС:

1. *Відкритість*. Інституції повинні працювати більш відкрито. Вони повинні активно обмінюватись інформацією з державами-членами ЄС стосовно того, що робить ЄС та які рішення він приймає.

2. *Участь*. Якість, релевантність та ефективність політики ЄС залежить від участі широкого кола осіб та організацій на всьому шляху творення політики – від її планування до впровадження.

3. *Підзвітність*. Ролі у законодавчому та виконавчому процесах повинні бути більш зрозумілими. Кожна з інституцій ЄС повинна пояснювати і брати відповідальність за те, що вона робить для Європи.

4. *Ефективність*. Політика повинна бути ефективною і своєчасною, такою, що забезпечує все на підставі чітких завдань, оцінки майбутнього впливу з використанням попереднього досвіду.

5. *Узгодженість*. Політика та всі рішення повинні бути легкозрозумілими. Потреба в узгодженості постійно зростає внаслідок різноманітності присутньої в ЄС. Регіональна та місцева влада все частіше бере участь у реалізації політики ЄС, що посилює важливість узгоджених дій [25].

Всі перелічені вище принципи, як функціонування, так і європейського врядування, відображені в установчих договорах та інших актах ЄС. Дотримання цих принципів повинно сприяти стабільному розвитку ЄС та вирішенню питання ефективної взаємодії ЄС та держав-членів ЄС.

### Література

1. Цінності об'єднаної Європи [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://parlament.org.ua/upload/docs/European\\_Values.pdf](http://parlament.org.ua/upload/docs/European_Values.pdf).
2. Конституційні акти Європейського Союзу (в редакції Лісабонського договору) [Текст] / за заг. ред. Геннадія Друзенка. — К. : К.І.С., 2010. — С. 66.
3. Кошкин С. Ю. Коментарий к основополагающим актам Европейского Союза в редакции Лиссабонского договора [Електронний ресурс] / С. Кошкин, А. Четвериков. — Режим доступу : <http://www.twirpx.com/file/296295>. — С. 37, 38.
4. Конституційні акти Європейського Союзу... — С. 218.
5. Там само. — С. 37.
6. Муравйов В. Види компетенції реформованого Європейського Союзу / В. Муравйов, І. Березовська // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Міжнародні відносини [Текст]. — 2009. — № 37. — С. 54.
7. Конституційні акти Європейського Союзу... — С. 37.
8. Там само. — С. 253, 254.
9. Муравйов В. Види компетенції реформованого Європейського Союзу... — С. 56.
10. Конституційні акти Європейського Союзу... — С. 77.
11. Там само. — С. 78.
12. Там само. — С. 79.
13. Там само. — С. 77.
14. Там само. — С. 269.
15. Там само. — С. 37.
16. Там само. — С. 37.
17. Там само. — С. 42.
18. Barcz J. Instytucje i prawo Unii Europejskiej. Podrecznik dla kierunkow zarzadzania i administracji [Текст] / J. Barcz, M. Gorka, A. Wyrozumska. — Warszawa : LexisNexis, 2008. — S. 88.
19. Конституційні акти Європейського Союзу... — С. 63.
20. Там само. — С. 33.
21. Там само — С. 41.
22. Barcz J. Instytucje i prawo Unii Europejskiej. Podrecznik dla kierunkow zarzadzania i administracji... — S. 91.
23. Конституційні акти Європейського Союзу... — С. 35.
24. Європейське врядування. Біла книга [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://www.pravo.org.ua/files/konstutyc/WHITE\\_BOOK\\_UKR\\_REV.pdf](http://www.pravo.org.ua/files/konstutyc/WHITE_BOOK_UKR_REV.pdf).
25. Там само.

### B. Shevchuk

#### FUNDAMENTAL PRINCIPLES OF FUNCTIONING OF THE EUROPEAN UNION

**The main principles of functioning of the European Union are considered, and their connection with the principles of European governance and substantiation in the constitutional acts of the European Union is shown.**

**Key words: European Union, European governance, White Paper on European governance.**