

**Л. Попович,**

аспірант кафедри адміністративного та фінансового права  
 Національного університету біоресурсів і природокористування України

## ФУНКЦІЇ РАДИ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ ЯК ІНСТИТУТУ УПРАВЛІННЯ АГРАРНИМ СЕКТОРОМ ЕКОНОМІКИ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

16 вересня 2014 р. Верховна Рада України та Європейський Парламент ратифікували Угоду про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергетики і їхніми державами-членами, з іншої сторони (далі – Угода про асоціацію, Угода). Відповідно до ст. 403 Угоди про асоціацію, сторони співпрацюють з метою сприяння розвитку сільського господарства й сільських територій, зокрема шляхом поступового зближення політик і законодавства.

Це означає, що Українське аграрне законодавство найближчим часом чекають нові конструктивні зміни, що, зокрема, стосується і правового регулювання державного управління в аграрному секторі економіки.

З огляду на вищевказане особливої актуальності набуває дослідження повноважень інституцій Європейського Союзу (далі – ЄС, Союз) у процесі реалізації Спільної аграрної політики як приклад для майбутніх трансформацій органів державної влади України.

Дослідженням системи органів та інститутів ЄС займалися такі вітчизняні й зарубіжні вчені: М.М. Бірюков, М.В. Буроменський, О.К. Вишняков, В.М. Довгань, В.Н. Денисова, В.А. Жбанков, В.К. Забігайка, В.І. Євнітова, П.А. Калініченко, С.Ю. Кашкін, В.Ю. Слепак.

**Метою статті** є визначення місця Ради ЄС у системі інститутів Європейського Союзу та окреслення її основних функцій у системі управління аграрним сектором економіки.

Європейський Союз (European Union) – це унікальне міждержавне

об'єднання, основною метою якого є підтримання миру, власних цінностей і добробуту своїх народів.

На розвиток аграрного сектора економіки в ЄС спрямована Спільна аграрна політика (Common agriculture policy (далі – САП)), яка є однією з найстаріших і найуспішніших програм спільного розвитку Європи й на сьогодні невід'ємною частиною Європейського інтеграційного проекту. Ураховуючи довготривалу історію САП, можна стверджувати, що це одна з найбільш реформованих політик. Нині САП перетворилася на багатофункціональну програму, яка охоплює підтримку ринку сільськогосподарської продукції на території Європи, покращення якості життя в сільській місцевості й забезпечення екологічної безпеки.

Реалізацію САП забезпечують визначені установчими договорами ЄС інститути.

Поняття «інститут Європейського Союзу» можна визначити як відносно відокремлений підрозділ апарату ЄС, який бере участь у реалізації його завдань і функцій, діє від його імені, за його дорученням, має відповідну компетенцію й структуру, наділений установчими договорами та законодавством Союзу обсягом владних повноважень [1, с. 64].

Відповідно до ч. ч. 1, 2 ст. 13 Консолідованої версії Договору про Європейський Союз, Союз має інституційну структуру, спрямовану на те, щоб поширювати цінності Союзу, реалізовувати цілі Союзу, слугувати інтересам Союзу, його громадян і держав-членів та гарантувати узгодженість, ефективність і послідовність політик і дій Союзу. Уста-



новами Союзу є Європейський Парламент (the European Parliament); Європейська Рада (the European Council); Рада (the Council); Європейська комісія (the European Commission); Суд Європейського Союзу (the Court of Justice of the European Union); Європейський центральний банк (the European Central Bank); Рахункова палата (the Court of Auditors). Кожна установа діє в межах повноважень, покладених на неї договорами, та згідно зі встановленими в них процедурами, умовами й цілями. Установи взаємодіють на засадах відкритої співпраці [2].

Рада Європейського Союзу (The Council of the European Union (далі – Рада)) – третя із семи інституцій ЄС, є частиною двопалатного законодавчого органу ЄС, яку представляють керівники держав-членів ЄС; другою частиною законодавчого органу є Європейський Парламент [4].

Відповідно до ст. 16 Договору про Європейський Союз, Рада спільно із Європейським Парламентом виконує законодавчу та бюджетну функції. Вона здійснює функцію із розробки політики й координаційну функцію, як визначено установчими договорами [5].

Досягнення мети ЄС потребує створення внутрішнього ринку, економічного та валютного союзу, запровадження спільної економічної політики, а також забезпечення продовольчої безпеки держав-членів Союзу. Якщо створення внутрішнього ринку, економічного та валютного союзу досягається в межах діяльності інститутів ЄС, то для досягнення інших цілей необхідна тісна кооперація самих держав-членів. Рада є водночас міждержавним і наддержавним органом, оскільки, з одного боку, є інститутом ЄС, а з іншого – складається із представників держав-членів. Разом із Європейським Парламентом Рада бере участь у законодавчому й бюджетному процесі. Крім того, Рада приймає більшість рішень із питань спільної зовнішньої політики, політики безпеки, а також щодо координації економічної політики ЄС [6, с. 47–48].

У більшості випадків Рада може приймати рішення тільки на підставі розроблених Європейською комісією (далі – Комісія) пропозицій і після консультацій із Європейським Парламентом. Якщо Рада бажає внести зміни до пропозиції, таке рішення може бути прийняте лише одностайно.

Якщо Рада розглядає та проводить голосування щодо законодавчих актів, її засідання проводяться відкрито. З цією метою кожне засідання Ради ділиться на дві частини, присвячені, відповідно, розгляду законодавчих актів Союзу й діяльності, що не пов'язана із законодавчою.

Другою функцією Ради є забезпечення координації загальної економічної політики держав-членів. Формування внутрішнього ринку ЄС потребує проведення спільної політики в таких галузях, як гармонізація законодавства, транспортна сфера, соціальна політика, освіта, культура, здоров'я, промисловість, сільське господарство. Проте регулювання цих галузей не знаходяться у виключній компетенції ЄС, отже, вироблення спільної політики в цих сферах потребує активної співпраці самих держав-членів. Отже, Рада забезпечує координацію саме цієї діяльності [7, с. 25].

Також, відповідно до ст. ст. 241–243 Договору про функціонування Європейського Союзу, Рада, діючи простою більшістю, може звертатися до Комісії із запитом провести будь-які дослідження, які Рада вважає необхідними для досягнення спільних цілей, і подати Раді будь-які належні пропозиції. Якщо Комісія не надає пропозиції, вона інформує Раду про причини. Рада, діючи простою більшістю, після проведення консультацій із Комісією визначає правила, що регулюють діяльність Комітетів, передбачених у договорах. Рада визначає заробітні плати, утримання та пенсії Голови Європейської Ради, Голови Комісії, Верховного представника Союзу з питань закордонних справ і політики безпеки, членів Комісії й Голів, членів і секретарів Суду Європейського Союзу та Генерального

секретаря Ради. Рада також призначає будь-які виплати, що мають робитися замість винагороди [5].

Крім того, Рада ЄС відіграє важливу роль у проведенні переговорів та укладенні угод між країнами ЄС і країнами, які не входять до ЄС, або міжнародними організаціями. Вона бере участь на всіх етапах процедури укладення угод, від надання мандату на переговори в Комісії до підписання договору від імені ЄС і прийняття остаточного рішення щодо його ратифікації в законодавство ЄС.

Рада може також прийняти рішення про зупинення застосування норм міжнародного договору або розірвання договору. Рада приймає рішення на основі пропозиції від Комісії або Верховного представника із закордонних справ і політики безпеки.

Порядок ведення переговорів і прийняття міжнародних угод закріплений у ст. ст. 207 і 218 Договору про функціонування Європейського Союзу. Протягом усієї процедури Рада приймає свої рішення переважно за допомогою голосування кваліфікованої більшості.

Процедура переговорів така. Комісія подає рекомендації Раді по кожній конкретній домовленості. Якщо угода стосується головним чином зовнішньої політики й політики безпеки, Верховний представник із закордонних справ і політики безпеки повинен надати рекомендації. Потім Рада приймає рішення (директиву), яке дозволяє відкриття переговорів, викладені загальні цілі повинні бути досягнуті в ході переговорів. Надалі Комісія представляє ЄС під час переговорів, за винятком випадків, коли угода стосується зовнішньої політики й безпеки. Для окремих видів договорів Рада призначає спеціальний комітет, який проводить консультації із Комісією на всіх етапах переговорів. Комісія регулярно звітує перед цим комітетом і Європейським Парламентом про хід переговорів. Рада може прийняти переглянуті або нові директиви переговорів у будь-який час під час переговорів. Це робиться з метою зміни позиції на переговорах або якщо на переговорах

(Комісія) хоче відхилитися від раніше узгодженої позиції. Рада та Комісія несуть солідарну відповідальність за перевірку угод, що укладаються сумісно із внутрішньою політикою і правилами ЄС. Наприкінці переговорів Рада приймає рішення про підписання договору. У деяких випадках Рада також приймає рішення про тимчасове застосування договору. Ці рішення приймаються на основі пропозиції Комісії. Рада також приймає остаточне рішення про укладення угоди [10, с. 142–144].

Процедурні питання діяльності Ради та прийняття нею рішень регулюються ст. ст. 237–243 Консолідованої версії Договору про функціонування Європейського Союзу. Так, Рада засідає за скликанням Голови за його власною ініціативою або на запит одного із її членів або членів Комісії [3].

Якщо вимагається діяти простою більшістю, Рада діє більшістю складу своїх членів, якщо Рада не діє за пропозицією Комісії або Верховного представника Союзу із питань закордонних справ і політики безпеки, кваліфікована більшість визначається 72% членів Ради, які представляють держави-члени, що охоплюють 65% населення Союзу. Із 01 листопада 2014 р. та з урахуванням положень, установлених у Протоколі про перехідні положення, якщо, згідно із договорами, не всі члени Ради беруть участь у голосуванні, кваліфікована більшість визначається так: кваліфікована більшість визначається як 55% членів Ради, які представляють держави-члени, що беруть участь у голосуванні й охоплюють 65% населення цих держав. Блоквальна меншість повинна включати в себе мінімальну кількість членів Ради, котрі представляють понад 35% населення держав-членів, які беруть участь у голосуванні, плюс один член, за відсутності якої кваліфікована більшість вважається досягнутою шляхом відступу від пункту. Якщо Рада не діє на пропозицію Комісії або Верховного представника Союзу із питань закордонних справ і політики безпеки,



кваліфікована більшість визначається як 72% членів Ради, які представляють держави-члени, що беруть участь у голосуванні й охоплюють 65% населення цих держав. Утримання членів, присутніх особисто, або представлених членів не перешкоджає ухваленню Радою актів, які вимагають одностайності. Якщо проводиться голосування, член Ради також може діяти від імені не більше ніж одного іншого члена. Також Рада діє простою більшістю стосовно процедурних питань і для схвалення свого Регламенту [3].

Кількісний склад Ради регулюється ст. 16 Консолідованої версії Договору про Європейський Союз. Так, до складу Ради входить один представник від кожної держави-члена на рівні міністра, що може брати зобов'язання та голосувати від імені уряду держави-члена, яку представляє.

Рада має свою чітко визначену установчими документами внутрішню структуру. Рада засідає в різних конфігураціях, перелік яких ухвалюється, відповідно до ст. 236 Договору про функціонування Європейського Союзу, Європейською Радою кваліфікованою більшістю.

На сьогодні у складі Ради діють десять конфігурацій: 1) конфігурація Ради із сільського господарства й рибальства (Agriculture and fisheries); 2) конфігурація Ради з питань конкурентоспроможності (Competitiveness); конфігурація Ради з економічних і фінансових питань (Economic and financial affairs); конфігурація Ради з питань освіти, молоді, культури та спорту (Education, youth, culture and sport); конфігурація Ради справ із працевлаштування, соціальної політики, охорони здоров'я й споживчої (Employment, social policy, health and consumer affairs); конфігурація Ради з навколишнього середовища (Environment); конфігурація Ради іноземних справ (Foreign affairs); конфігурація Ради із загальних питань (General affairs); конфігурація Ради правосуддя та внутрішніх справ (Justice and home affairs); конфігурація Ради з питань

транспорту, телекомунікації й енергетики (Transport, telecommunications and energy).

Рада із загальних питань забезпечує послідовність роботи різних конфігурацій Ради. Вона готує й забезпечує виконання рішень засідань Європейської Ради, підтримуючи зв'язок із Головою Європейської Ради та Комісією. Рада із закордонних справ на підставі стратегічних напрямів, визначених Європейською Радою, розробляє зовнішню політику Союзу й забезпечує послідовність його дій. Комітет постійних представників урядів держав-членів відповідає за підготовку роботи Ради. Комітет, до складу якого входять постійні представники урядів держав-членів, відповідає за підготовку роботи Ради та виконання завдань, доручених йому Радою. Комітет може ухвалювати процедурні рішення у випадках, передбачених у Регламенті Ради [8, с. 56].

Головування в усіх конфігураціях Ради, крім Ради із закордонних справ, здійснюють представники держав-членів на засадах рівномірної ротації згідно з умовами, установленними ст. 236 Договору про функціонування Європейського Союзу, зокрема відповідно до порядку, ухваленого Європейською Радою [9, с. 106].

Раді допомагає Генеральний секретаріат, підпорядкований Генеральному секретареві, якого призначає Рада. Рада приймає рішення щодо організації Генерального секретаріату простою більшістю.

У контексті реалізації САП найбільш актуальним є дослідження діяльності конфігурації Ради із сільського господарства й рибальства.

Конфігурація Ради із сільського господарства й рибальства приймає законодавчі акти в низці галузей, пов'язаних із виробництвом продуктів харчування, розвитку сільських районів (правила внутрішнього ринку для сільського господарства, лісового господарства, органічного виробництва, норм якості продукції та продовольчої безпеки і тваринного корму) й управління





рибальством (установлення щорічних допустимих уловів (ПВР) і квот для кожного виду окремо, про виділення промислових можливостей). Рада приймає законодавчі акти в більшості випадків разом із Європейським Парламентом.

Основними цілями конфігурація Ради із сільського господарства й рибальства є вжиття заходів, які стосуються САП і спрямовані на підвищення продуктивності сільського господарства, забезпечення гідного рівня життя для сільськогосподарського співтовариства, стабілізацію ринку сільськогосподарської продукції, забезпечення наявності поставок і гарантування, що споживачів отримують товари за розумними цінами. У сфері рибогосподарської політики ключовим завданням є зробити рибальство більш екологічно стійким і економічно життєздатним, а також вирішення таких питань, як надмірний вилов риби і збільшення потужностей риболовецького флоту.

Ця конфігурація Ради об'єднує міністрів із кожної держави-члена ЄС. Більшість держав-членів представлені одним міністром для обох секторів, хоча деякі країни направляють двох міністрів – один для сільського господарства, а інший для рибальства. У засіданнях також беруть участь Європейський комісар із сільського господарства та розвитку сільських районів або Європейський комісар із морських справ і рибальства. Зустрічі зазвичай проводяться один раз на місяць.

Отже, Рада спільно із Європейським Парламентом виконує законодавчу та бюджетну функції. Як встановлено установчими договорами, Рада виконує функцію із розробки політики й координаційну функцію.

Основні функції в управлінні аграрним сектором економіки Рада здійснює через конфігурацію Ради із сільського господарства й рибальства, яка приймає законодавчі акти в низці галузей, пов'язаних із виробництвом продуктів харчування, розвитку сільських районів та управління рибальством.

**Ключові слова:** інститут Європейського Союзу, Спільна аграрна політика, Рада Європейського Союзу, функції Ради, конфігурація Ради.

*Стаття присвячена характеристиці окремих функцій Ради Європейського Союзу як одного з інститутів Європейського Союзу, який здійснює управління аграрним сектором економіки Європейського Союзу. Охарактеризовано структуру Ради та процедури прийняття нею рішень.*

*Статья посвящена характеристике отдельных функций Совета Европейского Союза как одного из институтов Европейского Союза, который осуществляет управление аграрным сектором экономики Европейского Союза. Охарактеризовано структуру Совета и процедуры принятия им решений.*

*This article is devoted to the characterization of the main functions of the Council of the European Union as one of the institutions of the European Union, which manages in the EU agricultural sector of the economy. Made the characteristic of structure and decision-making procedures of the Council.*

#### Література

1. Основы права Европейского Союза: схемы и комментарии / [С.Ю. Кашкин, П.А. Калиниченко, В.Ю. Слепак и др.] ; под ред. С.Ю. Кашкина. – 3-е изд., испр. и доп. – М. : Юрайт, 2012. – 169 с.

2. Consolidated versions of the Treaty on European Union – Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union – Protocols – Annexes – Declarations annexed to the Final Act of the Intergovernmental Conference which adopted the Treaty of Lisbon, signed on 13 December 2007 – Tables of equivalences : Official Journal of the European Union C 326, 26/10/2012 P. 0001 – 0390 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content>.

3. Consolidated versions of the Treaty on the Functioning of the European Union – Consolidated version of the Treaty on the



*Functioning of the European Union – Protocols – Annexes – Declarations annexed to the Final Act of the Intergovernmental Conference which adopted the Treaty of Lisbon, signed on 13 December 2007 – Tables of equivalences : Official Journal of the European Union C 326, 26/10/2012 P. 0001 – 0390 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eur-lex.europa.eu>.*

4. *Treaty of Maastricht on European Union: Official Journal of the European Union C 306/1 – 1993, P. 0001 – 0390 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://europa.eu/legislation\\_summaries](http://europa.eu/legislation_summaries).*

5. *Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the establishing the European Community Treaty : Official Journal of the European Union C 306/1, 17/12/2007 P. 0001 – 0390 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eur-lex.europa.eu>.*

6. *Право Європейського Союзу : [підручник] / за ред. О.К. Вишнякова. – Одеса : Фенікс, 2013. – 883с.*

7. *Капустин А.Я. Основные принципы институциональной системы Европейского Союза / А.Я. Капустин // Правоведение. – 2000. – № 1. – С. 21–38.*

8. *Ентін Л.М. Інституційна структура та механізм прийняття рішень у Європейському Союзі : [навчальний посібник] / Л.М. Ентін. – Одеса : ОНЮА, 2004. – 135 с.*

9. *Грицаєнко Л. Інституційний механізм Європейського Союзу / Л. Грицаєнко // Вісник прокуратури. – 2009. – № 4. – С. 103–109.*

10. *Барандій М. Розподіл повноважень між органами ЄС за Лісабонським договором / М. Барандій // Вісник Львів. ун-ту. Серія «Міжнародні відносини». – Львів, 2008. – Вип. 25. – С. 141–146.*