

РОЗДІЛ 7 МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

УДК 341.171(4-011)

ЗМІНИ В ІНСТИТУЦІЙНОМУ МЕХАНІЗМІ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ ВІДПОВІДНО ДО ЛІСАБОНСЬКОГО ДОГОВОРУ

CHANGES IN THE INSTITUTIONAL MECHANISMS OF THE EUROPEAN UNION IN ACCORDANCE WITH THE TREATY OF LISBON

Бережна К.В.,
к.ю.н., доцент

Дніпропетровський національний університет імені Олеся Гончара

Громов А.С.,
студент

Дніпропетровський національний університет імені Олеся Гончара

Стаття присвячена дослідженню правових засад організації, функціонування та діяльності інституційного механізму Євросоюзу та його реформуванню після прийняття Лісабонського договору. Висвітлено особливості Євросоюзу як регіональної організації інтеграційного спрямування з елементами наднаціональності, що й зумовлює особливість його інституційного механізму, на користь якого держави-учасниці передали частину власних суверенних прав. Розкрито поняття інституту ЄС, встановлені його основні характеристики, наведено класифікації інститутів Євросоюзу, дано визначення інституційного механізму, досліджено основні принципи його функціонування. Прیدілено увагу особливостям розподілу повноважень та функцій між інститутами ЄС, а також змінам, що були внесені в інституційний механізм Європейського Союзу відповідно до Лісабонського договору.

Ключові слова: Європейський Союз, інституційний механізм, інститут ЄС, розподіл повноважень, наднаціональність, Лісабонський договір.

Статья посвящена исследованию правовых основ организации, функционирования и деятельности институционального механизма Евросоюза и его реформированию после принятия Лиссабонского договора. Освещены особенности Евросоюза как региональной организации интеграционного направления с элементами наднациональности, что и предопределяет особенность его институционального механизма, в пользу которого государства-участники передали часть своих суверенных прав. Раскрыто понятие института ЕС, его основные характеристики, а также приведены классификации институтов Евросоюза, дано определение институционального механизма, исследованы основные принципы его функционирования. Уделено внимание особенностям распределения полномочий и функций между институтами ЕС, а также изменениям, которые были внесены в институциональный механизм Европейского Союза в соответствии с Лиссабонским договором.

Ключевые слова: Европейский Союз, институциональный механизм, институт ЕС, распределение полномочий, наднациональность, Лиссабонский договор.

The article investigates the legal principles of organization and functioning of the institutional mechanism of the European Union and its reformation after the adoption of the Treaty of Lisbon. The features of the EU as a supranational organization that determines the specific characteristic of its institutional mechanism for which the member States have transferred part of their sovereign rights analyzed. The concept of EU institutions, its main characteristics and classification given, the definition of institutional mechanism and the basic principles of its functioning studied. Attention is paid to the peculiarities of the distribution of powers and responsibilities between the EU institutions under the Lisbon Treaty.

Key words: European Union, institutional mechanism, EU institutions, separation of powers, supranationalism, the Lisbon treaty.

Кінець ХХ – початок ХХІ століть характеризується активізацією інтеграційних процесів у Європі. З метою їх регулювання було започатковано створення різних за ступенем інтеграції організацій. Найбільш розвиненою та успішною з них, на наш погляд, є Європейський Союз (далі – Євросоюз, ЄС). Саме Євросоюз став взірцем для багатьох інших міжнародних організацій інтеграційного спрямування. ЄС за своєю сутністю є унікальним утворенням, що має безліч відмінностей від міжнародного правопорядку та внутрішнього правопорядку держав.

Актуальність обраної теми дослідження підсилюється й тим, що Європейському Союзу притаманний унікальний механізм управління. Усі інститути Євросоюзу є основними регуляторами інтеграційних процесів, які, у свою чергу, забезпечують послідовність та ефективність політики і дій самого ЄС. Інституційний механізм унікальний ще й тим, що всі інститути Європейського Союзу наділені виключною компетенцією у певних сферах, що до цього часу належали до суверенних прерогатив держав-членів ЄС: вони мають право ухвалювати норматив-

но-правові акти у разі голосування більшістю голосів та зобов'язувати до їх виконання всіх фізичних, юридичних осіб, органи держав-членів безпосередньо, без імплементації даних актів у внутрішнє законодавство.

Дослідження сучасного стану політичного та правового устрою Європейського Союзу має велике значення, адже останнє десятиліття ХХІ ст. характеризується реформуванням інституційного механізму ЄС, що є ключовим питанням у подальшому розвитку даного інтеграційного об'єднання. 1 грудня 2009 набув чинності Лісабонський договір, який змінив інституційний механізм Євросоюзу та має на меті усунути дефіцит демократії в об'єднанні, а інституційний механізм зробити більш ефективним та прозорим у своєму функціонуванні.

Останніми роками Україна активізувала роботу щодо вступу в Європейський Союз на правах повноправного учасника. У зв'язку із цим важливим є дослідження питань, що стосуються організації й функціонування інститутів та органів Євросоюзу, методів і процедур прийняття ними рішень.

Метою статті є всебічне дослідження інституційного механізму Європейського Союзу, а саме його основних рис, структури та функцій, а також аналіз інституційного механізму Євросоюзу в умовах реформування відповідно до Лісабонського договору.

Вітчизняні науковці-правники питанням функціонування, правовій природі та організації влади в Європейському Союзі приділяють значну увагу. Зокрема, вказаній проблематиці присвячені праці: В.А. Василенка, В.М. Довгань, Л.Л. Грицасенка, В.Н. Денисова, В.В. Копійки, В.І. Муравйова, П.Ф. Мартиненка, М.М. Микієвича, В.Ф. Опришка, Р.А. Петрова, Ю.С. Шемшученка, В. П'ятницького.

Європейський Союз наділений інституційним механізмом, який має пропагувати його цінності, відповідати його цілям, слугувати інтересам ЄС, його громадян, держав-членів, забезпечувати продовження, ефективність і узгодженість реалізації його політики та дій (ст. 13 Договору про Європейський Союз). Договір не містить визначення інституційної системи ЄС і чітких положень про її склад [1, с. 16].

Щодо поняття інституту ЄС у юридичній доктрині зустрічаються два підходи. Відповідно до першого, у Євросоюзі виділяють два види органів – основні, що мають назву інституту, і допоміжні. Відповідно до другого підходу, термін «інститут» відносять до установ, наділених повноваженнями приймати юридично зобов'язальні рішення, а в інших випадках використовується поняття «орган». На нашу думку, відмінність між цими двома підходами не є принциповою, адже обидва вони сходяться на тому, що основною характеристикою інституту виступає його здатність приймати рішення, які мають зобов'язальний характер.

На основі аналізу установчих договорів можна виділити основні характеристики інститутів ЄС. По-перше, їхня назва чітко передбачена в установчих договорах. Так, ст. 13 Договору про Євросоюз перелічує сім основних органів (Європейська рада, Європейський центральний банк, Європейський парламент, Комісія, Суд та Рада ЄС, Рахункова палата), і саме їх у цій статті названо інститутами. По-друге, кожному інституту притаманна власна легітимність. Так, Європарламент, до складу якого входять представники громадян ЄС (п. 2 ст. 14 Договору про Євросоюз), відповідно, виражає їхню волю і представляє їхні інтереси. Рада, що формується з представників кожної держави-учасниці на міністерському рівні, та Європейська рада виступають гарантами інтересів держав-учасниць. Комісія, члени якої мають виконувати свої повноваження в рамках повної незалежності та в загальних інтересах ЄС, – гарант спільного європейського інтересу. Суд, який забезпечує повагу до права шляхом тлумачення і застосування установчого договору, є гарантом європейського правопорядку. Що ж до Рахункової палати, яку було віднесено до інститутів ЄС лише 1992 року, то її члени також мають діяти в загальних інтересах Євросоюзу. Однак у юридичній доктрині Рахункову палату дещо відмежовують від інших інститутів, звертаючи увагу на відсутність у неї владних повноважень і права приймати юридично зобов'язальні рішення як для держав-учасниць, так і для їхніх юридичних та фізичних осіб. По-третє, з положень установчих договорів випливає наявність в інститутів Євросоюзу певної функціональної та процедурної автономії. Функціональна автономія інституту полягає в його здатності приймати загальнообов'язкові рішення. Під процедурною мається на увазі право інститутів самостійно приймати свій внутрішній регламент і можливість визначати питання свого функціонування та організації, хоча певні аспекти вже чітко врегульовані положеннями договорів [2, с. 57-59].

У науковій літературі наводяться два визначення інституційного механізму ЄС. У загальноприйнятому розумінні під інституційним механізмом Європейського Союзу мають

на увазі всю сукупність інститутів, органів та установ, які забезпечують реалізацію завдань Євросоюзу та сприяють досягненню поставлених Союзом цілей. У вузькому сенсі він включає сім інститутів: Європейську раду, Європейський парламент, Комісію, Суд та Раду ЄС, Рахункову палату та Центральний європейський банк (ст. 13 Договору про Євросоюз) [3, с. 178-184]. Що стосується допоміжних органів ЄС, то загалом можна виділити три категорії: органи як фінансового, так і адміністративного контролю; органи управління; консультативні органи. До установ належать ті відомства Євросоюзу, які створено для виконання спеціальних функцій та наділено самостійною правосуб'єктністю як юридичні особи. До Лісабонського договору ці установи вважали різновидом органів ЄС.

Систему інститутів ЄС побудовано на основі принципу збалансованості наднаціонального начала та міжнаціонального співробітництва. Це пояснюється тим, що одні інститути (Комісія, Європарламент, Суд ЄС) виступають носіями наднаціонального начал, а Рада ЄС та Європейська рада (остання набула статусу інституту відповідно до Лісабонського договору) – міждержавних.

Значну увагу в багатьох наукових працях приділено принципам функціонування інституційного механізму Євросоюзу. Серед них можна виокремити ті, що стосуються відносин інституційного механізму з державною владою (принципи субсидіарності та пропорційності), а також принципи, що унормовують відносини інститутів між собою (принципи інституційної рівноваги та лояльного співробітництва). Багато дослідників проблем функціонування інституційного механізму ЄС на основі аналізу судової практики доводять, що, забезпечуючи дотримання принципів функціонування інститутів Євросоюзу, Суд ЄС здійснював вплив на еволюцію інституційного механізму, посилюючи роль Європарламенту і сприяючи таким чином демократизації Європейського Союзу.

Інституційний механізм ЄС відрізняється від організаційної структури класичних міжнародних організацій і водночас має певні спільні риси з організацією влади в державі. Безперечно, функції, виконувані інститутами ЄС, аналогічні тим, що їх здійснюють законодавчі, виконавчі, судові, адміністративні органи держави, але в Євросоюзі реалізацію цих функцій покладено на різні інститути, тобто неможливо співвіднести певну функцію з визначеним інституту, який виконував би виключно законодавчі, виконавчі чи інші повноваження. Існуюча модель організації влади у Євросоюзі включає в себе розподіл функцій між інститутами Союзу й унеможливило концентрацію однієї з гілок політичної влади в межах одного інституту. Так, законодавчі повноваження розподілені між Радою і Європарламентом, при цьому право законодавчої ініціативи має Комісія. Крім того, Суд ЄС виступає правотворчим органом, який у своїх рішеннях формує нові принципи та норми. Європейська рада є інстанцією стратегічного керівництва та політичного планування, тобто надає Євросоюзу необхідні для його розвитку імпульси і визначає його політичні пріоритети та орієнтири. Незважаючи на те, що Лісабонський договір надав Раді статус інституту і наділив правом приймати юридично зобов'язальні рішення, Європейська рада не здійснює жодних законодавчих функцій (п. 1 ст. 15 Договору про Євросоюз). Реалізацію виконавчих повноважень покладено на Раду та Комісію. Кожен з інститутів здійснює функції контролю (як юридичного, так і політичного) чи то шляхом винесення воутуму недовіри, чи шляхом участі у формуванні складу певного інституту або органу, чи шляхом заслуховування звітів, перевірки рахунків, перевірки законності певних дій та рішень. Судову владу покладено на Суд ЄС (Суд, Трибунал і спеціалізовані суди) [4, с. 203-205].

Навколо інститутів ЄС функціонують численні допоміжні органи, серед яких слід виокремити два дорадчі (консультативні) – Соціально-економічний комітет і Ко-

мітет регіонів. Останній завдяки Лісабонській реформі набув додаткових прерогатив, що підвищують його роль в інституційному механізмі Євросоюзу. Це – право звертатися з позовом до Суду ЄС «з метою захисту своїх прерогатив» (ст. 263 Договору про функціонування Європейського Союзу) і в рамках контролю за дотриманням принципу субсидіарності. Крім того, в ЄС функціонують численні структурні фонди, основне завдання яких полягає у сприянні економічній та соціальній згуртованості (до них, наприклад, належать Європейський соціальний фонд, Європейський фонд регіонального розвитку, Європейський фонд згуртованості) [5, с. 497-498].

До набуття чинності Лісабонським договором існували три опори Європейського Союзу, дві з яких – Спільна зовнішня політика та політика безпеки (далі – СЗППБ) і Співробітництво у сфері охорони порядку та правосуддя в кримінальних справах – характеризувалися як форми міжурядового співробітництва держав-учасниць, і на них не поширювався комунітарний підхід, що, певна річ, мало вплив і на повноваження інститутів ЄС, і на методи прийняття рішень у зазначених сферах.

Основним інститутом другої і третьої опори виступала Рада ЄС, яка була майже абсолютним монополістом у процесі прийняття рішень. Привілейоване становище Ради ЄС серед інших інститутів пояснюється тим, що вона є інститутом міжурядового співробітництва. Інститути з наднаціональними характеристиками здійснювали обмежені повноваження. Причина полягає в тому, що держави-члени не погодилися частину своїх суверенних прав у цих важливих для них сферах віддати на користь інституційного механізму ЄС із наднаціональними підходами до реалізації інтеграційних процесів.

У рамках другої і третьої опор Євросоюзу функціонувала низка допоміжних органів міжурядового або транснаціонального характеру. У рамках СЗППБ – Військовий комітет, Військовий генеральний штаб, Комітет із цивільних питань урегулювання криз. Допоміжними органами Європейського Союзу в рамках третьої опори виступали Європол та Євроюст, які сприяли тісному співробітництву поліцейських сил, митних, судових та інших компетентних органів держав-учасниць з метою попередження та припинення організованої та іншої злочинності, особливо тероризму, торгівлі людьми, незаконних операцій із наркотиками та зброєю, корупції та шахрайства.

Лісабонський договір скасовує поділ Євросоюзу на три стовпи (опори), проте залишається низка спеціальних методів управління, що застосовуються до сфери СЗППБ, а також до сфери підтримання порядку, безпеки та законності [6, с. 75]. У підсумку відмова від моделі трьох опор не скасувала різноманітності методів управління в Союзі.

Вивчення характерних рис Євросоюзу як особливого виду організації з певними елементами наднаціональності відіграє важливу роль у процесі дослідження його інституційного механізму. Європейський Союз зі своєю унікальністю вийшов за межі вже існуючих правових, економічних та політичних об'єднань. Організації ЄС притаманні елементи наднаціональності, яка утворилась за допомогою інтеграційних процесів, що носять регіональний характер, шляхом укладання міжнародних договорів, та на користь якої держави-члени на добровільних засадах передали певну частку своїх суверенних прав. Реалізація останніх, таким чином, покладається на інституційний механізм ЄС. Враховуючи це, на рівні Євросоюзу утворюється наднаціональна влада, що і передається його інституційному механізму. Дана влада ієрархічно є вищою порівняно з державою, не враховує організацію держави-члена, а її волевиявлення має пряму дію на території всіх держав-учасників. Такий тип влади є ієрархічно вищим порівняно з державною владою та незалежним від держав-членів організації, а також волевиявлення державних органів влади Союзу має пряму дію на території держав-учасниць [7, с. 102-105].

Враховуючи все вище викладене, можна зробити висновок, що інституційний механізм Європейського Союзу започаткований та й надалі діє в інтересах інтеграційного утворення за правилами, що встановлені державами-учасницями, при цьому воля самих держав не враховується.

Останніми роками реформування інституційного механізму було і залишається головним питанням у подальшій розбудові та розвитку Євросоюзу. Це пояснюється як поглибленням інтеграційних процесів, так і досить великим суб'єктивним розширенням Європейського Союзу.

Лісабонський договір надав ще одну можливість реформувати інституційний механізм та подолати кризу, в якій опинився Євросоюз, тим самим забезпечивши у майбутньому прозорість та ефективність функціонування інституційного механізму ЄС, а також його демократизацію.

Проаналізувавши зміст даного договору, можна виділити головні його положення:

- демократизація інституційного механізму досягається шляхом розширення повноважень Європейського парламенту, запровадження звичайної законодавчої процедури, наділення громадян правом законодавчої ініціативи, а також завдяки контролю з боку національних парламентів;

- прозорість функціонування реформованого інституційного механізму досягається, передусім, за рахунок відкритості функціонування інститутів ЄС;

- ефективність оновленого інституційного механізму забезпечується шляхом розширення застосування голосування кваліфікованою більшістю, спрощення системи підрахунку «кваліфікованої більшості» (скасування зваженого голосування), запровадження посад Голови Європейської ради та Високого представника ЄС із зовнішніх справ та політики безпеки. Сприяти ефективності мала і реформа Комісії, що полягала в зменшенні кількості комісарів, але від неї довелося відмовитися, долаючи проблеми ратифікації Лісабонського договору [8, с. 11-12; 9, с. 105].

На основі вищевикладеного можна зробити висновок, що інституційна система ЄС, у вузькому її розумінні, тривалий час включала 5 інститутів: Європейський парламент, Раду, Комісію, Суд ЄС та Рахункову палату. Лісабонська реформа віднесла до вказаного переліку також Європейську раду та Центральний європейський банк. Інститути Європейського Союзу значною мірою відрізняються від традиційних органів інших міжнародних організацій. Інститутом Євросоюзу є керівний орган, якому властиві своя легітимність, відносна функціональна й процедурна автономія, назва якого чітко закріплена в установчому договорі та який має повноваження приймати юридично зобов'язальні рішення [9, с. 104]. Що ж стосується права, яке утворюється інститутами Європейського Союзу, то воно має пряму дію та наділено пріоритетом порівняно з внутрішнім правом держав-членів.

Таким чином, у загальному розумінні інституційний механізм ЄС являє собою сукупність усіх установ, органів та інститутів, що в цілому і втілюють в життя завдання Європейського Союзу та сприяють реалізації поставлених організацією цілей.

Інституційному механізму притаманні деякі спільні з організацією влади в державі риси. Але чинна модель управління Європейського Союзу характеризується розподілом функцій між інститутами ЄС. Кожний інститут зобов'язаний діяти в рамках своїх повноважень, якими він був наділений установчими договорами, не зачіпаючи при цьому владні повноваження інших інститутів. Особливої уваги заслуговують повноваження інститутів ЄС контролювати діяльність один одного, що, у свою чергу, утворило систему стримувань та противаг.

Започаткована Лісабонським договором глобальна реформа інституційного механізму Європейського Союзу, на нашу думку, позитивно вплине на відносини України та Євросоюзу. Розв'язавши цілу низку внутрішніх проблем, в тому числі й організаційного характеру, ЄС буде в змозі

приділити більшу увагу співробітництву з іншими країнами, зокрема з Україною.

Лісабонською реформою передбачені й інституційні зміни у сфері зовнішньополітичної діяльності Союзу, серед яких слід окремо відзначити створення єдиної дипломатичної служби, введення посади Високого представника Союзу

із зовнішніх зносин та політики безпеки, передача певних зовнішньополітичних повноважень Голові Європейської ради, об'єднання директоратів Комісії з питань розширення та зовнішніх зав'язків. На наш погляд, усі вони сприятимуть подальшому вдосконаленню інституційного механізму в асоціації Україна – Європейський Союз.

ЛІТЕРАТУРА

1. Європейський Союз і Україна: особливості взаємовідносин на сучасному етапі / НАПрН України, НДІ держ. буд-ва та місц. самоврядування. – Х.: Оберіг, 2012. – Вип.1. – 76 с.
2. Ентін Л.М. Інституційна структура та механізм прийняття рішень у Європейському Союзі : навч. посібник / Л.М. Ентін – К.: ІМВ КНУ імені Тараса Шевченка, 2004. – 136 с.
3. Аракелян М.Р. Право Європейського Союзу : підручник / М.Р. Аракелян, М. Д. Василенко; М-во освіти і науки, молоді та спорту України, Нац. ун-т «Одес. юрид. акад.». – О.: Фенікс, 2012. – 390 с.
4. Яворська І. Право Європейського Союзу: сучасні концептуальні підходи. / Ірина Яворська // Вісник Львівського університету. – 2012. – С. 201–209. – (Серія: Міжнародні відносини ; випуск 30).
5. Грицаєнко Л.Л. Реформування інституційного механізму Європейського Союзу в світлі Лісабонського договору / Л.Л. Грицаєнко // Держава і право : збірник наукових праць. Юридичні та політичні науки. – К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2009. – Вип. 45. – С. 496–501.
6. Гладенко О. Лісабонський договір ЄС 2007 року як новий етап еволюційного розвитку права Європейського Союзу / Олександр Гладенко // Вісник Центральної виборчої комісії. – 2008. – № 1 (11). – С. 73–77.
7. Право Європейського Союзу : навчальний посібник / [Бесчастний В.М. та ін.]; за ред. В.М. Бесчастного. – 2-ге вид., стер. – Київ: Знання, 2011. – 368 с.
8. Мовчан Ю. Лісабонський договір – новий етап європейського конституціоналізму [Електронний ресурс] / Ю. Мовчан // Журнал Верховної Ради України «ВІСНІК». – 2008. – № 24. – С. 11–12. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.viche.info/journal/1259>
9. Грицаєнко Л.Л. Інституційний механізм Європейського Союзу: поняття та принципи функціонування / Л.Л. Грицаєнко // Вісник прокуратури. – 2009. – № 4(94). – С. 103–109.