

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНИЙ ЮРИДИЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ ЯРОСЛАВА МУДРОГО**

**Конспект лекцій
з навчальної дисципліни
„Інституційне право Європейського Союзу ”
(ступінь “Бакалавр”,
Спеціальність 293 «Міжнародне право»)**

Харків – 2021

Тема 1. Історія становлення інституційної системи Європейського Союзу

План.

1. Характеристика інституційного механізму Європейського Співтовариства вугілля та сталі.
2. Правовий статус інституцій Європейського Економічного Співтовариства та Співтовариства з атомної енергії.
3. Реформування інституційного механізму Європейського Союзу за Єдиним Європейським актом 1986 р. та Маастрихтським Договором 1992 р.
4. Нові напрями європейської інтеграції відповідно до Амстердамського Договору 1997 р. та Лісабонським Договором 2007 р.

Інституційна система Європейського Союзу безперервно еволюціонувала протягом шести десятиліть, постійно зазнаючи змін, зумовлених насамперед напрямками європейської інтеграції. Вона ґрунтується на системі угод, починаючи з Паризького договору про утворення Європейської спільноти вугілля і сталі (1951 р.) та Римського договору про заснування Європейської економічної спільноти (1957 р.) і закінчуючи Угодою про Європейський Союз (Маастрихт, 1992 р.), Амстердамським договором (1997 р.), Ніццьким договором (2001 р.) та Лісабонським договором (2007 р.).

Створення Євросоюзу з його особливою системою правових норм було зумовлено розвитком економічної, політичної та правової інтеграції на європейському континенті. Вагомий внесок в організаційне оформлення інтеграційних процесів у Європі зробив пацифістський рух, який активно пропагував об'єднання європейських країн на антивоєнних засадах під час Першої та Другої світових воєн. У структурі Ліги Націй існувала консультативна комісія з вивчення питання щодо ЄС.

Але лише у другій половині 1940-х рр. виникли необхідні передумови для здійснення організованої інтеграції у сфері економіки, політики, права

тощо, коли з ідеями заснування міждержавних інтеграційних об'єднань в Європі стали виступати керівники провідних європейських держав.

Договір про заснування ЄСВС було підписано в Парижі у 1951 р. Його учасниками стали шість високо розвинутих країн Західної Європи - Франція, Німеччина, Італія, Бельгія, Голландія, Люксембург.

За основу побудови та функціонування правового механізму ЄСВС було взято ідею, відповідно до якої розв'язання нової війни між країнами Західної Європи було б набагато важчим за умови передання новоствореним інститутам економічного співтовариства значних повноважень з управління вугільною та сталеливарною промисловістю.

Паризький договір про заснування ЄСВС являв собою доволі складний документ, в якому були детально виписані повноваження щодо регулювання сфер, які він охоплював. У договорі поєднувалися два протилежні підходи щодо цього питання. З одного боку, закріплені в документі положення забезпечували централізований контроль над цінами на вугілля та вироби зі сталі, рівнем державної допомоги цим галузям, заходами щодо заохочення інвестицій, рівнем виробництва, транспортними тарифами, дискримінаційною та обмежувальною торгівельною практикою, структурою виробництва тощо. В такому контролі знайшла своє втілення французька ідея "дирижизму". З іншого боку, решта положень договору передбачали створення зони вільної торгівлі вугіллям та сталлю з дуже обмеженим втручанням в її функціонування з боку державних структур країн-членів.

Закріпленням цих підходів на інституційному рівні стала передача значних повноважень з регулювання інститутам співтовариства, зокрема, Верховному органу, до складу якого входили незалежні від держав-членів міжнародні чиновники, за рахунок втрати відповідної частки таких повноважень з боку національних органів. З огляду на широкі повноваження інститути ЄСВС (Верховний орган, Раду міністрів, Асамблею та Суд) почали називати наднаціональними, на відміну від міждержавних органів традиційних міжнародних організацій. Більш того, сам термін

"наднаціональний" знайшов своє юридичне закріплення в Паризькому договорі: "Члени Верховного органу цілком незалежні при здійсненні своїх функцій у загальних інтересах Об'єднання. Виконуючи свої обов'язки, вони не звертаються за інструкціями й не керуються вказівками будь-якого уряду або органу. Вони утримуються від будь-яких дій, несумісних з наднаціональним характером їх функцій

Кожна держава-член зобов'язується поважати наднаціональний характер діяльності членів Верховного органу і не буде робити спроб впливати на них при виконанні ними завдань" (ст. 9, п. 5.6). Таким чином, у Паризькому договорі під наднаціональністю розуміли незалежність членів Верховного органу від вказівок або впливів з боку держав-членів. Але договір не містив юридичного визначення поняття "наднаціональність".

Трохи згодом, після того як у 1967 р. набули чинності зміни до Паризького договору, було скасовано ст. 9, в результаті чого термін "наднаціональний" був вилучений з права європейських співтовариств.

Подальші доповнення та зміни, які вносились до установчих документів ЄСВС, практично не торкнулись підходів, закладених у правовий механізм регулювання вугільної та сталеливарної промисловості. Однак наприкінці 2002 р. закінчився термін дії Паризького договору, який був укладений на 50 років. Після цього вугільна та сталеливарна промисловість держав-членів європейських співтовариств підпала під правовий режим, встановлений Договором про заснування ЄС.

Успішне функціонування ЄСВС спонукало держави-члени створити ще два співтовариства - Європейське Економічне Співтовариство (ЄЕС) та Європейське співтовариство з атомної енергії (Євроатом). Відповідні установчі договори були підписані у Римі в 1957 р.

У цьому трикутнику європейських співтовариств ЄЕС стало структурою з повноваженнями для здійснення економічної, політичної, соціальної та правової інтеграції. Дія Римського договору про заснування ЄЕС охоплювала практично всю економіку держав-членів, тоді як Паризький договір про

заснування ЄСВС та Римський договір про заснування Євроатому забезпечували правове регулювання секторної інтеграції. Для ЄСВС це були вугілля та сталь, а для Євроатома - мирне використання атомної енергії.

Незважаючи на спільне ідеологічне підґрунтя щодо завдань та цілей європейської інтеграції, а також правових засобів їх досягнення, зазначені документи істотно відрізняються від Паризького договору з точки зору механізму правового регулювання інтеграційних процесів. Так, Римські договори є рамковими документами: вони встановлюють правові межі і визначають процедури, необхідні для розбудови європейських співтовариств. З політичних міркувань до Римських договорів не було включено термін "наднаціональний", а замість наділеного законодавчими повноваженнями Верховного органу в інституційних механізмах ЄЕС та Євроатома з'явилися Комісії, які стали виконавчими структурами і майже всі законодавчі функції передали міждержавним інститутам у формі Рад міністрів. Окрім політичних причин, такий перерозподіл повноважень між органами ЄЕС та Євроатома мав також і правові підстави. Річ у тому, що, як показав досвід функціонування Верховного органу, його рішення далеко не завжди виконувались ефективно: національні виконавчі структури, відповідальні за їх виконання, не хотіли підкорятися рішенням, прийнятим наднаціональними чиновниками, оскільки вважали, що такі рішення не відповідають національним інтересам тому, що в їх виробленні не беруть участі представники відповідних установ держав-членів. Так у Західній Європі з'явилися дві різні моделі правового механізму регулювання економічної інтеграції: модель ЄСВС, в якій широкі законодавчі повноваження були передані структурі у формі наднаціонального Верховного органу - представника загально-регіональних інтересів, і модель ЄЕС та Євроатома, в якій законодавчі повноваження майже виключно отримали міжурядові структури - Ради міністрів, в яких засідали представники урядів держав-членів і які більшою мірою могли захистити національні інтереси цих держав.

Уже на початку існування трьох співтовариств робилися спроби їх об'єднання. Але все обмежалося лише створенням спільних для цих співтовариств головних інститутів - Асамблеї та Суду - у 1957 р., Ради та Комісії - у 1967 р. При цьому повноваження кожного органу визначались конкретним договором про співтовариство, положення якого регулювали його діяльність.

Таким чином, у середині 1960-х рр. завершився перший етап створення правового механізму європейської економічної інтеграції, яка здійснюється в межах європейських співтовариств. Його правовою базою стали три установчі договори - Паризький та два Римських, а також спільні інститути - Рада, Асамблея, Комісія та Суд. У цей період також було остаточно визнано, що Римський договір про заснування ЄЕС є документом, який визначає основні напрями розвитку всієї західноєвропейської інтеграції і створює для забезпечення цього процесу необхідний правовий механізм. Паризький договір про заснування СОВС та Римський договір про заснування Євроатому практично тільки доповнювали правовий механізм, який функціонував на основі Договору про заснування ЄЕС. Це підтвердив і Суд європейських співтовариств - головна судова установа європейських співтовариств, який визначив Римський договір про заснування Європейського співтовариства як "конституційну хартію Співтовариства, яка базується на верховенстві права" (справа 294/83 Les Verts 1986).

З метою підтримання динамічного просування інтеграційних процесів до установчих документів європейських співтовариств час від часу вносилися зміни. Одними з найбільш кардинальних стали зміни, запроваджені Єдиним європейським актом (ЄЄА), підписаним у лютому 1986 р. Підписанню цього документа передували дослідження, проведені Комісією ЄС щодо перепон на шляху розвитку європейської інтеграції. Вони засвідчили, що економічний розвиток у співтовариствах втрачає динаміку на тлі економічних успіхів країн-конкурентів з Північної Америки та Східної Азії. Для надання нового поштовху процесу інтеграції в європейських співтовариствах у 1985 р. Комісія

підготувала Білу книгу. В цьому документі було визначено основні види перешкод на шляху створення ефективного спільного ринку в Західній Європі - фізичні, технічні та фіскальні. Фізичні бар'єри існували на кордонах між державами-членами та заважали нормальному товарообміну. Ними були, зокрема, національні торгівельні квоти, перевірки щодо безпеки для здоров'я, компенсаційні сплати при торгівлі сільськогосподарською продукцією, статистичні збори, транспортний контроль. Для фізичних осіб такі бар'єри - це імміграційні процедури, перевірки з міркувань безпеки, митний контроль. Технічні бар'єри стосувались переважно національних стандартів та правил щодо товарів, послуг капіталів та робочої сили. Нарешті, фіскальні бар'єри були пов'язані з різними ставками податку на додану вартість та акцизними зборами і, як наслідок, з необхідністю сплати податків на кордонах.

Єдиний європейський акт, що набрав чинності 1 липня 1987 р., закріпив пропозиції, запропоновані в Білій книзі. Цей документ містить зміни та доповнення до установчих договорів про європейські співтовариства, деякі з яких мають кардинальний характер. Особливо це стосується ст. 8(а) Договору про заснування ЄЕС, в якому вперше запроваджено поняття внутрішнього ринку: "Внутрішній ринок складатиме територія без внутрішніх кордонів, на якій гарантується вільне пересування осіб, капіталу, товарів і послуг згідно з положеннями даного договору". Створення внутрішнього ринку мало бути завершено наприкінці 1992 р., коли передбачалось ліквідувати всі фізичні, технічні та фіскальні бар'єри у торгівлі держав-членів.

Положення ЄЄА також розширювали законодавчу компетенцію ЄЕС на такі нові сфери, як захист навколишнього середовища, заходи безпеки на виробництві та охорона здоров'я, наукові дослідження і технологічний розвиток, регіональний розвиток.

Важливі зміни були внесені до інституційного механізму ЄЕС. Так, Європейський парламент отримав повноваження, які надали йому змогу брати участь у законодавчому процесі в рамках співтовариств через застосування нової процедури при прийнятті рішень (процедура вироблення спільної

позиції). Також значно розширювалось коло питань, постанови щодо регулювання яких мали прийматися кваліфікованою більшістю Ради, а не одногосно, як було до цього. Більше стало сфер діяльності, в яких Рада повинна була делегувати частину своїх повноважень Комісії. Європейське економічне співтовариство також формально закріпило існування у структурі європейських співтовариств такого інституту, як Європейська рада у складі глав держав і урядів держав-членів (ст. 2 ЄСД).

Усі ці інституції ні зміни мали на меті полегшити в політичному та законодавчому плані створення у 1992 р. внутрішнього ринку. Позитивним результатом цих заходів стало значне прискорення законотворчого процесу в європейських співтовариствах. З'явилися нові законодавчі акти у сферах, в яких до прийняття ЄСД законодавчий процес був пов'язаний з великими труднощами, - банківське право, транспорт, страхування, інтелектуальна власність, податкове законодавство.

На початок 1990-х рр. більшість положень Білої книги було втілено у практику європейських співтовариств, що дало змогу розпочати підготовку до подальшого поглиблення європейської інтеграції, яка пов'язана з діяльністю ЄС.

Рішення про початок переговорів щодо створення Євросоюзу було прийнято у червні 1990 р. на засіданні Європейської ради у Дубліні. Самі ж договори, які започаткували Євросоюз, були погоджені у Маастрихті у грудні 1991 р. під час іншої зустрічі глав держав та урядів у межах Європейської ради. Остаточний варіант Договору про ЄС було підписано 7 лютого 1992 р. Він набрав чинності 1 листопада 1993 р. після ратифікації всіма державами-членами. Договір про Євросоюз заклав нові напрями європейської інтеграції, які включали створення економічного, валютного та політичного союзів, подальше реформування правового механізму європейських співтовариств.

Валютний союз передбачав поступовий перехід до кінця тисячоліття на використання єдиної європейської валюти, яка повинна була замінити національні валюти держав-членів. Для регулювання цього процесу, а також

подальшого функціонування валютного союзу передбачалось створити в межах Євросоюзу нові органи - Європейську систему центральних банків на чолі з Європейським центральним банком (ЄЦБ).

Спільна політика у сфері оборони, безпеки, зовнішніх зносин, співпраці держав-членів у галузі внутрішніх справ та юстиції мала здійснюватися на основі окремих домовленостей. Подібно до положень ЄСА щодо співробітництва у галузі зовнішніх відносин спільна політика була оформлена додатковими міжнародними угодами, які не вносили змін до Договору про ЄЕС і тому не підпадали під юрисдикцію Суду європейських співтовариств (ст. Ї Договору про Євросоюз).

У межах створення політичного союзу передбачалась подальша інституціоналізація започаткованого ЄСА політичного співробітництва шляхом створення правового механізму регулювання спільної політики у сфері оборони, безпеки, зовнішніх зносин (ст. І Договору про Євросоюз).

Маастрихтський договір інституціоналізував ще одну нову сферу співпраці держав-членів. Нею стала координація політики у галузі внутрішніх справ та юстиції. Передбачалися, зокрема, регулювання співпраці у питаннях імміграції, кордонів, боротьби з розповсюдженням наркотиків та злочинністю, а також координація співробітництва органів юстиції держав-членів (ст. К Договору про Євросоюз).

Окрім створення економічного, валютного та політичного союзів, Маастрихтський договір поглиблював співпрацю держав-членів у сфері туризму, охорони здоров'я, освіти, культури, охорони прав споживачів. У межах інституційної реформи відбулося подальше розширення сфер співробітництва, в яких рішення стали прийматися більшістю голосів, а не одноголосно. Ними стали захист прав споживачів, промислова політика, енергетика, туризм, надання віз, скоординовані дії поліції держав-членів, транспорт, захист навколишнього середовища.

Нові повноваження отримав Європейський парламент. Йому було надано право затверджувати призначення членів Комісії. Він також здобув

право законодавчої ініціативи. Окрім цього, було розширено кількість сфер, в яких застосовувалась процедура вироблення спільної позиції.

Також була започаткована ще одна процедура, пов'язана з посиленням ролі Європарламенту в законодавчому процесі, - процедура спільного ухвалення постанов. Вона надала Європарламенту право вето при прийнятті нового законодавства.

Своєю чергою Суд європейських співтовариств отримав повноваження застосовувати санкції до держав-порушниць права Європейського співтовариства у формі штрафів та платежів (ст. 2 Договору про Євросоюз).

Важливі зміни відбулися у сфері захисту прав громадян. До Договору про Євросоюз були включені положення про європейське громадянство, а також про соціальні права громадян Євросоюзу, в тому числі право брати участь у місцевих виборах у країні перебування, право громадян на звернення з петиціями до Європарламенту, право на свободу вільно подорожувати територією Євросоюзу. Спеціально було підтверджено повагу до основних прав людини, гарантованих Європейською конвенцією про захист прав людини та основних свобод, підписаною у Римі 4 листопада 1950 р. (ст. 6.2 Договору про заснування Європейського співтовариства).

Розширення інтеграції на політичну, соціальну та інші сфери зумовило необхідність внесення зміни до назви ЄЕС, з якої було вилучене слово "економічне". Таким чином, Європейське економічне співтовариство стало Європейським співтовариством.

З набранням чинності Маастрихтським договором утворився складний механізм правового регулювання інтеграції в Євросоюзі. Цей механізм охоплював так звані три опори Союзу; європейські співтовариства, спільну політику у сфері оборони, безпеки, зовнішніх зносин та співпрацю у галузі внутрішніх справ та юстиції.

Маастрихтський договір передбачав скликання у 1996 р. конференції представників урядів держав-членів для розгляду тих положень договору, перегляд яких передбачений відповідно до завдань, закріплених у статтях А та

В (ст. N. 2 Договору про Євросоюз). Така конференція розпочалась у м. Турині в 1996 р. і завершилась у м. Амстердамі підписанням 2 жовтня 1997 р. Амстердамських домовленостей, які шляхом перегляду багатьох положень Маастрихтського договору створили новий правовий механізм європейської інтеграції, здійснюваної в межах Євросоюзу.

Амстердамські домовленості у формі консолідованих текстів двох договорів - Договору про Європейський союз та Договору про заснування Європейського співтовариства - набрали чинності 1 травня 1999 р. після їх ратифікації усіма 15 державами-членами. Амстердамські договори внесли подальші зміни до Договору про заснування Європейського співтовариства.

До компетенції Співтовариства були включені політика у сфері зайнятості (розділ VIII Договору про заснування Європейського співтовариства). Значно розширилась компетенція Європейського співтовариства у галузі захисту прав людини. Так, інститути Співтовариства отримали повноваження щодо можливих дій, спрямованих проти дискримінації з мотивів статі, раси, релігії, етнічного походження, віку. В Договорі про Євросоюз з'явились положення, відповідно до якого права держави-члена, що надані договором, в тому числі право голосу представника уряду цієї країни, можуть бути призупинені, якщо вона умисно порушує принципи свободи, демократії, верховенства права (ст. 7.2 Договору про заснування Європейського співтовариства). В Договорі про заснування Європейського співтовариства було закріплено поступове створення зони свободи, безпеки та юстиції. З метою забезпечення правової основи для регулювання цього процесу відбувся перерозподіл компетенції, передбаченої в Договорі про Євросоюз та Договорі про заснування Європейського співтовариства шляхом передачі низки питань, які перед цим належали до сфери співпраці у галузі юстиції та внутрішніх справ, під юрисдикцію Європейського співтовариства. У зв'язку з цим до Договору про заснування Європейського співтовариства було включено новий розділ IV стосовно віз, притулку, імміграції та інших питань, пов'язаних з вільним пересуванням осіб.

А у зміненому розділі VI Договору про Євросоюз залишились положення про співробітництво у сфері охорони порядку та правосуддя у кримінальних справах (статті 29-42 Договору про Євросоюз). Тим самим значною мірою об'єднались перша та третя основи, на яких базувався Євросоюз.

Окрім змін, пов'язаних з набуттям нової компетенції, а також її перерозподілом між основами Євросоюзу, були значно посилені наднаціональні повноваження інститутів європейських співтовариств. Так, з'явилися нові сфери, в яких рішення стали прийматися більшістю голосів: зайнятість, боротьба проти соціальної відчуженості, рівність можливостей для жінок та чоловіків, охорона здоров'я, прозорість, боротьба з корупцією, право на заснування, рамкові програми з наукових досліджень.

Амстердамські договори стали ще одним етапом у розвитку правового механізму європейської інтеграції, що здійснюється в рамках Євросоюзу

26 лютого 2001 р. було підписано Ніццький договір, який вніс зміни до Договору про Європейський Союз, Договорів, які засновують європейські співтовариства, а також деяких пов'язаних з ними актів. Цей договір став наступним кроком у процесі подальшого реформування Євросоюзу. Він містив статті і декларації, протоколи та інші додатки.

Ніццький договір був спрямований насамперед на реформування інституційного механізму Євросоюзу у зв'язку з майбутнім розширенням цієї організації, коли до неї повинні приєднатися нові європейські країни. Реформи стосувалися чисельного складу Комісії, розподілу голосів між членами Ради Євросоюзу, визначення сфер, в яких постанови приймаються більшістю голосів, тощо.

Були розширені склад та компетенція Суду першої інстанції. Він став автономною судовою установою, і кількість його членів збільшилася. Цей Суд міг створювати палати для вирішення окремих спорів, а також гранд-палату для вирішення основних категорій справ. До компетенції Суду першої інстанції було віднесено розгляд питань про законність актів, ухвалених інститутами ЄС, розгляд звернень держав-членів та інститутів Європейського

співтовариства про бездіяльність інших інститутів об'єднання, вирішення спорів, пов'язаних з відшкодуванням збитків у випадку позадоговірної відповідальності Європейського співтовариства, а також винесення преюдиціальних рішень.

Договір закріпив додаткові можливості для більш тісної співпраці окремих країн-членів Євросоюзу, які були започатковані Амстердамським договором.

Новим важливим етапом розвитку європейської інтеграції стало підписання у 2007 р. Лісабонських договорів про Євросоюз і про функціонування ЄС. Договори набрали чинності 1 грудня 2009 р. Обидва документи внесли кардинальні зміни до структури і змісту Амстердамських і Ніццького договорів.

Лісабонський договір про Євросоюз містить засадничі положення діяльності ЄС, а також змінені положення про зовнішню спільну політику і політику безпеки (СЗППБ). Договір про функціонування ЄС, який замінив і значною мірою змінив Договір про заснування Європейського співтовариства, розвиває приписи Договору про Євросоюз стосовно сфер компетенції і діяльності інститутів та допоміжних органів об'єднання. До установчих договорів було додано самостійний документ - Хартію Європейського Союзу про основні права.

Лісабонські договори враховують перспективи поглиблення європейської інтеграції. Тому реформування охопило практично всі сфери діяльності ЄС. Нововведення стосуються ліквідації поліструктурного характеру Євросоюзу і наділення його міжнародною правосуб'єктністю. ЄС замінив Європейське співтовариство і став його правонаступником. Було ліквідовано поділ ЄС на три опори. Хоча СЗППБ разом із Європейською політикою безпеки і оборони (ЄПБО) становлять окремий напрям діяльності ЄС, що регулюється Договором про Євросоюз і не має суто міждержавного характеру. Особливість цієї діяльності полягає насамперед у окремій процедурі ухвалення рішень.

З'явилась ціла низка нових сфер правового регулювання, підпорядкованих ЄС: космос, спорт, туризм, енергія, цивільна оборона, адміністративне співробітництво, гуманітарна допомога тощо.

Вперше в практиці ЄС в установчих договорах передбачено чіткий розподіл компетенції Євросоюзу на виключну, спільну з державами-членами, доповнюючу та спеціальну.

Розширено коло інститутів ЄС. Замість п'яти їх стало сім. До Європейського парламенту, Ради, Комісії, Суду та Рахункової палати додалися Європейська рада і Європейський центральний банк. В їх діяльності посилились елементи наднаціональності. Інституційний механізм ЄС став значно розгалуженим. Окрім допоміжних органів, до нього входить чимало установ з такими сферами компетенції, як фінанси, промисловість, медицина, захист прав людини, охорона навколишнього середовища, транспорт, спільна зовнішня політика і політика безпеки, інтелектуальна власність, простір свободи безпеки і правосуддя тощо.

Тема .Принципи побудови інституційної системи Європейського Союзу

План

1. Поняття інституційної системи Європейського Союзу.
2. Принципи, які визначають місце, роль і призначення інститутів ЄС
3. Принципи організаційного механізму ЄС

У процесі аналізу інституційної системи ЄС слід зважати на те, що вона не є раз і назавжди визначеною категорією: з моменту свого заснування вона зазнала суттєвих змін як за формою, так і за змістом. Як національні уряди, так і керівники Союзу дотримуються позиції, згідно з якою наднаціональні інструменти здійснення влади мають надзвичайно важливе значення, що не виключає їх доповнення інструментами, властивими міжурядовій співпраці.

М. Ю. Кавешников звертає увагу на те, що трансформація інституційної структури ЄС відбувається під впливом двох груп факторів:

– ендогенні фактори визначаються принципами, які закладені в основу інституційної структури з моменту започаткування інтеграційного процесу, і забезпечують внутрішню логіку її розвитку. До них відносять такі характеристики інституційної структури Союзу, як гнучкість, здатність до адаптації, існування в межах ЄС різних методів регулювання, нечіткий розподіл повноважень між інститутами ЄС. Зазвичай, під впливом цих факторів інституційна структура ЄС трансформується в еволюційних формах, тобто без внесення змін до установчих договорів;

– до числа екзогенних факторів відносять три основні напрями розвитку Європейського Союзу: побудова політичного союзу, поглиблення економічної інтеграції, розширення складу ЄС. Під впливом цієї групи факторів інституційна структура ЄС трансформується в «революційних» формах, тобто шляхом внесення змін до установчих договорів .

Європейський Союз – це чітко структуроване утворення, що переслідує конкретні цілі. Їхньому досягненню покликана служити система інститутів і органів, створених на основі установчих договорів, актів вторинного права і спеціальних угод. При цьому слід зазначити, що чисельність інститутів і органів ЄС, їх найменування і правовий статус змінюються в процесі поглиблення інтеграції.

Таким чином, під інституційною системою ЄС слід розуміти систему органів, встановлену установчими договорами, та інші органи, які закріплені в договорах, а також створені на основі вторинного права Європейських Спільнот та Європейського Союзу.

При порівнянні еволюції й «революцій» інституційної структури ЄС виявляється досить важлива відмінність. Еволюційні зміни реалізуються через діяльність інститутів, на основі спільних інтересів, і полягає в посиленні кооперативних практик. «Революційні» реформи формулюються державами-членами під час міжурядових переговорів, при цьому держави-члени схильні

ігнорувати спільні інтереси заради національних, і процес реформ значною мірою веде до ерозії довіри і механізмів співробітництва .

До характерних рис інституційної системи ЄС належить об'єднання інститутів двох типів – міждержавних і наднаціональних. Особи, що входять до органів першого типу, діють як офіційні представники держав-членів. Члени органів іншого типу також призначаються кожною державою, проте діють як незалежні особи, що не зв'язані будь-якими інструкціями своїх урядів. Такий подвійний принцип формування особового складу дозволяє інституціям ЄС знаходити у своїй діяльності «золоту середину» і підтримувати баланс між інтересами окремих держав-членів та інтересами Союзу в цілому. Для інституційної системи ЄС характерна також поліцентричність структури, яка передбачає розміщення інституцій ЄС у різних державах-членах. Поліцентрична структура вперше була затверджена спеціальним протоколом до Амстердамського договору, що свідчить про навмисність і важливість такого підходу до дислокації інституцій ЄС у різних місцях, і навіть країнах. У Лісабонському договорі поліцентричність структури інституційної системи ЄС закріплена в протоколі №6 «Про місце розташування інститутів та деяких органів, служб, агентств та підрозділів Європейського Союзу».

Головними ознаками інституту ЄС можна визначити формальне заснування на основі установчих договорів; закріплену в договорах самостійність; здійснення діяльності на основі горизонтального поділу компетенції та участь у процесах управління і прийнятті рішень.

Інституційна система Європейського Союзу ґрунтується на певних принципах, які визначають місце, роль і призначення інститутів ЄС в реалізації завдань і цілей інтеграції.

До цих принципів можна віднести такі: по-перше, принцип пріоритетності правових приписів і дотримання норм європейського права, який є однією з головних основ інституційної системи. Установчі договори проголошують необхідність зміцнення *acquis communautaire*, опора на яке

повинна слугувати забезпеченню ефективності механізмів та інститутів Спільноти.

По-друге, принцип цілісності та єдності інституційного механізму Європейського Союзу, згідно з яким з 1967 р. кожний інститут Європейської Спільноти є одночасно інститутом для інших спільнот, а з 1993 р. – не тільки для кожної з них окремо, але й для утвореного ними Європейського Союзу в цілому. Лісабонський договір, який ліквідував систему трьох опор і запровадив єдину інституційну систему (ст. 13(1) ДЄС), наділив Союз статусом юридичної особи, повноваження якого має здійснювати єдина система інститутів Союзу;

По-третє, принцип поділу влад, сутність якого стосовно інституційного механізму ЄС зводиться, з одного боку, до досить умовного поділу владних повноважень між різними інститутами і незалежності інституцій ЄС одна від одної, а з іншого – до встановлення між ними системи стримувань і противаг;

Оскільки головною метою створеного Союзу є сприяння національним урядам у реалізації покладених на них завдань і функцій держави, передбачалося, що заради збалансованого й ефективного функціонування системи наднаціональні інститути будуть здійснювати ті ж самі функції, що реалізуються законодавчими, виконавчими та судовими органами держав-членів. Однак Європейський Союз – це все ж таки не держава, а тому його інституційна структура не збігається зі структурою і функціональним спрямуванням державних органів влади. Саме тому ті функції, що реалізують органи державної влади, на рівні Союзу здійснюються різними інститутами, внаслідок чого їх неможливо уособлювати з діяльністю виключно того чи іншого інституту. Як наслідок, механізм «стримувань і противаг», який запроваджено в ЄС, як один з принципів організації влади суттєво відрізняється від аналогічного конституційно-правового механізму. Законодавча і «виконавча» влада в ЄС можуть існувати не стільки стримуючи, скільки функціонально переплітаючись і доповнюючи одна одну на різних

рівнях, взаємодіючі – відповідно до принципу субсидіарності – з «нижчим» рівнем влади держав-членів.

В ЄС має місце ряд суттєвих відхилень від класичного розуміння механізму стримувань і противаг. Так, по-перше, слід підкреслити, що жоден з інститутів ЄС сьогодні поки що не може розглядатися як аналог відповідного органу державної влади. По-друге, в ЄС має місце вторгнення органу законодавчої влади в сферу діяльності органу виконавчої влади. Світова конституційна практика знає приклади делегування законодавчих повноважень виконавчій владі, але специфіка делегування повноважень в Європейському Союзі полягає в іншому: складова частина «законодавчої влади» – Рада розглядає право застосовувати норми права як своє первісне право, яким вона ділиться із «виконавчим органом» – Комісією. У той же час така передача повноважень не позбавляє Раду права в окремих випадках самостійно здійснювати ці повноваження. Однак на практиці така передача не стала винятком із загального правила, навпаки, делегування повноважень є загальним правилом, а виконання своїх рішень Радою – виключенням. Таку позицію зайняв і Суд ЄС, який обмежив можливості Ради ухилятися від передачі повноважень Комісії. По-третє, виключне право законодавчої ініціативи належить Комісії. Наявність законодавчої ініціативи в Комісії слід оцінити як позитивний момент, тому що вона краще інших інститутів бачить прогалини в законодавстві і за допомогою цього повноваження може їх усунути. Але виключне право на здійснення цього повноваження веде до порушення принципу поділу влади, сутність якого полягає в забезпеченні самостійного функціонування органів різних гілок влади. Крім того, обмеження права законодавчої ініціативи в інститутів, що символізують собою законодавчу владу, може призвести до зниження ефективності їх роботи. По-четверте, Договір про ЄС наділив Раду – представника законодавчої влади, окремими судовими повноваженнями. Так, у рамках здійснення економічної і валютної політики Комісія відстежує стан бюджету і розмір державного боргу держав-членів. У випадку виявлення дефіциту Рада

за рекомендацією Комісії і з урахуванням аргументів держави-члена кваліфікованою більшістю голосів приймає рішення про наявність надмірного бюджетного дефіциту і рекомендації з його усунення. У випадку невиконання запропонованих заходів Рада на підставі рекомендації Комісії, як крайній захід, кваліфікованою більшістю голосів приймає рішення про застосування санкцій (накладення штрафу) проти держави-порушника (ст. 104 ДЄС). Таке повноваження є суттєвим порушенням принципу поділу влади. ,

Отже, нормативним проявом принципу інституційної рівноваги є закріплені в установчих договорах положення про так званій вертикальній та горизонтальній поділ компетенції в ЄС. Під вертикальним поділом компетенції розуміють розмежування повноважень між державами-членами і Європейськими Спільнотами (ст. 4 ДЄС). Закріплені в установчих договорах повноваження органів ЄС і форми та методи співпраці між ними становлять принцип горизонтального поділу компетенції.

По-четверте, принцип встановлення і підтримки балансу владних повноважень та інтересів між різними інститутами, який досить співзвучний з принципом поділу влад в частині, яка стосується системи стримувань і противаг. Принцип «інституційного балансу», як він був сформульований Європейським судом у справі «Європарламент проти Ради» ще в 1990 р., полягає «в системі розподілу владних повноважень між різними інститутами Спільноти, кожний з яких виконує свою власну роль в інституційній структурі Спільноти, і у вирішенні тих завдань, які стоять перед Спільнотою». Він передбачає надання кожному інституту необхідного для виконання своїх владних повноважень рівня самостійності; неможливість безумовної передачі своїх повноважень іншим інститутам або іншим утворенням; необхідність прояву поваги до владних повноважень інших інститутів;

По-п'яте, принципи надання повноважень, пропорційності й субсидіарності, безпосередньо закріплені в установчих договорах (ст. 5 ДЄС) і спеціальному протоколі № 2 «Про застосування принципів субсидіарності та пропорційності», доданому до Лісабонського договору. Відповідно до

принципу надання повноважень Союз діє в межах повноважень, наданих йому державами-членами згідно з Договорами заради досягнення визначених в них цілей. Повноваження, яких не надано Союзові згідно з Договорами, залишаються за державами-членами.

Принцип пропорційності передбачає, що заходи Союзу за змістом та формою не виходять за межі того, що є необхідним для досягнення цілей Договорів. З ним нерозривно пов'язаний принцип субсидіарності, відповідно до якого у сферах, що не належать до його виключної компетенції, Союз діє лише якщо та у такому обсязі, в якому держави-члени не можуть належним чином досягти цілей запропонованого заходу на центральному, регіональному або місцевому рівнях, а натомість це краще здійснити на рівні Союзу з огляду на масштаби або результати запропонованих заходів;

По-шосте, принцип ефективності, закріплений в Договорі про Європейський Союз, в преамбулі якого зазначено, що країни-учасниці прагнуть сприяти ефективному функціонуванню установ таким чином, щоб надати їм можливість у межах єдиної інституційної структури краще виконувати покладені на них завдання;

По-сьоме, принцип відповідності керуючих впливів реальним потребам і запитам керованих компонентів і, головним чином, керованих об'єктів. Саме він визначає основні тенденції розвитку інституцій Європейського Союзу, якими є: інституційна еволюція, тобто поступові і малопомітні зміни законодавчих та адміністративних практик і процедур взаємодії інституцій ЄС з національними урядами і неурядовими акторами, що не вимагають внесення змін до засновницьких Договорів, та інституційні революції, тобто ухвалення цілого ряду нових Договорів, які істотно реформують інституції і їх взаємодії. Ці два процеси взаємно пов'язані. Унаслідок цього, інституційна система швидко пристосовується до навколишнього економічного, соціального, політичного та іншого середовища, яке безперервно змінюється.

Крім названих існують й інші принципи організації і діяльності інституційної системи ЄС, зокрема, колегіальність в обговоренні й прийнятті

рішень, відкритість і прозорість при їх прийнятті тощо. У зв'язку з цим важливо акцентувати увагу на характері відносин інституційної системи ЄС з державами-членами, який базується на основі принципу паритетності, взаємної доповнюваності і відповідальності даних наднаціональних і національних утворень один перед одним.

З огляду на це в установчих договорах особливо вказується на принцип відкритої співпраці, відповідно до якого Союз та держави-члени з цілковитою взаємною повагою допомагають одне одному виконувати завдання, що випливають з Договорів. Держави-члени вживають усіх належних заходів, загальних або спеціальних, щоб забезпечити виконання зобов'язань, що постають з Договорів або випливають з актів установ Союзу. Держави-члени вживають усіх належних заходів, загальних або спеціальних, щоб забезпечити виконання зобов'язань, що постають з Договорів або випливають з актів установ Союзу. Держави-члени сприяють виконанню завдань Союзу й утримуються від будь-яких дій, що можуть загрожувати досягненню цілей Союзу (ст. 4(3) ДЄС).

Тема 3. Європейський Парламент: еволюція правового статусу

План:

1. Історія розвитку повноважень Європейського Парламенту.
2. Склад та порядок формування; порядок роботи та прийняття рішень;
3. Законодавча функція, бюджетна функція, функція політичного контролю та консультативна функція Європейського Парламенту.

Відповідно до ст. 13 Договору про Європейський Союз (Лісабонська редакція) інституційний механізм ЄС складається з семи інститутів, перше місце серед яких посідає Європейський Парламент. Щоправда, такий припис не вказує на реальне місце цього інституту в інституційному механізмі, як і не означає, що формально перше місце він посідав раніше.

Серед головних завдань, що постали перед ЄС протягом останніх десятиріч, було посилення демократичних засад у організації Європейського Парламенту. У цьому зв'язку слід підкреслити, що саме Європейський Парламент був і залишається тим інститутом, з діяльністю якого пересічні європейці пов'язують свої сподівання як у питанні залучення Союзу до реалізації своїх потреб, так і щодо його подальшої легітимації в дусі класичних європейських демократичних традицій. Виходячи з такого розуміння, цілком закономірно, що у ст. 10 ДЄС закріплено певні демократичні засади: функціонування Союзу засноване на принципі представницької демократії; громадяни безпосередньо представлені на рівні Союзу в Європейському Парламенті; кожен громадянин має право брати участь у демократичному житті Союзу; рішення приймаються якомога відкритіше та ближче до громадян; політичні партії сприяють формуванню європейської політичної свідомості і вираженню волі громадян ЄС.

У системі інститутів ЄС Європейський Парламент став інститутом, правовий статус і повноваження якого зазнали найбільш значних змін. Поглиблення інтеграції привело до зміни правового статусу Європейського Парламенту, про що свідчить його трансформація з органу міжпарламентського співробітництва держав-членів у представницький інститут парламентського типу. Така трансформація стала результатом пошуку оптимальної моделі інституту, який би міг максимально забезпечити безпосередній і постійний правовий зв'язку між громадянином і Союзом.

Попередницею Європарламенту в його сучасному варіанті була Загальна асамблея ЄСВС. Термін «асамблея» був використаний для позначення аналогічних органів у створених у 1957 р. ЄЕС та Євратому. Слід зазначити, що під час підписання Римських договорів було вирішено не створювати в кожному співтоваристві окрему асамблею, а мати загальний орган, який офіційно став називатися Європейська парламентська асамблея. Хоча депутати Асамблеї в 1962 р. прийняли рішення про зміну назви на

«Європейський Парламент», проте в офіційних документах Співтовариств вона почала вживатись лише після набрання чинності ЄСА.

Заснування Асамблеї було обумовлене необхідністю демократизації Європейських співтовариств, діяльність яких опинилася поза контролем національних парламентів. Проте, «призначення представників Асамблеї з числа членів національних парламентів позбавляло її принципу демократичності й розмивало саму представницьку природу Асамблеї». Крім того, спочатку засідання Асамблеї проходили не в рамках приналежності депутатів до відповідної політичної групи, що властиво для нижньої палати парламенту, а на основі національних фракцій і лише в 1953 р. цей порядок було змінено. Отже, у випадку із Загальною Асамблеєю мала місце квазіпарламентська модель представництва. Зазначимо, що вказана практика суперечила ДЄСВС, ст. 20 якого передбачала, що Асамблея має складатися з представників народів держав-членів. Такий відхід від нормативно закріпленого правила можна пояснити тим, що національні уряди виявилися не готовими до запровадження прямих виборів до Асамблеї, оскільки цей крок сприяв би посиленню легітимності і наднаціональних засад Співтовариств.

Парламентська асамблея в 1969 р. підготувала проект Конвенції, що регламентувала проведення прямих виборів. Цей проект мав компромісний характер, про що свідчать деякі його положення: встановлення перехідного періоду, протягом якого третина складу Асамблеї буде, як і раніше, призначатися національними парламентами з числа своїх депутатів; можливість поєднання однією особою національного і європейського парламентського мандатів (у цьому випадку припинення національного депутатського мандату означало втрату європейського мандату); дозвіл державам-членам протягом перехідного періоду самостійно визначати модель виборчої системи. Попри компромісний характер проект Конвенції не був підтриманий Радою. Відмова національних урядів від її підписання була обумовлена позицією Ш. де Голя та інших політиків, які не бачили сенсу в запровадженні процедури прямих і загальних виборів до Асамблеї в ситуації,

коли її повноваження залишалися доволі обмеженими. Таким чином, питання про зміну правового статусу Європейського Парламенту опинилося в прямій залежності від згоди Ради, яка наполягала на вирішенні двох взаємообумовлених питань: зміцнення наднаціональних засад Співтовариств (Франція пов'язала питання запровадження прямих виборів до Європарламенту з питанням легалізації діяльності Європейської Ради) і розширення повноважень Європарламенту.

Загальна асамблея з самого спочатку не була залучена до нормотворчого процесу, її повноваження зводилися до здійснення незначного контролю за діяльністю Вищого керівного органу та загального нагляду за окремими сферами діяльності ЄСВС. Ситуація почала змінюватися після підписання Римських договорів, в яких передбачалося що Рада до прийняття рішення по проекту нормативно-правового акта, що був підготовлений Комісією, мала провести консультацію з Асамблеєю і отримати від неї резолюцію.

Європарламент прагнув підняти свій статус в інституційній системі Співтовариств або шляхом укладення угод з іншими інститутами або шляхом тлумачення на свою користь установчих договорів. Прагнення Європарламенту посилити свої позиції, з одного боку, і усвідомлення державами-членами необхідності зміцнювати наднаціональний характер об'єднання заради підвищення ефективності його функціонування, з другого, призвело до того, що Рада в березні 1960 р. в односторонньому порядку поширила дію консультативної процедури на всі важливі проблеми Європейського Співтовариства. Так, було започатковано практику так званих «добровільних консультацій», яку Рада в подальшому погодилася поширити на ті випадки, які відповідно до установчих договорів не вимагали проведення консультацій з Парламентом. У 1964 р. Рада посилити позиції Європарламенту в нормотворчому процесі шляхом поширення консультації за межі так званих «важливих проблем», не визначивши при цьому нових меж для їх застосування. У результаті в середині 70-х рр. Рада проводила консультації з Парламентом майже з усіх законодавчих пропозицій, підготовлених Комісією,

а також за своєю ініціативою запровадила практику надання пояснень того, чому зауваження Парламенту не були нею враховані. Прикладу Ради послідувала і Комісія, яка почали направляти всі службові документи не тільки Раді, але й Парламенту. Хоча така практика не отримала нормотворчого закріплення, проте продовжувала існувати і з часом стала звичною для взаємовідносин у трикутнику Рада – Європейський Парламент – Європейська комісія.

У західній літературі виокремлюють вісім ключових подій (етапів) у процесі еволюції статусу Європарламенту. Не вдаючись до їх детальної характеристики, визначимо їх з метою з'ясування того, що саме сприяло розвитку цього інституту.

1. Початок змін у повноваженнях Європарламенту пов'язують із прийняттям бюджетних договорів 1970 та 1975 рр., завдяки чому він отримав можливість впливати на формування бюджету Співтовариств. Цей крок призвів до обмеження повноважень національних парламентів у питанні формування бюджету Співтовариств. Розширення його повноважень у бюджетній сфері означало, що за Співтовариствами визнається право на існування власних ресурсів.

У цей же період активно обговорюється питання запровадження прямих виборів до Європарламенту. Так, у комюніке Гаагського саміту 1972 р. було вказано, що Рада продовжить вивчати питання щодо запровадження прямих виборів до Парламенту, а на Паризькому саміті 1972 р. голова Комісії С. Мансхольт наголосив на необхідності просуватися в напрямі до Парламенту, що обирається прямими виборами при загальному голосуванні, щоправда, ця позиція не отримала закріплення в підсумковій декларації.

2. Наступний крок у процесі розширення повноважень Європарламенту також пов'язаний із бюджетним договором 1975 р., який запровадив погоджувальну процедуру, що вимагала отримання згоди від Парламенту під час ухвалення Радою нормативно-правових актів у певних сферах. При цьому за Радою залишалося «останнє слово» у законодавчому процесі.

3. Принципового значення для зміни правового статусу Європарламенту набула процедура проведення загальних і прямих виборів, яку було ухвалено у 1974 р. під час проведення Паризького саміту (Акт про вибори представників в Асамблею шляхом загального прямого голосування від 20 вересня 1976 р.)(цей документ, які і установчі договори належить до первинних джерел права , оскільки для набуття чинності він пройшов процедуру ратифікації у державах-членах) перші вибори в 1979 р. Показово, що під час роботи саміту було ухвалено рішення про те, що проведення перших прямих виборів до Європарламенту має збігтися із запровадженням європейського паспорту, що сприятиме ідентифікації громадян Співтовариств як європейців.

4. Важливою подією в процесі зміцнення позицій Європарламенту стало ухвалення в 1980 р. Європейським Судом справедливості рішення у справі *Roquette Frères*, яким він скасував ухвалений Радою регламент, оскільки його було прийнято без необхідного в цьому випадку консультативного висновку Парламенту. Таким чином була підтверджена обов'язковість його участі в процесі прийняття законодавчих актів у визначених установчими договорами сферах. Досить цікавою в цьому випадку є аргументація Судом своєї позиції. Суд наголосив, що консультація з Європарламентом означає його можливість відігравати реальну роль у правотворчому процесі Співтовариств. Таке повноваження Парламенту є суттєвим фактором у процесі становлення інституційного балансу, що передбачений Договором. Суд також зазначив, що отримання Радою від Парламенту консультативного рішення є обов'язком, який відображає фундаментальний демократичний принцип, що полягає у можливості громадян ЄС опосередковано, через Парламент, брати участь у прийнятті рішень на рівні ЄС.

5. Чергове розширення повноважень Парламенту забезпечило підписання ЄСА, який запровадив процедуру співпраці, яка передбачила необхідність проведення другого читання у Парламенті під час консультацій щодо проекту нормативного акта, та процедуру надання згоди

Європарламентом на прийняття нових членів ЄС та укладення угод про асоціацію.

До цього етапу слід віднести ще одну подію, яка хоча і не згадується авторами періодизації, проте логічно і хронологічно з ним пов'язана. Після підписання ЄЄА, Суд виніс рішення у справі *Les Verts*, в якому обґрунтував можливість оскарження актів Європарламенту, і рішення у справі *Chernobyl*, в якому визнав за Парламентом право на оскарження актів інших інститутів Співтовариств. В умовах існування певних прогалин у праві ЄС Суд правосуддя, який вважає своїм обов'язком захищати статус і повноваження кожного з інститутів Союзу визнав за Парламентом статус повноцінного суб'єкта судового провадження з оскарження актів інститутів ЄС (ст. 263 ДФЄС (колишня ст. 230 ДЄС)).

6. Принципове значення для розвитку статусу Європарламенту мав Маастрихтський договір, який запровадив процедуру співпадаючого рішення та розширив існуючі повноваження Парламенту, що сприяло, на думку Європейського Суду з прав людини, його перетворенню на неодмінну складову законодавчої влади Союзу: *«Європейський Парламент більше не є суто консультативним органом, а перетворився на орган, покликаний відігравати визначальну роль у законотворчому процесі Співтовариства»*.

Розширення повноважень Європарламенту в цей період супроводжувалося застереженням зі сторони Суду ЄС, згідно з яким неприпустимо, аби Парламент зловживав своїми правами. Так, Суд ЄС у справі *Parliament v Council* не задовольнив позов Парламенту стосовно скасування Регламенту 3917/92 на підставі того, що Рада прийняла його, не отримавши висновку Парламент. Суд встановив, що Рада попередила Парламент про необхідність винесення висновку по проекту Регламенту в певний строк. Парламент своєчасно не прийняв його через процедурні непорозуміння, внаслідок чого Рада ухвалила Регламент без висновку. Суд зазначив, що прерогативи одного інституту не повинні перешкоджати виконанню функцій іншими інститутами, а також досягненню цілей ЄС. Отже,

аналіз практики Суду ЄС свідчить про те, що принцип інституційного балансу полягає передусім у посиленні позицій Європарламенту.

7. У 1997 р. набув чинності Амстердамський договір, який збільшив кількість напрямів європейської політики, в яких бере участь Європарламент: якщо раніше його повноваження поширювалися на п'ятнадцять напрямів, то після набуття чинності Амстердамським договором – на тридцять вісім. Договір також розширив правові підстави застосування процедури співпадаючого спільного рішення та забезпечив юридичну обов'язковість рішення Європарламенту щодо майбутнього нормативно-правового акта.

8. Згідно з Лісабонським договором Європарламент виступає представником не народів держав-учасниць, а громадян Союзу (ст. 14 ДЄС). Парламент стає обов'язковим учасником законодавчого процесу у межах інституційного трикутника Комісія – Рада – Європарламент. На сьогодні Парламент несе рівну з Радою відповідальність за якість законодавства. Нова роль Парламенту базується на розширеній процедурі співпадаючого рішення (зараз це загальна законодавча процедура, на основі якої приймається більшість законодавчих актів Союзу (статті 289 і 294 ДФЄС)), завдяки чому досягається одна із цілей Лісабонських реформ – наближення законодавчого процесу до загальноприйнятих демократичних стандартів. Крім того, Європарламент також отримав певні права у сфері здійснення контролю за Комісією, що робить його більш схожим на національні законодавчі органи; у Парламенту також зросли повноваження щодо впливу на структуру та зміст бюджету ЄС. І останнє – зазнала змін структура і організація самого Парламенту. Сьогодні статус Європарламенту, його склад, порядок організації та формування регулюються у ст. 14 ДЄС, ст.ст. 223–234 ДФЄС, які деталізуються у Регламенті Парламенту та щорічній Програмі його діяльності. На особливу увагу заслуговує Регламент, який регулює основні положення, які стосуються правового статусу та порядку функціонування Парламенту, його повноважень та порядку їх здійснення, а також регламентує відносини з іншими інститутами та органами ЄС і національними парламентами. Проект

Регламенту розробляється Парламентом, але затверджується Радою, яка виносить рішення кваліфікованою більшістю голосів після отримання висновку Комісії. Це ще раз переконливо доводить, що Європарламент не є аналогом національного парламенту.

Договір про Європейський Союз (ст. 14) визначає, що у Європарламенті депутати представляють не окремі держави-члени, а усіх громадян Союзу, внаслідок чого вони не пов'язані наказами своїх виборців, не можуть бути відкликані і голосують відповідно до своєї совісті й переконань. Їх кількість становить 750 депутатів та Голова. Представництво громадян є дегресивно-пропорційним з мінімальним порогом з шести представників від держави-члена. Жодна держава-член не може отримати більше 96 місць. Членів Європарламенту обирають строком на п'ять років на засадах прямого загального виборчого права шляхом вільного таємного голосування. Правом обирати і бути обраним громадяни Союзу наділяються незалежно від місця їх проживання на території ЄС. Порядок здійснення права обирати і бути обраним встановлюється Радою, що приймає рішення одностайно за пропозицією Європейської комісії і за згодою Європарламенту. Крім ДЄС порядок формування Парламенту закріплений у спеціальному джерелі первинного права ЄС – Акті про вибори представників в Асамблею шляхом загального прямого голосування від 20 вересня 1976 р.

Досить дискусійних є питання правового регулювання порядку проведення виборів до Європарламенту. Спроби запровадити однакову виборчу процедуру здійснювалися неодноразово, починаючи з 1976 р., однак вони не увінчалися успіхом. Чинні установчі договори передбачать у перспективі запровадження однакового порядку проведення виборів, а поки що дотримання загальних принципів обрання депутатів у державах-членах. Доки єдина процедура виборів у Європарламент не запроваджена, організація і проведення голосування регулюється кожною державою-членом відповідно до національного виборчого законодавства.

Правові акти ЄС проголошують загальне виборче право, проте не розкривають змісту цього принципу, оскільки в усіх державах-членах діють єдині конституційні норми, що закріплюють рівне і загальне виборче право для громадян, що досягли вісімнадцятирічного віку.

В усіх країнах ЄС депутати Європарламенту обираються за пропорційною системою, хоча і в різних її варіантах (списочна або система голосу, що передається). Таке правило було закріплено в 2002 р. в результаті реформи Акта 1976 р. Акт надає державам-членам можливість самостійно визначати виборчі округи, не порушуючи при цьому пропорційний характер системи, визначати мінімальний поріг для отримання місць, встановлювати верхню межу витрат кандидатів у депутати. Акт визначив гарантії діяльності депутатів Парламенту, зафіксував перелік посад, зайняття яких несумісне з депутатським мандатом, а також встановив єдиний для всіх держав-членів період голосування.

Місце розташування. Європейський Парламент (англ. European Parliament) розташований у м. Страсбург (Франція), де проводяться щорічні сесії, та в м. Брюссель (Бельгія), де проводяться засідання парламентських комітетів. Європарламент може збиратися для проведення у Брюсселі позачергової сесії на вимогу більшості його депутатів або на вимогу Ради чи Комісії, як правило не довше двох днів (ст. 229 ДФЄС).

Перш ніж проаналізувати *законодавчі повноваження* Європарламенту, необхідно зазначити, що законодавчий процес у межах ЄС – це сукупність визначених в установчих договорах процедур прийняття певними інститутами ЄС рішень нормативного та рекомендаційного характеру. Лісабонський договір досить чітко регламентує ці процедури (статті 288–299 ДФЄС). В ЄС законодавчі повноваження реалізуються через систему трьох інститутів: Комісія – Рада – Європарламент. Роль останнього у цьому трикутнику відповідно до Лісабонського договору значно посилилася, хоча Рада не втрачає своєї ключової позиції у законодавчому процесі. Це стосується і Комісії, яка продовжує залишатися головним ініціатором прийняття

законодавчих актів ЄС. Зміни, внесені Лісабонським договором торкнулися не стільки перебігу законодавчої процедури, скільки розширення кількості сфер, у яких рішення або постанови ухвалюються Європарламентом і Радою разом за пропозицією Комісії (ст. 294 ДФЄС). Передбачається, що відповідно до загальної законодавчої процедури буде ухвалюватися 90 % законодавчих актів ЄС. Решта актів ухвалюватиметься в рамках спеціальної законодавчої процедури, яка є іншою формою співпраці Парламенту і Ради. Згідно з ч. 2 ст. 289 ДФЄС ухвалення регламентів, директив або рішень, яке здійснюється або Європарламентом за участю Ради, або Радою за участю Європарламенту, є спеціальною законодавчою процедурою.

Порівняно із Маастрихтським договором значно посилилася роль Парламенту у бюджетній, фінансовій сфері.

Бюджетний процес характеризується високим рівнем співпраці у формі тріалогів (між Комісією, Радою та Європарламентом) та засідань узгоджувальних комітетів, що було юридично закріплено Міжінституційною угодою 1999 р. Відповідно до ст. 314 ДФЄС річний бюджет Союзу встановлюється Європарламентом та Радою, які діють згідно зі спеціальною законодавчою процедурою. Хоча проект бюджету готує Комісія, Європарламент має право його змінювати, йому належить останнє слово у прийнятті (або відхиленні) бюджету (ст. 314 ДФЄС). Якщо Парламент відхиляє бюджет, процедура прийняття останнього починається спочатку.

Європарламент одночасно залучений і до процесу прийняття актів, що стосуються системи власних ресурсів. Як зазначено у ст. 311 ДФЄС, після проведення консультацій з Європарламентом і одноставно з ним, Рада, діючи згідно зі спеціальною законодавчою процедурою, ухвалює рішення, що встановлює положення стосовно системи власних ресурсів Союзу, а також щодо заходів з їх реалізації. Так само Рада, діючи згідно зі спеціальною законодавчою процедурою, ухвалює регламент, що встановлює багаторічну фінансову програму. Рада діє одноставно після отримання згоди Європейського Парламенту, яка надається більшістю складу його членів.

Стаття 322 ДФЄС передбачає обов'язкову участь Європарламенту (загальна законодавча процедура) у прийнятті регламентів щодо фінансових правил, які визначають, зокрема, процедуру, що ухвалюється для формування та виконання бюджету, представлення та проведення аудиту звітності, а також правил, що передбачають перевірку відповідальності суб'єктів фінансової діяльності, зокрема уповноважених розпорядників та бухгалтерів. Європарламент бере участь у визначенні методів та процедури, за допомогою яких надходження до бюджету, передбачені положеннями, що стосуються власних ресурсів Союзу, надаються у розпорядження Комісії, та заходів, яких слід вжити для задоволення потреб у коштах, якщо такі є.

Європарламент не лише бере участь у розробці проекту бюджету ЄС та в його прийнятті, але й разом із Радою контролює виконання кошторису. Так, Комісія щороку подає Парламенту та Раді звітність про виконання бюджету попереднього фінансового року. Комісія також направляє Європарламенту та Раді баланс активів та пасивів Союзу та подає їм оціночний звіт про фінанси ЄС, що ґрунтується на досягнутих результатах, зокрема стосовно вказівок, наданих Європарламентом та Радою. Отже, бюджетні повноваження Парламенту дають йому можливість впливати на всю політику ЄС.

Серед контрольних повноважень Європарламенту найбільш вагомим є право на оголошення вотуму недовіри Комісії. З такою пропозицією може виступити кожен член Парламенту. У разі якщо вотум недовіри підтримає подвійна більшість, усі члени Комісії колективно подають у відставку (ст. 234 ДФЄС). За всю історію існування Союзу питання про вотум недовіри Комісії ставилося на голосування лише один раз. Це пояснюється тим, що до січня 1995 р. Європарламент ніяк не впливав на призначення членів Комісії. Отже, не існувало важелів, які б спонукали новий склад Комісії брати до уваги бажання Європарламенту. Однак 3 січня 1995 р. було запроваджено нову процедуру визначення складу Комісії, у межах якої Парламент отримав повноваження по затвердженню її членів. І хоча контрольні повноваження щодо Комісії все ще характеризуються недостатньою повнотою, оскільки

Парламент не може висловити недовіру окремому члену Комісії і відправити його у відставку, все ж на шляху до виправлення цієї ситуації вже зроблено перший крок – Парламент обирає і може відправляти у відставку шляхом винесення вотуму недовіри двома третинами своїх членів голову Комісії (ст. 17 ДЄС).

Для здійснення контрольних повноважень щодо Комісії Європарламент широко використовує інститут інтерпеляції, коли Комісія відповідає усно чи письмово на запитання, поставлені депутатами. Крім того, Парламент щорічно затверджує як програми діяльності Комісії на новий рік, так і загальні звіти про її роботу за рік, що минає (ст. 230 ДФЄС). Усі ці процедури свідчать про закладення основ політичної відповідальності Комісії перед Парламентом.

Контроль Європарламенту за діяльністю Європейської ради та Ради є значно вужчим. Так, Європейська рада та Рада самі визначають процедури, відповідно до яких вони будуть заслуховуватися Парламентом (ст. 230 ДФЄС). Зокрема, правило 19 Процедури Ради передбачає можливість направляти голову або члена Ради для участі у сесіях Парламенту. Починаючи з 1960 р. голова Ради робить перед Європарламентом усний звіт про діяльність очолюваного ним органу за рік, що минув. Щодо Європейської Ради, то вона зобов'язана інформувати Європарламент про хід своїх засідань та надавати йому щорічний письмовий звіт про результати своєї діяльності.

Європарламент наділений повноваженнями проводити розслідування: на вимогу чверті його членів він може створити тимчасову слідчу комісію для того, щоб, не перешкоджаючи реалізації повноважень інших компетентних інститутів та органів, перевірити, чи мав місце факт правопорушення або порушення порядку управління під час застосування права ЄС (ст. 226 ДФЄС). Слідчі комісії, які виявляють нові факти та привертають увагу громадськості до певних аспектів діяльності інститутів ЄС, є одним із механізмів реалізації контрольної функції Парламенту. Порядок здійснення права на розслідування здійснюється Парламентом за власною ініціативою згідно з регламентом, який

приймається відповідно до спеціальної законодавчої процедури після схвалення Радою і Комісією (ч. 3 ст. 226 ДФЄС).

Розглядаючи механізми парламентського контролю та розширення впливу громадян ЄС на процес прийняття рішень у Союзі, слід звернути увагу на деякі процедури. Передусім йдеться про право на подання індивідуальних та колективних петицій (право на петицію мають фізичні та юридичні особи ЄС), які підлягають обов'язковому розгляду Європарламентом, за умови якщо ця петиція стосується питань компетенції Союзу. Зважаючи на обставини справи Комітет з петицій може передати петицію на розгляд пленарної сесії Парламенту або, висловивши офіційну думку, просити Голову Європарламенту передати її на розгляд Комісії чи Ради ЄС.

Ще одним елементом парламентського контролю ЄС є запити депутатів. Письмові та усні запити, які депутати Парламенту подають на підставі ст. 230 ДФЄС, дають можливість отримати виключну інформацію щодо певних подій або передбачають прийняття певного рішення стосовно Комісії. Якщо спочатку запити подавалися лише до Комісії, то згодом інші інститути ЄС також погодилися відповідати на них. У 1976 р. на Паризькому саміті глави держав та урядів поширили цю практику на сферу спільної зовнішньої політики та політики безпеки, зобов'язавши засідання міністрів закордонних справ держав-членів (згодом формалізовані в Раді ЄС) відповідати на запити Парламенту.

Консультативна процедура застосовується до обмеженого кола сфер правотворчості. Одержання консультативного висновку Європейського Парламенту вимагається, якщо приймаються міжнародні договори в рамках спільної зовнішньої політики та політики безпеки. Повноваження Європарламенту у сфері здійснення СЗППБ можна порівнювати з компетенцією національних парламентів у сфері зовнішніх зносин. Установчими договорами передбачені різні форми участі Парламенту у сфері зовнішніх зносин: від консультацій до надання згоди на ті чи інші дії у цій сфері. Так, угоди про створення асоціацій з державами або міжнародними

організаціями, угоди про приєднання Союзу до ЄКПЛ, угоди, які при організації процедур співпраці створюють інституційний механізм, угоди, які мають важливі бюджетні наслідки для ЄС, та угоди, що поширюють свою дію на сфери, стосовно яких застосовується звичайна чи спеціальна законодавча процедура, коли вимагається схвалення з боку Парламенту, укладаються після отримання його згоди (ст. 218 ДФЄС). Європарламент також надає згоду на початок переговорів про прийняття держав до ЄС або про вихід з нього (статті 49 та 50 ДЄС). Його згода необхідна також для застосування заходів стосовно держав-членів, які допускають суттєві умисні порушення цінностей, на яких заснований Союз (ст. 7 ДЄС). Європарламент консультує Високого представника Союзу із зовнішніх справ і політики безпеки з приводу головних аспектів і основоположних пріоритетів СЗППБ і СПБО, а також може звертатися з питаннями до Ради та Високого представника чи давати їм рекомендації. Також він організовує щорічні дискусії про стан справ у цих сферах (ст. 36 ДЄС).

Необхідно також зазначити, що Європарламент наділений правом звернення до Суду ЄС стосовно законності актів Союзу (ст. 263 ДФЄС), а також отримання від Суду висновку щодо відповідності проекту міжнародної угоди положенням Договору про ЄС (ч. 1 ст. 218 ДФЄС).

Проведений аналіз засвідчує, що Європейський Парламент є інститутом, який найбільш еволюціонував у процесі поглиблення інтеграції, про що свідчить зміна порядку його формування, розширення законодавчих, контрольних, бюджетних і зовнішньополітичних повноважень. При цьому він має значний потенціал для свого подальшого розвитку, оскільки є єдиною серед інституцій Союзу, легітимність якої забезпечується безпосереднім волевиявленням громадян ЄС, інтереси яких він покликаний відображати і реалізовувати у політиці інтеграційного об'єднання.

Тема 4. Правовий статус Європейської Комісії

План:

1. Еволюція правового статусу Європейської Комісії.
2. Склад та порядок формування Європейської Комісії.
3. Інститут незалежності комісарів та вимоги до комісарів.
4. Повноваження Європейської Комісії.

Керівний орган ЄС створювався як ключовий інститут, який був покликаний визначати пріоритети розвитку ЄСВС і забезпечити досягнення цілей інтеграції (ст. 8 ДЄСВС), для його членів, кандидатури яких висували національні уряди і які призначалися за їх спільною згодою, а також держав-членів була вироблена система вимог (ст. 9 ДЄСВС), яка мала забезпечити наднаціональний характер інституту і незалежність працюючих у ньому чиновників. Мова йде, зокрема, про таке: члени Комісії зобов'язані діяти в інтересах Співтовариства; їм забороняється звертатися із запитами і отримувати інструкції від будь-якого уряду або іншого органу; вони зобов'язані утримуватися від дій, що несумісні з їх обов'язками; їм забороняється займатися іншою діяльністю за винагороду або безоплатно; на держави-члени покладалася обов'язок поважати незалежність членів Комісії і відповідно утримуватися від спроб вплинути на них під час виконання ними своїх обов'язків. Слід підкреслити, що з метою забезпечення максимальної незалежності Комісії і її членів вказані вимоги поширювали свою дію як на час перебування вказаних чиновників на посадах, так і після звільнення з них (ст. 9 ДЄСВС). Порухення цих вимог було підставою для звільнення Судом (за запитом Ради або Комісії) члена Комісії з посади або позбавлення права на пенсію чи інших привілеїв, що заміняють її. Слід зазначити, що в цілому такі вимоги у незмінному вигляді діють і сьогодні.

Провал ратифікації ДЄОС і припинення розробки проекту ДЄПС, а також занепокоєння національних урядів щодо того, що наділення Комісії ЄЕС повноваженнями, які реалізовував Вищий керівний орган ЄСВС, в

умовах надзвичайно широкої компетенції ЄЕС призведе до суттєвого посилення ролі наднаціональних інститутів, негативно позначилися на статусі Комісії. Як наслідок, під час створення ЄЕС і Євроатому їх інституційні системи були побудовані на інших засадах: Комісія в ієрархії інститутів з першого місця опустилася на третє, тоді як Рада з третього місця піднялася на друге (ст. 4 ДЄЕС). Така перестановка в інституційній системі призвела до зміни повноважень інститутів і співвідношення між ними. Так, до Ради перейшло не лише право прийняття рішень (за ДЄСВС (ст. 14) це право належало Комісії), але й визначення умов їх застосування та здійснення управлінських дій (ст. 145 ДЄЕС), що обмежило повноваження Комісії. Крім того, в ЄЕС було запроваджено більш жорсткий контроль з боку Ради за Комісією, аніж аналогічний контроль Ради за Вищим керівним органом в ЄСВС.

Підписання Римських договорів стало не єдиним фактом, що призвів до суттєвого послаблення позицій Комісії. У 1965 р. було підписано Договір про злиття, відповідно до якого з 1967 р. повинна була працювати єдина для трьох Співтовариств Комісія, що мало привести до підвищення її значення. Проте насправді було запущено протилежний процес. Зниження активності Комісії під час розв'язання питань, які зачіпали інтереси провідних держав-членів, і, як наслідок, довіри до неї з боку національних урядів відбулося під час кризи «пустого крісла». У результаті, хоча Комісія продовжувала розробляти законопроекти і доповіді з актуальних питань, проте без активної підтримки з боку тандему Німеччина–Франція і в умовах постійних змін голови Комісії вони не мали шансів на реалізацію. У результаті Комісія поступово відійшла від активного відстоювання перед Радою власної позиції з розроблених нею законопроектів і спиралася на положення ст. 100 ДЄЕС, які передбачали прийняття законопроектів одноголосно членами Ради.

Ситуація ще більш ускладнилася після того, як розпочався процес розширення Європейських співтовариств, який передбачав перерозподіл посад, оскільки існувала потреба у дотриманні національних квот при

організації Комісії. Про пониження ролі Комісії і певною мірою зневажливе ставлення до неї з боку національних урядів свідчить те, що голова Комісії не брав участі у підписанні договорів про розширення Співтовариств, а її роль при підготовці Ломейської конвенції 1975 р. була обмежена суто технічною та адміністративною підтримкою держав-членів.

У цілому слід погодитися з висновком про те, що, з 80-х рр. розвиток інституційної структури ЄС відбувався шляхом зростання ролі й розширення повноважень Комісії, внаслідок чого вона поряд з Радою перетворилася на провідний інститут ЄС, а їх повноваження набули збалансованості. Щоправда збереження цієї тенденції вимагало від Комісії значних зусиль, що пов'язано з двома головними причинами.

По-перше, організаційний принцип Союзу – представництво власних інтересів: кожний інститут розглядає себе як опору власних інтересів – національних чи комунітарних, які він покликаний просувати і захищати.

По-друге, певна конкуренція існує між інститутами (Європарламент і Комісія), що належать до категорії наднаціональних. Так, Європарламент завжди прагнув набути повноважень, які властиві національному парламенту (наприклад, право законодавчої ініціативи) і які на рівні Союзу є монополією Комісії. Парламент може ініціювати прийняття певного законодавчого акта шляхом внесення відповідних пропозицій до Комісії, але остання може як розробити відповідний акт на їх основі, так і вмотивовано відмовити в їх розробці. Якщо набути права законодавчої ініціативи Парламенту не вдалося, то розширити свої законодавчі повноваження за рахунок Комісії він все ж таки зміг. Так, Комісію було виключено зі складу Узгоджувального комітету, за результатами роботи якого Рада і Європарламент здатні змінити пропозиції Комісії без її згоди, причому для цього не вимагається одноголосного рішення Ради.

Амстердамський договір не змінив порядок формування Комісії, однак позначився на порядку її функціонування: якщо раніше думка Парламенту щодо кандидатури голови Комісії мала рекомендаційний характер, то відтепер

набувала обов'язковості; підвищився статус голови Комісії (його згода стала необхідною для призначення комісарів), впливовість якого перестала залежати від його особистих здібностей і підтримки з боку національних урядів. Однак, положення, які змінювали статус голови Комісії, були закріплені не в тексті Договору, а в Декларації про організацію і функціонування Комісії. Цей факт зайвий раз свідчить про те, що держави-члени побоювалися, щоб Комісія не перетворилася на «європейський уряд». Загалом, починаючи з цього етапу реформування інституційної системи об'єднання, зміни в порядку організації й функціонування Комісії були обумовлені змінами у порядку голосування і визначення кваліфікованої більшості в Раді, що суттєво ускладнювало досягнення компромісу між державами-членами.

Позиції Комісії були істотно підірвані через відставку її складу на чолі с Ж. Сантером. Як відомо, Європарламент отримав такий потужний засіб впливу на Комісію як постановка питання про винесення їй вотуму недовіри, що наближує Комісію за статусом до національного уряду. Інститут парламентської відповідальності Комісії означає, що за ініціативою депутатів Європарламент двома третинами голосів, що становлять абсолютну більшість його членів, може висловити недовіру Комісії, що тягне за собою її колективну відставку. Вважалося, що це повноваження Парламенту з категорії «сплячих», доки в 1999 р. виникла реальна загроза його застосування. І хоча ця процедура не була реалізована, іміджу Комісії було завдано нищівного удару. Крім того, стало очевидно, що Європарламент може реально впливати на долю Комісії.

З метою відновлення довіри до себе Комісія ініціювала запровадження правил і процедур, які б унеможливили поведінку і практику, що призвели до відставки Комісії Ж. Сантера; здійснила реформу цивільної служби ЄС; прийняла кодекс поведінки членів Комісії; почала послідовно реалізовувати вимогу стосовно обґрунтованості рішень, що нею ухвалюються тощо. Крім того Комісія звернулася до Суду ЄС, який використав цю справу, аби вперше

у своїй практиці дати авторитетне тлумачення вимог установчих договорів до чиновників ЄС вищого рангу

Нова спроба обмеження законодавчих повноважень Комісії на користь Ради мала місце напередодні підписання Ніццького договору. Про гостроту ситуації свідчать висловлювання голови Комісії Р. Проді в Європарламенті, де він заявив, що без належних повноважень Комісія перетвориться на дискусійний клуб, нездатний відстоювати спільні інтереси держав-членів, а також під час зустрічі з канцлером ФРН, якого він попередив, що планує об'єднати невеликі країни ЄС проти будь-яких спроб Франції та Німеччини обмежити повноваження Комісії.

Ніццький договір викликав неоднозначну оцінку дослідників з точки зору результатів реформи Комісії: якщо, з одного боку, відбулося посилення наднаціональних засад в організації її роботи, про що свідчать зміни у порядку її формування (голова Комісії затверджується кваліфікованою більшістю членів Європейської Ради; кандидатури членів Комісії вносяться державами-членами; кінцевий склад Комісії формується Радою за згодою голови Комісії, після чого він схвалюється Європарламентом і остаточно затверджується кваліфікованою більшістю на засіданні Ради (ст. 214 ДЄСПВ)), то з другого – окремі положення, що символізують таке посилення, мали фіктивний характер (процедура затвердження складу Комісії кваліфікованою більшістю голосів Ради і необхідність отримання згоди голови Комісії на призначення інших її членів має значення, коли кожна держава-член висуне декілька кандидатур на одне місце – в іншому разі голова Комісії і Рада виступають статистами, здійснюючи свій вибір без реальної можливості вибору), що знецінювало їх зміст.

Головний здобуток Ніццького договору полягав у просуванні в напрямі перетворення голови Комісії на реального керівника цього інституту, про що свідчить закріплення за ним права здійснення політичного керівництва, визначення структури Комісії, розподілу і перерозподілу повноважень між її членами, здійснення поточного контролю за їх діяльністю. Відповідно до

Процедурних правил пріоритети в роботі Комісії, а також її щорічна робоча програма мають збігатися з політичним баченням ситуації Комісії. При цьому Комісія повинна визначати свої перспективні стратегічні цілі й Щорічну політичну стратегію, на основі якої розробляється робоча програма і попередній бюджет на наступний рік, відповідно до політичних вказівок її голови (ст. 1 Процедурних правил Комісії). Голова Комісії представляє програму Парламенту і відповідає на запитання депутатів, які стосуються законопроектів, що впливають з цієї програми. Впливовість голови визначається також його одноособовим правом розподіляти посади серед інших членів Комісії. Голова вносить свої пропозиції стосовно розподілу посад після попередніх неформальних консультацій зі своїми колегами. Показово, що розподіл обов'язків серед членів Комісії чітко не регулюється її Процедурними правилами. У результаті вирішальну роль у цьому питанні відіграє голова Комісії, який спирається на загальне положення про те, що він розподіляє між членами Комісії сфери діяльності. При цьому голова може змінити своє рішення у будь-який час (ст. 3 Процедурних правил).

Затягування з реформуванням Комісії сприяло зменшенню ефективності її діяльності. На сьогодні ресурси Комісії несумірні з тими завданнями, що стоять перед нею. За кількістю співробітників її можна порівняти з адміністрацією великого міста, а масштаб її повноважень з середини 1980-х рр. стрімко зростає. Як наслідок Комісія дедалі гірше справлялася зі своїми обов'язками навіть у пріоритетних сферах і була нездатна якісно визначати ці пріоритети. Реформи певною мірою підвищили ступінь ефективності і транспарентності Комісії, проте не могли вирішити принципового протиріччя: створена як мотор інтеграції Комісія вимушена здійснювати широке коло виконавчих функцій, що відволікає її адміністративні ресурси і не дозволяє якісно здійснювати перспективне планування.

Великі сподівання на реформування Комісії та посилення повноважень її голови поклалися на Конвент з розробки проекту Конституції для Європи. Однак вони виявилися марними. У підсумку строк реформування Комісії було

відкладено до 2014 р., коли кількість членів Комісії має становити дві третини від загальної кількості держав-членів і буде визначено принцип ротації в її складі. Гальмування питання реформування Комісії було обумовлене бажанням держав-членів за будь-яку ціну зберегти принцип рівного представництва в організації цього інституту і прагненням не допустити трансформації Комісії у публічно-політичний інститут.

Лісабонський договір також не виправдав сподівання прибічників ідеї реформування Комісії. Хоча він містить цілий ряд новел щодо реформування інституційної системи, однак він не передбачає такого важливого для підвищення ефективності діяльності Союзу кроку, як реформа Комісії. Надання *de jure* голові Комісії право на свій розсуд розподіляти портфелі між її членами зовсім не означає, що *de facto* він може це робити, оскільки насправді виявляється заручником побажань національних урядів. Серед положень, які певною мірою посилюють позиції Комісії і голови, слід назвати такі.

Європейська Комісія (ст. 17 ДСЄ, ст. ст. 244 – 250 ДФЄС) є представником наднаціональних, тобто спільних інтересів держав-членів. Серед інститутів Союзу Європейська Комісія (далі – Єврокомісія, ЄК, Комісія), напевно, є органом, який найважче класифікувати. Вона не є повною мірою ні виконавчим, ні законодавчим органом, але поєднує в собі одночасно обидві ці функції, вона одночасно є гарантом установчих договорів та має монополію законодавчої ініціативи, її аналогів не існує у світі.

Основне місце розташування Єврокомісії Брюссель, штаб-квартира розташована у будинку Берлеймон (Berlaymont), деякі з її служб працюють у Люксембурзі. У своїй діяльності вона спирається безпосередньо на установчі договори об'єднання та свій Внутрішній регламент. Відповідно до Договору про ЄС, Комісія обстоює загальний інтерес Союзу та висуває належні ініціативи в цьому напрямку. Вона контролює дотримання державами-членами Договорів та актів, що приймаються для їх розвитку інститутами ЄС, здійснює під контролем Суду ЄС нагляд за дотриманням права Європейського

Союзу. Комісія забезпечує виконання бюджету і керівництво відповідними програмами, здійснює функції координації, виконання і управління відповідно до умов, передбачених Договорами. За винятком сфери зовнішньої політики і політики безпеки та інших випадків, передбачених Договорами, ЄК забезпечує зовнішнє представництво Союзу. Вона здійснює ініціативи, пов'язані із щорічним програмуванням і довгостроковим плануванням дій Союзу і забезпечує реалізацію міжінституційних угод .

Комісія традиційно майже монополізує право законодавчої ініціативи, інколи навіть говорять, що Комісія наділена ексклюзивним правом законодавчої ініціативи. Законодавчі акти Союзу можуть прийматися тільки на основі пропозицій Комісії, крім випадків, коли Договорами передбачене інше. Цікавим нововведенням є певне долучення до процесу прийняття рішень в ЄС національних парламентів. Вони отримують можливість здійснювати моніторинг законодавчих пропозицій Комісії з метою контролю за дотриманням принципу субсидіарності. Якщо протягом восьми тижнів після обнародування пропозиції Комісії більше третини парламентів країн Євросоюзу заявляють та обґрунтовують, що вона не відповідає принципу субсидіарності, то така пропозиція має бути переглянута. «Важливо, однак, не стільки це, скільки те, що вони реально долучаються до справ ЄС» . Крім того, не можна не зазначити, що відповідно до нової редакції розділу II ДЄС під назвою «Положення щодо демократичних принципів» право ініціювати розробку нових правових актів на рівні ЄС вперше надається і безпосередньо громадянам Союзу. Це право отримало назву «громадянська ініціатива», для здійснення якої необхідна підтримка щонайменше 1 млн. громадян з різних держав-членів Євросоюзу. Таким чином, громадянам надані додаткові права та гарантії на участь у керівництві Європейським Союзом.

Склад та порядок формування Європейської Комісії. Порівняно детально в новій редакції установчих договорів Союзу регламентується і порядок формування Комісії. Раніше члени Комісії призначалися за загальною згодою держав-членів строком на чотири роки. Ще Маастрихтський договір

реформував процедуру формування Європейської Комісії, одночасно розширивши мандат Комісії до п'яти років. Надалі реформи процедури формування Комісії були передбачені Амстердамським, Ніщцьким і Лісабонським договорами, в яких поступово відбувалися суттєві зміни порядку висунення та призначення Голови Комісії та її членів, спрямовані на посилення демократичного контролю за формуванням Єврокомісії.

Мандат Комісії – п'ять років, тобто дорівнює строку повноважень Парламенту. Зважаючи на результати виборів в Європарламент, і після проведення відповідних консультацій Європейська Рада, Європейська Рада, виносячи ухвалу кваліфікованою більшістю голосів, пропонує Європарламенту кандидатуру на заміщення поста Голови Комісії. Цей кандидат вважається обраним, якщо отримає підтримку більшості депутатів. Якщо запропонований кандидат не набирає необхідну більшість голосів депутатів, то Європейська Рада, ухвалюючи рішення кваліфікованою більшістю голосів, пропонує протягом одного місяця кандидатуру нового кандидата, яка проходить ту саму процедуру обрання.

Коли кандидат на пост Голови отримує необхідну підтримку Парламенту, Рада переходить до наступного етапу формування Комісії. За згодою разом з новообраним Головою Комісії Рада затверджує список інших осіб, яких він пропонує призначити членами Комісії. Підбір таких осіб здійснюється на базі побажань держав-членів відповідно до критеріїв, передбачених у Договорі. Кожен кандидат проходить співбесіду в профільних парламентських комісіях, під час якої парламентарії мають змогу познайомитися із запропонованим кандидатом, оцінити його серйозність і знання європейських справ. Надалі Голова Комісії, Високий представник та інші члени Комісії як загальна колегія пропонуються на затвердження Європарламенту. Схвалений склад Комісії призначається Європейською Радою, яка ухвалює рішення кваліфікованою більшістю голосів. Діюча процедура формування Комісії дійсно має суттєві відмінності в порівняно з колишнім порядком. Якщо раніше установчі договори вимагали повної згоди

всіх держав-членів щодо кандидатів на посаду Голови і членів Комісії, то нині для висунення та затвердження відповідних кандидатів необхідна кваліфікована більшість голосів. Це означає, що ті чи інші кандидати, у тому числі й Голова, можуть бути висунуті на посаду, навіть якщо вони не мають підтримки всіх держав-членів.

Установчі акти, на жаль, не містять положень, які б детально регламентували структуру Європейської Комісії. В обох Договорах йдеться лише про Голову та членів Комісії, а також про Високого представника із закордонних справ і політики безпеки. Саме вони, напевно, виступають центральними структурними елементами.

Більш-менш детально установчі договори визначають роль Голови Європейської Комісії. Загальна тенденція з цього питання свідчить про підвищення ролі цієї посади. Спочатку Голова Комісії виконував переважно суто адміністративну роль, його вплив на хід справ визначався не стільки займаною посадою, скільки особистим авторитетом, але з плином часу він перетворився на фігуру значного політичного масштабу. Нині Договір підтверджує особливий статус і роль Голови Комісії як не просто першого з рівних, а керівника ЄК.

Голова Комісії визначає загальну орієнтацію діяльності ЄК, вирішує питання внутрішньої організації Комісії, з тим щоб забезпечити згуртованість, ефективність і колегіальність в її діяльності (це не означає, що він може самостійно змінювати структуру ЄК, обумовлену в ДЕС, зокрема відносно Високого представника у закордонних справах і політиці безпеки), призначає заступників голови (окрім Високого представника) з числа членів Комісії. Він також може відправити членів Комісії у відставку відповідно до правил, встановлених ДЕС, однак Високий представник з закордонних справ і політики безпеки подає у відставку тільки відповідно до особливої процедури.

Інститут незалежності комісарів та вимоги до комісарів. Члени Комісії обираються з числа осіб компетентних і відомих своєю європейською ангажованістю (тобто бажанням і готовністю відстоювати загальносоюзні

інтереси), що у свою чергу повинно гарантувати їх незалежність. Окрім зазначених вимог можна вказати на те, що кандидат має бути громадянином Європейського Союзу та мати високі морально-етичні якості. Оскільки кожен громадянин держави-члена ЄС є автоматично громадянином самого Союзу, то ніяких юридичних складнощів з питань громадянства під час формування Комісії не виникає. Вимога щодо має високих професійних якостей кандидата передається, в першу чергу, на розсуд державам-членам, і, як правило, на практиці висуваються особи, які вже займали високі пости у національних урядах, що напевно має підтверджувати їх компетенцію. Втім, кожна країна має свої власні критерії вибору, тому «Комісія відбиває розмаїття талантів і покликана: політичні діячі, державні службовці й академіки» .

Щодо морально-етичних вимог, по-перше, Договір підкреслює, що Комісія повністю незалежна у своїй діяльності. Члени Комісії не повинні вимагати або отримувати будь-які інструкції від жодного з урядів чи інститутів, органів або організацій. Слід відмітити, що порушення принципу незалежності є підставою для визнання поведінки комісара такою, яка не відповідає вимогам, передбаченим у Договорах, і, як наслідок, може спричинити постановку питання щодо примусової відставки відповідного члена Комісії. По-друге, комісари мають утримуватися від будь-яких дій, несумісних з їхнім статусом або із здійсненням покладених на них функцій. Члени Комісії під час перебування на посаді не можуть займатися будь-якою професійною діяльністю, оплачуваною або неоплачуваною . Приступаючи до виконання своїх обов'язків, вони урочисто присягають поважати під час строку повноважень зобов'язання, що випливають із перебування на посаді, зокрема обов'язок поводитися чесно та розважливо. У разі будь-якого порушення цих зобов'язань може бути прийняте рішення про те, що відповідний член з огляду на обставини має бути примусово звільнений. Вимоги щодо чесності та розважливості поширюються на комісарів й після закінчення строку їхніх повноважень. Це може стосуватися займання колишнім комісаром у майбутньому певних посад або отримання якихось

матеріальних вигод тощо. Проте питання відповідальності у цьому разі вирішується дещо інакше, колишній член Комісії може бути позбавлений права на пенсію чи інші пільги.

Вирішення питання щодо примусового звільнення члена Комісії належить до юрисдикції Суду ЄС. Ініціювати справу може сама Комісія або Рада, яка діє простою більшістю. І якщо будь-який член Комісії вже не відповідає вимогам, необхідним для виконання його обов'язків, або якщо він винний у вчиненні серйозного проступку, Суд вирішує питання про застосування відповідних санкцій.

Посада, вакантна внаслідок примусового звільнення, а також можливої відставки або смерті члена Комісії, заповнюється на залишок строку перебування на посаді попереднього члена новим, який має таке ж громадянство та призначений у такому ж порядку, в якому призначаються нові члени Комісії. Рада, однак, діючи одностайно за пропозицією Голови Комісії, може прийняти рішення про те, що така вакантна посада не потребує заповнення, зокрема, коли залишок строку перебування на посаді члена Комісії є коротким.

Практика функціонування Європейської Комісії доводить, що притягнення до індивідуальної відповідальності членів Комісії явище не поширене. Тим не менш, факти такого роду зловживань владою мали місце. Найбільш відомим прикладом є криза та відставка Комісії Сантера. Політична криза, яка призвела до дострокової відставки Комісії, була викликана саме порушеннями морально-етичних вимог, які стали широко відомі та призвели до постановки питання щодо довіри Комісії з боку парламентаріїв. Вотум недовіри Парламентом винесено так і не було, адже Комісія за своїм рішенням дострокові пішла у відставку.

Як бачимо, Комісія також несе колегіальну відповідальність перед Європарламентом, який може прийняти резолюцію недовіри Комісії. Якщо така резолюція недовіри прийнята, члени Комісії повинні колективно подати у відставку. У випадку такої відставки всіх членів Комісії вони продовжують

виконувати свої обов'язки і опікуватися поточними справами, доки їх не буде замінено на залишок строку їхнього перебування на посаді.

Окрім того, до структури Комісії входять генеральні директорати та спеціалізовані служби. Саме вони здійснюють підготовку та контроль за виконанням рішень Комісії. Кількість і коло повноважень генеральних директоратів і служб не збігаються з кількістю членів Комісії та з їх повноваженнями. Один член Комісії може мати у своєму підпорядкуванні кількох генеральних директорів, або, навпаки, коло обов'язків одного генерального директорату може поширюватися на кількох членів Комісії, або комісар взагалі може не мати у підпорядкуванні генерального директорату [32]. Ієрархічної залежності між різними генеральними директоратами не існує, навіть якщо на практиці одні з них вважаються більш впливовими і престижними.

Особливе, надзвичайно важливе місце серед структурних підрозділів Комісії належить Генеральному Секретаріату, який допомагає Голові під час організації всієї роботи Комісії. Не менш важливе значення має юридична служба, без участі якої на розгляд комісії не може бути винесено жодного проекту рішення.

Повноваження Європейської Комісії. Головним призначенням Комісії є те, що вона обстоює загальний інтерес Союзу та висуває належні ініціативи в цьому напрямі. Комісія забезпечує виконання установчих договорів, а так само й інших нормативних правових актів, які ухвалюються інститутами Союзу задля їх виконання. Комісія під контролем Суду Європейського Союзу наглядає за застосуванням права Союзу. Вона виконує бюджет та керує програмами, здійснює координаційну, виконавчу та управлінську функції, забезпечує представництво Союзу в зовнішніх відносинах, за винятком сфери спільної зовнішньої та безпекової політики та інших випадків, обумовлених установчими договорами. Окрім того, вона ініціює щорічне та багаторічне планування діяльності Союзу з метою досягнення міжінституційних домовленостей.

Аналіз повноважень Комісії свідчить про те, що до них належать повноваження, які закріплені безпосередньо в установчих договорах (основні, першочергові), та інші повноваження, які надаються Комісії за рішеннями Ради та Парламенту (похідні, делеговані). Звідси випливає, що на відміну від інших інституцій, обсяг повноважень Комісії має тенденцію до постійного розширення в результаті поступового наділення її новими правами та обов'язками з прийняттям Парламентом і Радою нових законодавчих актів.

За своїм змістом повноваження Єврокомісії є дуже широкими: збір інформації; проведення перевірок й інспекцій; притягнення до відповідальності держав-членів, які порушують приписи права Євросоюзу; накладення штрафів; перевірка на відповідність праву ЄС нормативних актів держав-членів або їх проектів, а також санкціонування певних заходів держав-членів; проведення колективних переговорів з профспілками і роботодавцями; розробка та виконання бюджету; представництво ЄС у міжнародних відносинах, включаючи право вести переговори; ухвалення нормативних та індивідуальних актів (у першу чергу актів делегованого законодавства) тощо. Особливе значення серед повноважень Комісії належить їй виключному праву на законодавчу ініціативу, яке полягає у тому, що, за деякими винятками, лише Комісія має право вносити на розгляд Ради ЄС та Парламенту проекти майбутніх нормативних актів Союзу, що суттєво підвищує роль Комісії у діяльності Союзу в цілому, а особливо у законодавчому процесі. Зазвичай усе це різноманіття повноважень поділяють на певні блоки, серед яких, на нашу думку, можна виокремити: забезпечення виконання установчих договорів та інших норм права Євросоюзу (функція охоронця установчих договорів, як її називають у західній доктрині); участь у нормотворчому процесі, передусім, визначення політичного курсу Союзу шляхом розробки законопроектів і висунення відповідних законодавчих ініціатив (так звана функція мотора інтеграції); здійснення повноважень з управління (адміністративна функція); а також здійснення функцій зовнішньополітичного представництва та

зовнішніх зв'язків. Втім, запропонований поділ (як і будь-який інший варіант поділу) є умовним і не враховує деяких нюансів.

У загальному вигляді повноваження Комісії зі збору інформації закріплено у ст. 337 ДФЄС, а щодо конкретних сфер деталізується в інших нормах установчих договорів і нормативних актів ЄС. Це повноваження, з однієї сторони, містить право чи іноді обов'язок самої Комісії збирати інформацію, здійснювати різноманітні інспекції та перевірки у державах-членах, на підприємствах і в організаціях, а з другої, обов'язок, у певних випадках, держав-членів чи приватних осіб повідомляти Комісію про деякі свої дії або рішення. Роботу зі збору інформації здійснюють численні агентства, офіси, статистичні служби, дослідні центри та інші спеціалізовані установи. Відповідні дані містяться у щорічних звітах і доповідях Комісії.

До обов'язків Комісії входить не лише виявлення на підставі отриманої інформації існування певних порушень права ЄС, але й вжиття заходів з їх ліквідації. З цією метою Комісія має повноваження проводити слідчі дії, встановлювати факти порушення та ухвалювати відповідні рішення з застосування санкцій, що має місце, як правило, у спеціальних сферах (наприклад, право конкуренції, здійснення фінансових обов'язків, дотримання бюджетного режиму тощо), а крім того, звертатися до Суду ЄС з позовом до держави-члена зі звинуваченням її у невиконанні договірних зобов'язань у порядку ст. 258 ДФЄС.

Загалом держави-члени дотримуються договорів, інакше ЄС просто не зміг би функціонувати, тим більше, що ст. 4 ДЄС встановлює обов'язок держав-членів вживати усіх належних заходів, загальних або спеціальних, щоб забезпечити виконання зобов'язань, що випливають з установчих договорів або з актів установ Союзу, а також сприяти виконанню завдань Союзу й утримуватися від будь-яких дій, що можуть загрожувати досягненню цілей Союзу. Більшість порушень, яких припускаються держави, є наслідком щирого нерозуміння, неправильного тлумачення, затримань з впровадженням законів у національне законодавство. Втім навмисне невиконання законів

також трапляється, особливо у сфері політики конкуренції та внутрішнього ринку .

Адміністративна стадія є найважливішою в процедурі припинення невиконання зобов'язання, оскільки включає переговори з державою-членом і пошук досягнення згоди без використання примусу, а також вироблення практики, якої у майбутньому будуть дотримуватися держави-члени. Переговори тут є головною формою вирішення спору, а судовий розгляд є лише частиною цього процесу, іноді неминучою, але другорядною. Тож коли Комісія вирішує вдатися до певних дій проти порушника, як правило, вона діє неквапно й обережно. Спочатку надсилається формальне повідомлення, на яке відповідна держава має надати свої пояснення. На відповідь держава-член має два місяці. Якщо в цей строк відповіді не надходить або ж надходить, але не містить задовільного пояснення, Комісія робить обґрунтований висновок, в якому пояснює чому, на її думку, держава-член порушує положення договору. І знову, зазвичай, Комісія надає державі два місяці на те, щоби виправити порушення. Більшість випадків завершуються на етапі формального повідомлення або обґрунтованого висновку. Якщо ж перелічені заходи не дали жодних результатів, Комісія вимушена звернутися до Суду ЄС.

Судова стадія. Рішення Суду, в якому він констатує факт порушення, є обов'язковим для виконання державою-членом. Нагляд за його виконанням знову ж покладається на Комісію. Якщо Комісія вважатиме, що відповідна держава-член не вжила необхідних заходів для виконання рішення Суду, вона може, після надання державі можливості надати свої пояснення, знову винести це питання на розгляд Суду, одночасно визначивши розмір твердої суми або пені, що підлягають сплаті відповідною державою-членом (ч. 2 ст. 260 ДФЄС). Функції Комісії в рамках ст. 260 ДФЄС дещо різняться від функцій у межах ст. 258. Так, «в процедурі за ст. 258 Комісія більшою частиною веде переговори в дусі співробітництва, використовуючи «м'яке право», а у процедурі за ст. 260 вона виступає як прокурор. Такий умовний поділ виникає через те, що в рамках процедури за ст. 260 Комісія має справу із державою-

членом, яка знехтувала рішенням Суду ЄС, а таке порушення саме по собі має серйозний характер».

За результатами судового розгляду Суд може зобов'язати державу сплатити визначені Комісією штрафні санкції. Застосування штрафних санкцій мало місце, наприклад, відносно Греції (щоденна пеня у 20 000 євро), яка у 2000 році не виконала рішення Суду про закриття великого сховища відходів на острові Крит; відносно Іспанії (пеня у розмірі 624 150 євро за рік за невиконання директиви ЄС про якість пляжних вод); відносно Франції (штраф у розмірі 20 млн. євро та пеня – 57 761 250 євро кожні півроку до виправлення ситуації) за незабезпечення належним чином контролю за діяльністю з рибальства, а також внаслідок затримання трансформації директиви ЄС про розповсюдження генетично модифікованих організмів до навколишнього середовища (штраф 10 млн. євро) тощо. Усі вказані суми надходять до бюджету інтеграційного об'єднання. Такою є процедура розслідування за фактами порушень права ЄС державами-членами, що ж стосується приватних осіб, то, за загальним правилом, контроль за дотриманням норм права ЄС громадянами та юридичними особами здійснюють безпосередньо держави-члени, вони ж притягають порушників до відповідальності. І все ж таки в деяких випадках Комісія має право здійснювати розслідування та самостійно, без звернення до Суду, накладати штрафні санкції на підприємства, які порушують норми права ЄС.

Процедура розслідування та накладення санкцій на підприємство-порушника дуже схожа на судову процедуру, що наближає діяльність Комісії до здійснення певних правосудних, а точніше, так званих квазісудових функцій. Такої думки дотримується, наприклад, П. Крейг, зазначаючи, що «...Комісія не є судом взагалі, але більш схожа на орган, який виконує судові функції». Прикладами такої діяльності Комісії можуть бути: рішення у справі «Volkswagen», за яким Комісія зобов'язала «Volkswagen» AG сплатити штраф у розмірі 102 млн. євро за зловживання конкурентними правилами гри в транскордонній торгівлі автомобілями; штраф, накладений Комісією на

компанію Wanadoo Interactive, яка є філіалом France Telecom, на 10,35 млн євро за зловживання домінуючим положенням на ринку Інтернет послуг; гучне розслідування Комісії у справі проти корпорації Microsoft, у результаті якого Комісія наклала на корпорацію штраф у розмірі 497 млн євро за порушення права з конкуренції ЄС.

Окрім розслідувань вже скоєних правопорушень, Комісія наділена превентивними повноваженнями, а саме попереднім контролем. Це означає, що в чітко визначених галузях для виконання певних дій або видання певних нормативних актів держава-член повинна подати план цих дій або проект нормативних актів для затвердження Комісією. Комісія, у свою чергу, може як дозволити вчинити такі дії, так і заборонити.

Характеризуючи діяльності Єврокомісії у сфері нормотворчості, можна виокремити два основні напрями її повноважень. Передусім, Комісія безпосередньо бере участь у розробці нормативно-правових актів і їх здійсненні. Водночас діяльність Комісії у цій сфері охоплює також програмування розвитку Союзу шляхом висунення різноманітних програм, пропозицій, побажань, рекомендацій і висновків, які у більшості випадків мають інформаційний характер.

Такі рекомендації та висновки Комісія може приймати за власною ініціативою або за запитами інших інститутів. Чітких критеріїв щодо форми цих актів не існує, вони можуть містити програми підготовки і здійснення певних заходів, спрямованих на забезпечення функціонування Євросоюзу, реалізацію його цілей і завдань. З цією метою Комісія постійно публікує різного роду Білі та Зелені книги, декларації, комюніке, заяви, інші документи, які містять стисло або розгорнуту програму майбутньої законодавчої діяльності чи діяльності, спрямованої на виконання вже ухвалених нормативних актів. Одночасно такого роду рекомендаційні акти дозволяють певною мірою визначити позицію Єврокомісії з певних питань, які підлягають врегулюванню чи просто обговорюються іншими інститутами і державами-

членами. Нерідко такі програмні документи розробляються та ухвалюються Комісією з метою визначити головні напрями розвитку інтеграції.

Однак одним з найбільш важливих повноважень Єврокомісії у сфері нормотворчості є її право законодавчої ініціативи. Пріоритетність і значущість цього права особливо підкреслюється установчими договорами у старій редакції та повністю підтверджується Лісабонським договором. Не вдаючись до деталей існуючих у Союзі законодавчих процедур, можна констатувати, що Комісія є ініціатором початку та активним учасником здійснення цих процедур. Іншими словами, законодавчий акт Союзу може бути ухвалений лише за пропозицією Комісії, окрім випадків, спеціально передбачених установчими актами (ч. 4 ст. 289 ДФЄС).

Тема 5. Рада ЄС: правовий статус

План:

1. Еволюція правового статусу Ради ЄС.
2. Склад та порядок формування Ради ЄС.
3. Повноваження конфігурацій Ради ЄС, головування в Раді ЄС.
4. Прийняття рішень в Раді ЄС.

Рада ЄС (далі – Рада) – це інститут, який виконує в ЄС також важливу за своїм значенням роль. Спеціальну Раду міністрів ЄСВС було створено у 1952 р. за ініціативою країн Бенілюксу, які сподівалися у такий спосіб захистити свої національні інтереси в умовах домінування Німеччини, Франції та Італії в ЄСВС. Іншою метою її заснування було прагнення національних урядів врівноважити Європейську комісію, що втілювала наднаціональні засади і мала досить широке коло повноважень. Як і інші інститути Рада з розвитком інтеграції зазнала суттєвих як формальних, що позначилися на його назві, так і змістовних, що втілилися в його діяльності, змін. Так, на час свого створення цей інститут, який досить часто в літературі іменують Радою міністрів, мав назву Спеціальна рада міністрів, яку було змінено на Раду Європейських

співтовариств (1967–1993 рр.), яка у Маастрихтському договорі була перейменована на Раду Європейського Союзу. Саме остання назва є офіційним найменуванням інституту, що зазначено не лише в установчих договорах, але і в спеціальному рішенні самої Ради.

Рада за своїм статусом належить до інститутів міжурядового співробітництва, що має подвійне призначення: з одного боку, вона діє як інститут ЄС, а, з другого, є своєрідним форумом, у межах якого держави-члени озвучують і потім узгоджують національні інтереси.

З позиції принципів організації та функціонування Рада – це унікальний інститут Союзу, що має певну специфіку.

1. До складу Ради входять по одному міністру від кожної держави-члена (щоправда, кількість голосів членів Ради залежить від розміру і економічного потенціалу країни, яку він представляє), наділених у силу свого положення *ex officio* правом ухвалювати рішення, що зобов'язують державу, яку вони представляють (ч. 2 ст. 16 ДЄС). Слід зазначити, що формування законодавчого органу, яким вважається Рада, з представників виконавчої влади є порушенням принципу поділу влади (схожим є порядок формування верхньої палати парламенту в ФРН та Російській Федерації). Проте в ЄС механізм стримувань і противаг не є аналогом подібних механізмів, що діють на національному рівні.

Розширення сфер відання Союзу, а отже, і повноважень Ради обумовили закріплення в Маастрихтському договорі норми, яка передбачала можливість скликання Ради у складі глав держав і/або урядів. Зрозуміло, що проведення засідання Ради у такому форматі було доцільно лише за певних, доволі вагомих підстав. Так, засідання Ради в такому форматі було проведено 3 травня 1998 р. для вирішення питання, які держави-члени відповідають критеріям, що обумовлюють членство у Валютному союзі і готові до запровадження євро з 1 січня 1999 р. Іншою вагомою підставою для скликання Ради у такому форматі Договір про ЄС (ст. 7) визначав розгляд питання стосовно можливості накладання санкцій на державу-члена, яка допустила

серйозні і неодноразові порушення принципів, закріплених у ст. 6 ДЄС. Однак визнання Європейської Ради інститутом ЄС обумовило скасування в Лісабонській редакції Договору про ЄС положення, що передбачало можливість скликання Ради у складі голів держав і/або урядів (ст. 7 ДЄС).

2. Хоча формально Рада є єдиною структурою, її члени працюють одночасно у декількох різних спеціалізованих формаціях (конфігураціях).

Конфігурація – це спосіб комплектування Ради ЄС в залежності від профілю міністра. Установчі Договори передбачили тільки дві конфігурації Ради ЄС, а саме Рада з загальних питань (GAC) яка займається питаннями, що стосуються ряду політичних сфер Європейського Союзу, таких як переговори про розширення, прийняття багаторічної фінансової програми, питання інституційної структури ЄС. Дана конфігурація збирається один раз на місяць і здійснює підготовку засідань Європейської Ради.

А також Раду з закордонних справ (FAC), що займається питаннями пов'язаними з зовнішніми справами, політикою оборони та безпеки, політикою співробітництва в галузі торгівлі та розвитку. Рада закордонних справ складається з міністрів закордонних справ держав-членів та збирається один раз на місяць. Залежно від порядку денного, Рада може об'єднати: - міністрів оборони (спільна політика безпеки та оборони); - міністрів розвитку (співробітництво в галузі розвитку); - міністрів торгівлі (загальна комерційна політика).

Однак, Європейська Рада може збільшувати перелік конфігурацій Ради ЄС (ст. 236 ДФЄС), у зв'язку з чим на практиці їх десять. Серед яких:

Рада з питань економіки та фінансів (ECOFIN), яка також збирається один раз на місяць та розглядає питання щодо координації економічної політики, моніторинг фінансової та бюджетної політики держав-членів, євро, фінансові ринки, фінансові операції та відносини з третіми країнами. Рада з питань сільського господарства та рибальства (AGRIFISH) несе відповідальність за спільну сільськогосподарську політику, виробництво продуктів харчування, розвиток сільських районів та управління рибальством.

Вона зустрічається зазвичай один раз на місяць та об'єднує міністрів країн-членів ЄС, відповідальних за сільське господарство та рибальство (на національному рівні ці дві сфери не завжди розглядаються одним міністром). Рада з питань навколишнього середовища (ENVI) займається питаннями охорони, захисту та поліпшення якості навколишнього середовища шляхом ефективного використання наявних природних ресурсів. Зокрема, Рада ENVI відповідає за енергію, транспортні викиди, якість та безпеку води та продуктів харчування. На міжнародному рівні бере участь у глобальних викликах, таких як протидія кліматичним змінам. Рада з питань транспорту, комунікацій та енергетики (TTE) працює над досягненням цілей ЄС у сферах транспорту, телекомунікацій та енергетики для створення сучасних, конкурентоздатних, ефективних ринків та інфраструктури, а також створення транс'європейських мереж у своїх сферах роботи. У роботі Ради беруть участь міністри транспорту (4 рази на рік), енергетики (3 або 4 рази на рік) або міністри телекомунікацій (двічі на рік). Рада з питань освіти, молоді, культури та спорту (EYCS) займається питаннями культури, сприяє мобільності студентів та викладачів, стимулює мистецтво, літературу та аудіовізуальний сектор. Залежно від порядку денного об'єднує міністрів країн-членів ЄС, відповідальних за освіту, культуру, молодіжну політику та спорт. Існує також Рада з питань конкурентоспроможності (COMPET) міністри якої зустрічаються приблизно п'ять-шість разів на рік та займаються питаннями підвищення конкурентоспроможності. Рада з питань працевлаштування, соціальної політики, здоров'я та споживчих справ (EPSCO) діяльність якої покращує якість життя громадян шляхом сприяння створенню зайнятості, високому рівню соціального захисту, охороні здоров'я та інтересам споживачів. Рада з питань правосуддя та внутрішніх справ (JHA) визначає політику проти злочинності та тероризму займається питаннями правової співпраці, імміграції, захисту зовнішніх кордонів та шукачів притулку. Рада також приймає законодавчі акти стосовно вільного руху в рамках Шенгенської зони.

Вона збирається двічі кожні шість місяців і складається з міністрів юстиції та внутрішніх справ.

Тож якщо одні Ради збираються щомісяця, то інші 4-6 разів на рік. Однак незалежно від того яка Рада ухвалила рішення – вони мають однакову юридичну силу.

Як вже зазначалося, Рада – це цілісний інститут, у межах якого одночасно функціонує декілька формацій. Така ситуація закономірно породжує питання про організацію і порядок здійснення керівництва цим інститутом. Відповідно до існуючої практики головує в Раді протягом шести місяців представник однієї з держав-членів ЄС відповідно до системи рівноправної ротації. При цьому черговість головування визначає Європейська Рада. Лісабонська редакція ДЄС уточнює питання головування в окремих формаціях Ради. Так, у Раді з закордонних справ головує Верховний представник Союзу з іноземних справ і політики безпеки, тоді як в інших формаціях, як і раніше, головує представник тієї країни, яка на даний момент головує в Раді ЄС (ч. 9 ст. 16 ДЄС).

Є ще один доволі важливий аспект, що характеризує порядок головування в Раді: під час підготовки рішень Ради і керівництва в процесі її функціонування чинний голова зобов'язаний узгоджувати свої дії як зі своїм попередником, так і з своїм наступником (ст. 2 Внутрішнього регламенту (правил процедури) Ради ЄС). Такий порядок певною мірою сприяє забезпеченню спадковості й послідовності політичного курсу і діяльності Ради, що в умовах неухильного зростання кількості держав-членів набуває пріоритетного значення.

Серед притаманних діяльності Ради характерних ознак виділяють прагнення до пошуку компромісів і консенсусу у відносинах між державами-членами та гнучкість у процесі прийняття рішень. Ефективне виконання Радою її основної функції – прийняття рішень у межах ЄС – можливе виключно за умови дедалі тіснішої співпраці з Комісією та Європарламентом.

З приводу того, до якої з «гілок влади» має бути віднесена Рада, точиться дискусія, яка не припиняється з часу її заснування, що пов'язано з нетрадиційним способом її формування і широкий спектр повноважень (Рада спільно з Європарламентом реалізує законодавчу і бюджетну функції, а також здійснює функцію визначення політики і координаційну функцію (ст. 16 ДЄС)), які на національному рівні реалізуються різними гілками влади.

З категоричністю такого висновку важко погодитися. Первісно головним суб'єктом здійснення законодавчої функції виступала Комісія (статті 14, 26, 28 ДЄСВС), тоді як участь Ради в її реалізації зводилася до висловлення згоди на прийняття рішень з обмеженого кола питань. Набуття Радою статусу законодавчого органу відбулося лише після підписання ДЄЕС (ст. 145). Проте визнання на рівні установчих договорів Ради інститутом, якому належать основні повноваження у сфері законотворчості, не перетворило її *de facto* на головного законодавця Союзу. Надання Раді статусу основного законодавця було здійснено без урахування її можливостей ефективно й оперативно здійснювати законодавчі повноваження. Фактично Рада виявилася не готовою повноцінно реалізувати цей статус, що обумовило пошук механізмів забезпечення ефективності законодавчої діяльності в Союзі, до яких слід віднести заснування такого органу, як Комітет постійних представників (Корепер), та запровадження практики делегування законодавчих повноважень.

Інституційний механізм ЄСВС не передбачав створення при Спеціальній Раді Міністрів допоміжного органу. Однак труднощі, з якими зіткнулася Рада, на той час ще не обтяжена законодавчими повноваженнями, спонукали держави-члени до створення 7 лютого 1953 р. Координаційного комітету (Кокор). Підвищення ефективності діяльності Спеціальної Ради Міністрів ЄСВС завдяки Кокор привело до створення в 1958 р. при Раді ЄЕС Комітету постійних представників, принципи діяльності якого визначалися Регламентом Ради. Значущість нового органу постійно зростала. Важливого значення для зміцнення його позицій мало виокремлення у 1962 р. в структурі

цього органу двох складових: Корепер I, до складу якого увійшли заступники постійних представників і який зосередив свої зусилля на вирішенні технічних питань, і Корепер II, що складається з постійних представників і займається загальними та політичними питаннями. На визнання ролі і значення Корепер для ефективного функціонування інституційного механізму ЄЕС вказує заява, яка була оприлюднена за результатами роботи Паризького саміту (1974 р.), в якій наголошувалося на необхідності посилення ролі і більш активному залученні Корепер до розробки пропозицій стосовно проблем функціонування ЄЕС. У результаті активізується процес розширення повноважень Корепер, аби дискусії в Раді відбувалися лише з приводу найбільш важливих політичних питань. Щоправда, намагаючись розгрузити Раду шляхом передачі Корепер права готувати рішення для неї, національні уряди створили нову проблему: нечисленний штат Корепер потрапив у залежність від робочих груп, діяльність яких він не здатний повною мірою контролювати, а отже, він вимушений нести політичну відповідальність за рішення, що підготовлені експертами на основі технократичної мотивації.

Нормативне закріплення статусу, складу і повноважень Корепер на рівні установчих договорів відбулося у Маастрихтському договорі. Амстердамський договір наділив Комітет правом приймати процедурні рішення у справах згідно з переліком, визначеним Правилами процедури Ради ЄС. У Лісабонському договорі його статус визначений ст. 240 ДФЄС. Завдання Корепер полягає у підготовці роботи Ради і виконанні покладених на нього Радою доручень. Він має піклуватися про забезпечення узгодженого характеру різних напрямів політики і практичних заходів Союзу, а також про дотримання принципів законності, субсидіарності, пропорційності і принципу мотивації актів, що приймаються; норм, які визначають повноваження інститутів та органів Союзу; бюджетних правил; процесуальних норм и норм, що забезпечують прозорість функціонування та досконалість юридичної техніки при підготовці нормативних актів (п. 1 ст. 19 Внутрішнього регламенту Ради ЄС).

Роль Корепер у законодавчій діяльності розкривають положення й іншої норми Регламенту (п. 2 ст. 19): усі питання, які вносяться до порядку денного сесії Ради, підлягають попередньому розгляду в рамках Корепер, якщо тільки Рада не ухвалила інше рішення; Корепер докладає зусиль, щоб на своєму рівні досягнути згоди з питань, які підлягають розгляду Радою, і подати останній їх для затвердження; Корепер розробляє для Ради орієнтири, варіанти дій або пропозиції стосовно вирішення проблем, які мають бути розв'язані; Корепер визначає, які питання порядку денного можуть бути віднесені до категорії «А», що передбачає їх автоматичне схвалення Радою, а які – до категорії «В», що потребує їх обговорення Радою; Корепер визначає, якою саме процедурою доцільно скористатися Раді для ухвалення рішень. Показово, що відступ від вказаної процедури підготовки рішень для Ради допускається лише у випадках, коли існує потреба в негайному розгляді питання й прийнятті рішення по ньому. Однак у цьому разі рішення про відхід від вказаної процедури ухвалюється Радою одноголосно.

Значення, яке надається допоміжному органу, який *de jure* не має повноважень для прийняття рішень, пояснюється тим, що 90 % рішень, які приймаються Радою, попередньо узгоджені у Корепер. Якщо на етапі становлення діяльність Корепер оцінювалася окремими експертами негативно (його звинувачували в підриві ролі Комісії, послабленні позицій Ради), то сьогодні, завдяки посередницькій ролі між ЄС і державами-членами, між різними формаціями всередині Ради, що пов'язано із слабкою координацією дій між РЗП і спеціалізованими Радами, а також між Радою і робочими групами і комітетами, його діяльність оцінюється позитивно. Це пов'язано з тим, що досить часто представники держав-членів у Корепер виступають захисниками позицій Комісії перед своїми урядами, сприяючи розвиткові інтеграції.

Іншим засобом підвищення ефективності законотворчої діяльності Ради є практика делегування нею належних їй нормотворчих повноважень Комісії. Розширення компетенції ЄС завжди супроводжувалося делегуванням Радою

Комісії нових повноважень у сфері як законодавчої, так і виконавчої діяльності, що одночасно передбачало збереження Радою за собою інструментів контролю над реалізацією переданих виконавчих повноважень.

Бажання держав-членів контролювати через Раду діяльність Комісії привело до створенням на початку 1960-х років системи комітетів. Передбачалося, що Рада буде контролювати реалізацію Комісією виконавчих повноважень через систему комітетів, діяльність яких набула легітимного характеру завдяки положенням ЄСА. Комітети – це своєрідні дискусійні форуми, до складу яких входять представники держав-членів, головує на яких Комісія. В їх діяльності зацікавлені як національні уряди в особі Ради, так і Комісія: вони дають можливість національним урядам контролювати рішення, що приймаються Комісією, і водночас допомагають останній у рамках діалогу із зацікавленими державними органами визначити, наскільки заходи, що спрямовані на реалізацію правових приписів, відповідають стану справ у державах-членах. Процедура, що регулює відносини між Комісією й комітетами, заснована на так званих «комітологічних рішеннях» Ради. Система комітетів побудована залежно від методу їх діяльності:

- Консультаційні комітети наділені виключно консультативними повноваженнями стосовно оцінки виконавчих пропозицій Комісії, яка зобов'язана врахувати позицію комітету «в максимально можливій мірі» і поінформувати його про те, як саме його позиція була врахована, проте залишається незалежною в своїх діях з цих пропозицій. Вважається, що це найслабкіша форма контролю національних урядів за діяльністю Комісії;

- Координаційні комітети: специфіка їх діяльності полягає в тому, що у випадку коли заходи, встановлені Комісією, розходяться з позицією комітету, Комісія повинна представити їх Раді, яка кваліфікованою більшістю може ухвалити інше рішення;

- Регулюючі комітети: якщо заходи, передбачені Комісією, не відповідають позиції комітету, Комісія зобов'язана відкласти застосування запропонованих нею правозастосовних заходів і передати їх Раді, а також

Європарламенту для ознайомлення. Рада протягом трьох місяців може схвалити їх або прийняти власне рішення, яке ухвалюється кваліфікованою більшістю. Якщо у вказаний строк Рада не ухвалила рішення, то Комісія затверджує заходи, коли Рада не заперечує;

– Комітети з процедури регулювання з функцією контролю покликані забезпечити Раді і Європарламенту можливість здійснення контролю перед затвердженням загальнозначущих заходів для зміни несуттєвих статей прийнятого відповідно до процедури спільного прийняття рішення правового акта. Якщо один з двох інститутів відхилить захід, то Комісія не може його затвердити. Замість цього вона може внести поправки або нову пропозицію.

У результаті аналізу діяльності комітетів М. В. Стрежньова доходить висновку, що на практиці у переважній більшості випадків (до 99 %) комітети погоджувалися на ті заходи, які пропонувала Комісія. Це означає, що, у випадку коли виникає незгода з такими заходами безпосередньо з боку Ради або Європарламенту, вони позбавлені можливості завадити їх реалізації. Це означає, що Комісія насправді виявляється більш впливовою в процедурах комітології, аніж у процесі законотворчості.

Окрім законодавчої Рада реалізує й інші функції. При цьому якщо одні функції, наприклад, ухвалення спільно з Європарламентом бюджету ЄС, призначення членів окремих інститутів і органів Союзу (наприклад, членів Рахункової палати, Комітету регіонів, тощо) роблять її схожою на національний парламент, то інші, зокрема право самостійно забезпечити виконання прийнятих рішень, здійснення координаційної діяльності, укладення міжнародних угод, здійснення загального керівництва Європейським оборонним агентством роблять її більш схожою на орган виконавчої влади.

Рада наділена окремими судовими повноваженнями, що також порушує уявлення про законодавчий орган влади. Так, у рамках здійснення економічної і валютної політики Комісія відстежує стан бюджету і розмір державного боргу держав-членів. У випадку виявлення дефіциту Рада за рекомендацією

Комісії і з урахуванням аргументів держави-члена кваліфікованою більшістю голосів приймає рішення про наявність надмірного бюджетного дефіциту і рекомендації щодо його усунення. У випадку невиконання запропонованих заходів Рада на підставі рекомендації Комісії кваліфікованою більшістю голосів приймає рішення про застосування санкцій (накладення штрафу) стосовно держави-порушниці (ст. 126 ДЄС). Крім того, Рада може взяти санкцій стосовно держави, яка допускає серйозні і постійні порушення демократичних цінностей Союзу (п. 3 ст. 7 ДЄС). В умовах ефективного функціонування Суду ЄС природу цих повноважень можна пояснити небажанням держав-членів надавати наднаціональним інститутам право застосування санкцій щодо себе.

Не менш складний характер має інше питання, пов'язане із процедурою ухвалення рішень кваліфікованою більшістю, – це розподіл голосів у Раді.

Відповідно до Лісабонського договору (п. 4 ст. 16 ДЄС) з 1 листопада 2014 р. кількість голосів держав-членів у Раді зміниться – запроваджено систему подвійної більшості, відповідно до якої кваліфікована більшість голосів становитиме не менше 55% членів Ради, що включають, як мінімум, п'ятнадцять з них, в яких мешкає не менше 65 % населення ЄС. Водночас запроваджується такий механізм, як блокуюча меншість (певна кількість членів Ради, що може перешкодити ухваленню рішення Радою), яка складається не менш ніж з чотирьох членів Ради. Якщо така блокуюча група не утворена, вважається, що кваліфікована більшість досягнута. Вказана норма має на меті перешкодити трьом великим державам (ФРН, Франції та Великобританії) навіть за умови, що в них мешкають понад 52% населення ЄС, перешкодити ухваленню рішення. Однак слід зазначити, що важко уявити ситуацію, коли б ці держави не змогли залучити хоча б ще одну державу для блокування не вигідного для них рішення. Враховуючи цей факт, слід погодитися з думкою, що дієвість цього механізму викликає сумніви.

Інший спосіб, яким можуть скористатися держави-члени, щоб відкласти невідкладне їм рішення, закріплений у Декларації № 7, відповідно до положень якої державам-членам, що мають у своєму розпорядженні кількість голосів, що є близькою до блокуючої меншості, надається право вимагати повторного обговорення проекту акту Ради.

Договір про функціонування Союзу (п. 2 ст. 238) передбачає можливість відходу від процедури, передбаченої п. 4 ст. 16 ДЄС. У тих випадках, коли Рада розглядає питання не за ініціативою Комісії або Верховного представника Союзу з іноземних справ, а за власною ініціативою або за ініціативою групи держав-членів передбачено формування суперкваліфікованої більшості: для ухвалення рішення необхідно, щоб за нього проголосувало 72% членів Ради, щоправда в цьому разі не застосовуються зазначені додаткові вимоги. ДФЄС також врегулював питання визначення кваліфікованої більшості у випадках, коли в голосуванні беруть участь не всі держави-члени, а саме з приводу ухвалення рішення, що стосується єврозони, а також просунутої співпраці.

Аналіз діяльності Ради й органів, покликаних сприяти їй у здійсненні її повноважень, дозволяє зробити висновок про необхідність подальшого реформування цього інституту як шляхом удосконалення його законодавчої діяльності, так і шляхом звільнення від невластивих для органа законодавчої влади виконавчих і судових функцій, що передбачає передачу розпорядчих повноважень Ради Комісії, яка має структуру і штат технічних спеціалістів, здатних ефективно реалізовувати вказані повноваження, а судових повноважень відповідно Суду ЄС.

Тема 6.: Європейська рада як правова форма співробітництва глав держав і урядів держав–членів ЄС

План:

1. Створення та розвиток правового статусу Європейської Ради.
2. Склад та порядок роботи Європейської Ради.
3. Повноваження Європейської Ради.
4. Голова Європейської Ради.
5. Правова природа рішень Європейської Ради.

Європейська рада виникла значно пізніше інших інститутів ЄС, зазнавши еволюції свого статусу. Ідея створення цієї інституції виникла в 1974 р. під час проведення зустрічі глав держав і урядів у Парижі. Причина запровадження нового органу крилася в наслідках «Люксембурзького компромісу» (1996 р.): ані Єврокомісія, позиції якої були значно послаблені, ані Рада, діяльність якої мала галузеву спрямованість, а прийняття рішень здійснювалося на основі принципу одноголосності, не могли визначати перспективи розвитку інтеграції і надавати Співтовариствам необхідного спонукального імпульсу до розвитку. Як і будь-які інші фундаментальні інтеграційні ініціативи, ідея створення такого органу була запропонована тандемом керівників Франції (В. Ж. д'Естеном) і Німеччини (Г. Шмідтом). Передбачалося, що керівники держав–членів ЄС за участю голови Єврокомісії будуть проводити неформальні дискусії, під час яких будуть обмінюватися думками, шукати взаємопорозуміння між собою, визначати напрями подальшого розвитку, тобто вони зосередяться на політичній стороні питання, тоді як технічні питання будуть передані іншим інститутам Співтовариств. Європейська Рада повинна була виробляти від імені Європейських співтовариств єдину узгоджену політику. Запровадження нового органу стало компромісом між прибічниками ідеї створення конфедерації «Сполучених Штатів Європи» і тими, хто ратував за створення Європейського уряду.

Європейська Рада зіткнулася з проблемою визнання легітимності її ролі у регулюванні діяльності Співтовариств, оскільки її існування здавалося несумісним з принципом законності. Лише з часом шляхом доктринального тлумачення ст. 2 Договору про злиття (Брюссельський договір 1965 р.) було вироблено досить складне обґрунтування цієї ролі Європейської Ради, яке виглядає таким чином. Рада складається з представників держав-членів (ранг представництва умисно не уточнюється). Оскільки право направлення представників до Ради належить державам-членам, то вони можуть направляти на її засідання Ради будь-кого зі своїх членів, зокрема голів урядів і держав. Таким чином, держави-члени і юридична спільнота Співтовариств сформулювали і сприйняли юридичну фікцію про те, що Європейська Рада є свого роду «формою проведення» засідань Ради. У такий спосіб Європейській Раді вдалося домогтися визнання легітимності своїх рішень, за допомогою яких неодноразово долався параліч інституційної системи Співтовариств.

Неформальні дискусії поступово трансформувалися в саміти на вищому рівні. Якщо спочатку вони проходили тричі на рік, то сьогодні — чотири. Однак при необхідності Європейська Рада може провести неплановий саміт.

Аналіз установчих договорів і політичних документів Союзу дає підстави виділити етапи в процесі формалізації правового статусу Європейської Ради. Перший етап пов'язаний з Паризьким самітом 1974 р., у комюніке якого було окреслено її завдання. Функції Європейської Ради були певним чином уточнені на другому етапі, що асоціюється з Лондонським (1977 р.) і Штутгартським (1983 р.) самітами. На третьому етапі відбулося прийняття ЄСА, у якому вперше було згадано Європейську Раду, чітко визначено склад її учасників, передбачено скорочення самітів з трьох до двох на рік (нині — двічі на півріччя) (ст. 2 ЄСА). Четвертий етап пов'язаний з прийняттям Маастрихтського договору, який вперше закріпив положення про Європейську Раду в установчому договорі і чітко визначив сфери її відповідальності в рамках ЄС, розкрив характер відносин з Європейським Парламентом та й уточнив порядок роботи: Європейська Рада надає Союзу

необхідного для її розвитку спонукального імпульсу і визначає загальні політичні орієнтири, тобто вона відповідальна за розробку загальних напрямів розвитку ЄС; вона виступає тим владним центром, що визначає стратегічний напрям економічного розвитку ЄС; прерогативою Європейської Ради є сфера зовнішньої політики і політики безпеки ЄС; Європейська Рада надає Парламенту звіт про кожне своє засідання і щорічну доповідь про прогрес, досягнутий Союзом (реалізація принципу підконтрольності вищого міжурядового органу вищому представницькому (наднаціональному) інституту).

Прийняття Амстердамського договору знаменує собою п'ятий етап, який позначився посиленням ролі Європейської Ради в проведенні СЗПБ. Якщо згідно з Маастрихтським договором Європейська Рада визначала принципи і основні орієнтири лише СЗПБ, то Амстердамський договір поширив це повноваження ще й на сферу оборони. Крім того, ст. 13 була доповнена положеннями, згідно з якими Європейська Рада приймає загальні стратегічні рішення, які здійснюються ЄС у сферах, де держави-члени мають важливі спільні інтереси. Під час визначення загальної стратегії Європейська Рада встановлює цілі, тривалість і засоби, які повинні мати Союз і держави-члени.

Шостий етап пов'язаний із набуттям чинності Лісабонськими договорами. Його можна розцінювати як доленосний у процесі формалізації правового статусу і ролі Європейської Ради. Безумовно, найбільш значущою подією цього етапу стало усунення традиційної «дискримінації» Європейської Ради в інституційному механізмі ЄС — вона нарешті набула статусу інституту, а отже, зрівнялася за статусом з іншими інститутами Союзу і більше того, в їхній ієрархії зайняла друге після Європарламенту місце. На цей крок держави-члени зважилися після того, як змогли переконатися, що провідна роль Європейської Ради не здатна підірвати подальше утвердження наднаціональності Союзу.

Трансформація статусу Європейської Ради позначилася передусім на її повноваженнях у нормотворчій сфері: якщо раніше вона могла приймати документи під назвою «висновки», які були політичними документами, а тому не мали юридичної сили і не входили до переліку джерел права ЄС, то відтепер вона може приймати правові акти у формі «рішення» (ст. 26 ДЄС), які, щоправда, на відміну від директив і регламентів, не можуть бути спрямовані на уніфікацію чи гармонізацію права держав-членів (ст. 31 ДЄС). Крім того, Лісабонський договір встановив пряму заборону Європейській Раді брати участь у законодавчому процесі Союзу (ст. 15 ДЄС).

Факт заборони Європейській Раді брати участь у законодавчому процесі не повинен вводити в оману стосовно визначення її ролі у нормотворчому процесі ЄС, а також щодо значення її правових актів у законодавстві Союзу. Справа в тому, що Європейська Рада фактично виступає прообразом глави держави і як така виконує притаманні їй функції, які оформлюються відповідними рішеннями. Так, шляхом прийняття рішень вона вирішує досить широкий спектр питань організаційного характеру, спрямованих на уточнення і доповнення норм установчих договорів з питань запровадження критеріїв відповідності щодо вступу до ЄС країн-кандидатів (ст. 49 ДЄС); визначення критеріїв, у рамках яких відбуваються переговори і укладається угода про вихід держави зі складу ЄС, прийняття рішення про продовження строку дії Договорів стосовно такої держави (ст. 50 ДЄС); визначення квот держав-членів при формуванні Європарламенту (п. 2 ст. 14 ДЄС); встановлення порядку ротації держав-членів в Комісії, коли кількість комісарів буде менше за кількість держав-членів (п. 5 ст. 17 ДЄС, ст. 244 ДФЄС); прийняття рішення про перелік інших формацій Ради, окрім тих, що вказані у п. 6 ст. 16 ДЄС, та головування в них (ст. 236 ДФЄС); розширення повноважень Європейської прокуратури (ст. 86 ДФЄС). Слід зазначити, що вказаними повноваженнями, хоча вони мають надзвичайно важливе значення, не вичерпується роль Європейської Ради у нормотворчому процесі Союзу. Договір про ЄС надає їй надзвичайно важливі повноваження передусім у процесі внесення поправок до

установчих договорів: по-перше, їй належить вирішальне слово в питанні започаткування процедури перегляду установчих договорів; по-друге, Європейська Рада, в особі її Голови, скликає Конвент щодо розробки відповідних поправок; по-третє, після схвалення Європарламенту Європейська Рада може прийняти рішення про недоцільність скликання Конвенту, в цьому разі вона встановлює мандат для Конференції представників урядів держав-членів; по-четверте, Європейській Раді належать повноваження щодо пошуку шляхів вирішення проблеми з набуттям чинності схвалених Конференцією представників урядів держав-членів поправок.

Для сфери внутрішньої політики і діяльності Союзу (ч. III ДФЄС) передбачено спрощену процедуру перегляду, в якій головна роль знову-таки відведена Європейській Раді. Вона може змінити всі або окремі положення вказаного розділу шляхом одноголосного голосування. При цьому з Європарламентом, Комісією і ЄЦБ проводяться лише консультації. Щоправда таке рішення набуває чинності лише після його схвалення усіма державами-членами відповідно із конституційними правилами кожної з них (ст. 48 ДЄС).

Лісабонські договори надали Європейській Раді й інші важливі повноваження у законотворчій сфері. Так, вона наділяється правом у передбачених Договорами випадках змінити законодавчу процедуру прийняття рішення Радою, а саме: перейти від прийняття рішення одноголосно до його схвалення кваліфікованою більшістю голосів (за винятком рішень, які тягнуть військові наслідки або наслідки у сфері оборони (п.7. ст. 48 ДЄС); дозволити Раді перейти від прийняття законодавчих актів згідно із спеціальною процедурою до звичайної законодавчої процедури (п. 7 ст. 48 ДЄС). Однак реалізація цього права потребує одноголосного рішення Європейської Ради, підтримки таких рішень більшістю Європарламенту і відсутності заперечень від національних парламентів.

Окрім нормотворчих Європейській Раді притаманні й інші повноваження:

1) Європейській Раді, як і главі держави, згідно з п. 7 ст. 17 ДЄС належить прерогатива визначати кандидатуру на посаду Голови Комісії і вносити її на розгляд Європарламенту;

2) Відповідно до п. 1 ст. 18 ДЄС Європейська Рада за згодою Голови Комісії призначає і звільняє Верховного представника Союзу з іноземних справ і політики безпеки (у багатьох формах правління визначення кандидатури міністра закордонних справ належить до повноважень глави держави);

3) На підставі п. 2 ст. 7 ДЄС Європейська Рада може констатувати значне і стале порушення певною державою-членом цінностей Союзу, що за певних умов дає підстави Раді на основі п. 3 ст. 3 ДЄС застосувати санкції до такої країни.

4) Запровадження критеріїв відповідності щодо вступу до ЄС країн-кандидатів (ст. 49 ДЄС).

Лісабонська редакція Договору про ЄС конкретизує склад Європейської Ради, серед членів якої вперше з'являється її Голова, що відтепер працює на постійних засадах. Голова обирається кваліфікованою більшістю голосів строком на два з половиною роки (не більше двох термінів підряд) за неписаним правилом з колишніх членів Європейської Ради (голів держав чи урядів або голів Комісії). Поряд з головою Комісії він представляє наднаціональні інтереси (Договір категорично забороняє йому займати будь-які посади в уряді держав-членів) у міжурядовій за своїм характером Європейській Раді, що стало підставою для обмеження його повноважень представницькими, організаційними та арбітражними функціями (ст. 15 ДЄС). Як і голова Комісії він не володіє правом голосу на засіданнях Європейської Ради, коли остання приймає рішення.

Аналіз місця Європейської Ради в інституційному механізмі Союзу дозволяє погодитися з висловленим окремими науковцями припущенням, згідно з яким її доцільно розглядати як «президентську владу» ЄС, що за статусом і характером здійснюваних функцій є аналогом глави національної

держави, в якій залежно від обставин проявляється колегіальна (Європейська Рада у повному своєму складі) або індивідуальна (Голова Європейської Ради) природа. Це хоча не досить поширена, проте і не нова конституційна модель конструювання органу влади, що виконує роль і функції глави держави.

Тема 7. Суд ЄС і його роль в утвердженні наднаціональності Європейського Союзу

План.

1. Еволюція правового статусу Суду ЄС
2. Принципи діяльності Суду ЄС
3. Юрисдикція Суду ЄС

Суд Європейських співтовариств, а нині – Суд Європейського Союзу (далі – Суд ЄС) є ключовою ланкою в інституційному механізмі об'єднання, оскільки відіграє надзвичайно важливу роль як у становленні права ЄС, відокремленні інтеграційного правопорядку від національного і міжнародного права, підвищенні його ефективності, так і у розвитку інтеграційного процесу в цілому. Суд ЄС здійснює функцію гаранта надійного і стабільного розвитку інтеграційних об'єднань, перешкоджаючи їх послабленню .

Якщо на момент створення на Суд покладался обов'язок вирішувати спори між державами-членами ЄОВС і слідкувати за дотриманням ними норм установчого договору, то після підписання Римських договорів він отримав право здійснення судового контролю, що дозволило розглядати справи стосовно законності правових актів Європейських співтовариств. У подальшому на Суд ЄС було покладено завдання стосовно забезпечення однакового тлумачення й застосування права ЄСп/ЄС на території всіх держав-членів об'єднання. Поступово Суд ЄС зайняв провідну роль у питаннях інтерпретації установчих договорів ЄСп/ЄС, переконавши не лише решту інститутів інтеграційного об'єднання, але й національні уряди, і передусім верховні національні судові установи, сприйняти вироблені ним

принципи й доктрини, а також свою роль як арбітра в конституційних питаннях ЄС.

Піднесенню ролі й значення Суду ЄС в інституційному механізмі Союзу сприяло те, що він, по-перше, поряд з Комісією виступає своєрідним охоронцем (по руски – страж) інтеграційного права і, по-друге, досить успішно виконує функцію арбітра у спорах між державами-членами і інститутами Союзу, а також інститутів між собою в питаннях застосування права ЄС .

Однак такої ролі й значення Суд ЄС набув не одразу. За Договором про ЄСВС на Суд покладался лише обов'язок щодо забезпечення дотримання законності під час тлумачення та застосування установчого договору. Отже, він мав розглядати порівняно незначну кількість справ, що стосувалися технічних моментів застосування Договору. Фактично, як зазначає Т. В. Комарова, Суд ЄС було створено за зразком Conseil d'Etat, який відповідає за перегляд рішень уряду та дотримання урядом своїх повноважень. Не випадково перша справа, яку розглянув Суд, було порушено проти Високого керівного органу. У подальшому протягом тривало часу він розглядав переважно справи саме цієї категорії .

Слід визнати, що зрозуміти роль Суду ЄС в інституційному механізмі Союзу і його внесок у розвиток інтеграційного процесу неможливо без ретельного дослідження його структури, принципів функціонування, категорій й обсягу здійснюваних повноважень.

На різних етапах інтеграційного процесу Суд ЄС функціонував у різному форматі, що було обумовлено відповідним ступенем інтеграції держав-членів. Заснування Євроатому і Європейського економічного співтовариства передбачало формування для кожного з них самостійної інституційної системи, однак як і у випадку з Асамблеєю, було вирішено створити не три самостійні Суди, а спільний для трьох Співтовариств Суд правосуддя , який після набуття чинності в 1967 р. Договору про злиття став іменуватися Судом Європейських співтовариств.

Розвиток інтеграційного процесу, розширення членського складу Співтовариств породили проблему перевантаження Суду ЄС . З метою вирішення цієї проблеми держави-члени вдалися до створення Суду першої інстанції (за Лісабонським договором – Трибунал). Таке рішення нормативно було оформлено у ЄСД (1986 р.), а у 1989 р. Суд першої інстанції (далі – СПІ) вже приступив до роботи (відповідно до установчих договорів СПІ відповідальний за розгляд і винесення рішень по справах приватних осіб, компаній та організацій, а також справ у сфері конкурентного права), що дало можливість Суду ЄС сконцентрувати свої зусилля на розгляді більш складних і важливих справ, що мають політичне чи конституційне значення. Разом з тим слід зазначити, що СПІ не перетворився на самостійний інститут чи орган, оскільки він підкоряється і своєю діяльністю доповнює Суд ЄС (рішення Ради від 24.10.1988 р. № 88/591), на що, зокрема, вказує можливість оскаржити його рішення у касаційному порядку в Суді ЄС.

Створення Суду першої інстанції як структурного підрозділу Суду ЄС у підсумку виявилось заходом, що лише тимчасово зняв проблему розвантаження Суду ЄС, а отже, і підвищення ефективності його діяльності. Постійне зростання навантаження на Суд і на СПІ – з одного боку, а також необхідність адаптувати судову систему ЄС до суттєвого розширення Європейського Союзу за рахунок країн Центральної і Східної Європи – з другого, обумовило продовження реформування судової системи Союзу. У підсумку під час розробки Лісабонського договору було вирішено провести масштабну реформу Суду ЄС, внаслідок якої його структура в черговий раз зазнала змін. Відповідно до положень ст. 19 ДЄС Суд Європейського Союзу сьогодні складається з Суду (вища інстанція), Трибуналу (перша інстанція) та спеціалізованих трибуналів. Завдяки проведеній реформі Суд ЄС отримав можливість розглядати справи, які стосуються фундаментальних проблем функціонування Європейського Союзу, та реально скоротити строки розгляду справ .

Суд відносять до наднаціональних інститутів Європейського Союзу. Враховуючи його значущість у забезпеченні верховенства права ЄС і прагнучи зберегти свій суверенітет, національні уряди формують його із дотриманням принципу «загальної згоди»: за кожною державою-членом зарезервовано одне місце і відповідно лише вона може висунути кандидата на його заміщення. У випадку коли кількість держав-членів є парною, до складу Суду обирається додатково ще один суддя (як правило, від однієї з п'яти найбільших держав-членів), щоб їх кількість стала непарною.

Суду в його діяльності сприяють вісім генеральних адвокатів. У питанні формування корпусу генеральних адвокатів також застосовують певні національні квоти, але вони визначаються за іншим принципом: шість генеральних адвокатів призначаються з числа громадян шести найбільших держав-членів (Великобританії, Іспанії, Італії, Німеччини, Франції і Польщі), тоді як решта заміщуються громадянами інших держав-членів у порядку ротації за алфавітом. До речі, вказаний порядок зайвий раз засвідчує неоднакове фактичне становище держав-членів у Союзі.

На відміну від Суду кількісний склад Трибуналу чітко не визначено – відповідно до ст. 254 ДФЄС чисельність суддів Трибуналу визначається Статутом Суду ЄС. Нормативно закріплено лише правило, що кожна держава-член має бути представлена в Трибуналі не менш ніж одним представником, що дозволяє Раді в разі потреби змінювати чисельність суддів, не вдаючись до внесення змін в установчі договори. До складу Трибуналу не входять генеральні адвокати, але в разі потреби судді можуть залучатися до здійснення їх функцій (надавати вмотивовані висновки по окремих категоріях справ з метою сприяння Трибуналу у виконанні його завдань).

Спеціалізовані трибунали являють собою судові органи, що уповноважені розглядати і вирішувати чітко визначену категорію правових спорів. Можливість створення цієї судової установи при Суді першої інстанції була передбачена вперше Ніццьким договором. Спеціалізовані трибунали створюються при Трибуналі на підставі Регламенту, виданого Європейським

Парламентом спільно з Радою за пропозицією Комісії, або на підставі запиту Суду і після консультацій з Комісією (ст. 257 ДФЄС).

Трибунал також може працювати як у пленарному, так і в камеральному (по палатах з трьох і п'яти суддів) режимі, а також у рамках Великої палати. Трибунал зі справ публічної служби ЄС засідає в рамках палат, до складу яких входять три судді. В окремих випадках, визначених його процесуальним регламентом, він може розглядати справи на пленумі, у рамках палати з п'яти суддів або у складі одного судді.

Зважаючи на ту роль, яку в процесі еволюції свого правового статусу набув Суд ЄС, держави-члени завжди особливу увагу приділяли принципам його діяльності. Як на суддів, так і на генеральних адвокатів поширюється імперативна вимога щодо їх незалежності, компетентності та незмінюваності.

В Європейському Союзі вимоги стосовно професіоналізму кандидатів на посади суддів і генеральних адвокатів дещо відрізняються від вимог, що діють на національному рівні. У статті 253 ДФЄС закріплено правило, відповідно до якого кандидат на посаду судді чи генерального адвоката має відповідати вимогам, які є умовою зайняття вищих судових посад у країнах, від яких вони висуваються (наприклад, в Іспанії – член Конституційного трибуналу, у Греції – член Верховного суду), або бути юрисконсультом із загально визнаною компетентністю (під юрисконсультом у країнах ЄС розуміють знавців права (професорів університетів або інших спеціалістів у галузі права), відомі широкому загалу юристів своїм внеском в юридичну науку). Таким чином, залежно від того, до якої правової сім'ї належить держава-член, кандидатом на посаду судді та генерального адвоката може бути або професійний суддя (у країнах англо-саксонського права), або теоретик права (академічний юрист), або професійний суддя (у країнах континентального права).

Судді і генеральні адвокати Суду і судді Трибуналу призначаються на посаду строком на шість років за загальною згодою урядів держав-членів. З метою забезпечення спадковості діяльності судових установ кожні три роки

склад суддів і генеральних адвокатів оновлюється відповідно до порядку, передбаченому Статутом Суду ЄС . Слід зазначити, що установчі договори допускають ситуацію, коли вони будуть перепризначені на повторний строк причому кількість повторних призначень жодним чином не обмежена.

Враховуючи, що формування Суду ЄС відбувається державами-членами, особливої гостроти набуває проблема забезпечення їх незалежності у процесі здійснення ними повноважень від позиції національних урядів, які висунули їх кандидатуру. Очевидно, що без дотримання цієї вимоги неможливо забезпечити наднаціональний характер Суду ЄС і його функціонування в інтересах інтеграційного об'єднання.

Лісабонський договір (ст. 255 ДФЄС) передбачає створення спеціального комітету, який зобов'язаний надавати Раді висновок щодо відповідності кандидатів вимогам, що адресуються суддям і генеральним адвокатам. До складу комітету входять сім осіб, які відбираються з числа колишніх членів Суду і Трибуналів, членів верховних національних судів і юристів із загальновизнаною компетентністю, одного з яких пропонує Європейський Парламент. Рішення щодо затвердження персонального складу комітету ухвалює Рада за пропозицією Голови Суду.

Зазначимо, що незалежність кандидатів на посаду судді чи генерального адвоката не повинна викликати ні в кого жодних сумнівів. Саме тому суддям заборонено займати політичні чи адміністративні посади. Більше того, їм заборонено займатися будь-якою професійною діяльністю, незалежно від того, оплачувана вони чи ні, якщо тільки як виняток їм не дозволить відступити від цього правила Рада, яка постановляє відповідне рішення простою більшістю.

Протокол про Статус Суду Європейського Союзу передбачає, що кандидат на посаду судді має скласти присягу, в якій він, по-перше, зобов'язується здійснювати свої повноваження відповідально і неупереджено, а також не порушувати таємницю дорадчої кімнати (ст. 2) і, по-друге, протягом строку здійснення своїх повноважень і після їх припинення дотримуватися обов'язків, що випливають з їх посади, зокрема, обов'язок проявляти

порядність і обережність у питанні зайняття деяких посад або отримання вигоди після припинення своїх повноважень (ст. 4) .

Не менш важливою гарантією незалежності суддів і генеральних адвокатів в Європейському Союзі є дотримання принципу їх незмінюваності. До завершення строку його повноважень суддя не може бути відкликаний з посади державою-членом, що висунула його кандидатуру. Достроково суддя може бути звільнений з посади або визнаний таким, що втратив право на пенсію або на інші пільги, що замінюють її, лише у випадку, коли судді і генеральні адвокати Суду одностайно дійдуть висновку, що він перестав відповідати необхідним умовам або відповідати обов'язкам, що випливають з його посади. При цьому зацікавлений суддя не бере участі у голосуванні. Якщо зацікавлений суддя є членом Трибуналу чи спеціалізованого трибуналу, Суд приймає рішення після попередньої консультації з відповідним трибуналом. Про прийняте щодо такого судді рішення секретар Суду повідомляє голів Європейського Парламенту, Комісії та Ради.

Гарантією незалежності є також поширення на суддів імунітету від юрисдикції. Слід зазначити, що імунітет стосовно дій, які були здійснені суддями під час виконання своїх обов'язків, включаючи їх усні та письмові заяви, продовжує діяти і після припинення ними своїх повноважень. Зняти з судді імунітет може лише Суд на своєму пленарному засіданні. Якщо після зняття імунітету проти судді буде порушено кримінальну справу, то така справа підлягає розгляду в кожній державі-члені виключно тією інстанцією, яка наділена повноваженнями судити членів вищого національного суду (ст. 3 Протоколу про Статус Суду Європейського Союзу).

Також забезпеченню незалежності суддів сприяє те, що голова Суду ніколи не доручає судді бути доповідачем у справі, пов'язаній з його рідною країною, що мінімізує вірогідність тиску на нього з боку національного уряду . Крім того, діє правило, згідно з яким судді та генеральні адвокати не можуть брати участь у вирішенні будь-якої справи, якщо вони раніше брали участь у ній як агенти , радники або адвокати однієї зі сторін або якщо вони залучалися

для виразу своєї думки як члена судового органу, слідчої комісії або в іншій якості.

Ще одним аргументом щодо забезпечення незалежності суддів є те, що рішення у справі приймається на закритому засіданні і вважається виразом одностайної думки всього складу Суду. Відповідно не розкриваються результати голосування, як не допускається публікація особливої або окремої думки чи заяв. Рішення у справі вступає в силу з моменту його винесення, а отже, є остаточним і не підлягає оскарженню. Важливо відзначити, що національні суди не можуть змінювати рішення Суду або вносити до нього зміни.

Зміна структури Суду ЄС обумовила перерозподіл юрисдикції між ланками судової системи Союзу. Становлення інституту юрисдикції Суду ЄС відбувалося паралельно із розвитком ідеї про його юрисдикційну монополію (ст. 344 ДФЄС), яка захищає Суд ЄС від паралельної юрисдикції інших міжнародних установ (спори між державами-членами не можуть бути вирішені шляхом їхнього звернення до іншого міжнародного суду чи трибуналу), оскільки юрисдикція останніх становитиме загрозу розподілу компетенції інститутів ЄС та автономії правової системи Союзу.

Відповідно до чинних установчих договорів Суд ЄС має юрисдикцію стосовно широкого переліку питань, проте слід погодитися з Т. В. Комаровою, яка на підставі аналізу статистичних даних доходить висновку, що головними слід вважати три категорії процедур, в яких реалізується його юрисдикція: забезпечення примусового виконання зобов'язань державами-членами ; оскарження нормативних актів інститутів і органів Союзу; ухвалення преюдиціальних рішень .

1. Забезпечення примусового виконання зобов'язань державами-членами регулюється статтями 258–260 ДФЄС. Хоча позивачем з цієї категорії справ виступає Комісія і держави-члени, однак насправді основне навантаження припадає саме на Комісію, яка уповноважена здійснювати контроль за належним виконанням національними урядами положень

установчих договорів ЄС, а також актів його інститутів. Комісія звертається до Суду ЄС з позовом до держави-члена, яка порушила свої зобов'язання, передбачені установчими договорами. Процедура розслідування можливих порушень права ЄС складається з адміністративної (обов'язкова) і судової (факультативна) стадій, причому судова стадія настає лише за умови, що національний уряд проігнорував вказівки Комісії і у визначений нею строк не привів свою діяльність у відповідність із вимогами Комісії.

Безумовно, з позовом проти держави-члена може звернутися й інша держава-член, однак її зверненню до Суду ЄС все одно передують звернення до Комісії, яка виносить мотивований висновок і надає можливість державі-порушниці надати свої письмові й усні зауваження. Таким чином, виходячи з поваги до суверенітету держав-членів, установчі договори надають останнім можливість уникнути судового розгляду і винесення щодо них відповідного рішення. Якщо справа все ж таки дійшла до розгляду в Суді ЄС, який встановив факт невиконання державою-членом певного зобов'язання, передбаченого установчим договором, то національний уряд має вжити всіх заходів для виконання судового рішення. Слід зазначити, що сам факт визнання держави порушницею уже розглядається як доволі жорстка санкція.

Слід зазначити, що держави-члени не завжди виконують приписи Суду ЄС, а тому, якщо Комісія встановить, що зацікавлений уряд не вжив необхідних заходів для виконання судового рішення, вона повторно починає процедуру розслідування. після чого може звернутися до Суду ЄС, вказавши при цьому розмір фіксованої суми або пені, яка, на її думку, відповідає зобов'язанням держави-члена. Вказану суму або пеню держава-член повинна буде виплатити, якщо Суд ЄС встановить, що вона не привела свою діяльність у відповідність до вимог його рішення. Обов'язок щодо сплати вступає в силу в день, визначений судом ЄС у своєму рішенні.

2. Оскарження нормативних актів інститутів і органів Союзу. Стаття 263 ДФЄС, що закріплює за Судом ЄС цю юрисдикцію, дозволяє йому здійснювати своєрідний «конституційний» контроль будь-якого нормативного акта,

індивідуального рішення або іншого юридично обов'язкового акта інститутів ЄС на предмет їх відповідності установчим договорам та іншим актам, що мають більшу юридичну силу, а також загальним принципам права і у випадку, якщо вимоги позивача будуть визнані обґрунтованими, визнати такий акт нікчемним і таким, що не мав місця (ст. 264 ДФЄС).

Слід зазначити, що держави-члени, формулюючи зазначену статтю, достатньо обережно підійшли до визначення підстав позовів про «анулювання» актів, що розглядаються Судом ЄС. Такі підстави мають вчерпний характер: відсутність компетенції, порушення істотних процедурних вимог, порушення ДФЄС або будь-якої норми права, що стосується їх застосування, а також зловживання повноваженнями.

Позивачем по вказаних справах виступають передусім держави-члени, оскільки через запровадження процедури прийняття рішень у Раді кваліфікованою більшістю вони втратили можливість використовувати право вето, а тому оспорювання акта в Суді ЄС перетворилося на єдину можливість перешкодити набуттю ним чинності. Позивачем можуть бути також інститути (Європейський Парламент, Рада і Комісія, ЄЦБ, Рахункова палата) і органи (Комітет регіонів) Союзу, щоправда на відміну від Європейського Парламенту, Комісії і Ради процесуальна правосуб'єктність ЄЦБ, Рахункової палати і Ради регіонів обмежена: вони подають відповідні позови до Суду ЄС лише в мету захисту своїх прерогатив. Крім того, позивачем можуть бути й фізичні (отже, не лише громадяни ЄС) та юридичні особи, яким такі акти були адресовані чи безпосередньо їх стосуються (тобто мова йдеться про те, що вони можуть оспорювати лише індивідуальні приписи ЄС, включаючи ті, що містяться в нормативних актах); вони можуть також подавати позови проти регламентарних актів, які їх безпосередньо зачіпають і не потребують виконавчих заходів. Відповідачем по справах цієї категорії виступають інститути і органи ЄС, що ухвалили акт, конституційність якого ставиться під сумнів.

Договір про ФЄС встановлює обмежені строки, протягом яких зацікавлені суб'єкти можуть подати позови до Суду ЄС. Цей термін становить два місяці з моменту опублікування (для нормативних актів) або сповіщення позивача, а у випадку коли таке опублікування або сповіщення не мало місця – з моменту, коли позивачеві стало відомо про відповідний захід. Якщо протягом вказаного строку позивач не подав до Суду ЄС позов, то у подальшому він втрачає право на таке звернення.

3. Преюдиціальні запити являють собою звернення до Суду ЄС судових органів держав-членів (національні суди (усі або лише вищої інстанції), а також органи (трибунали), що не належать до судової системи, але здійснюють юрисдикцію з певних справ), які в процесі своєї діяльності зіткнулися з проблемою тлумачення або застосування права Європейського Союзу. Ці запити утворюють преюдиціальну або непряму юрисдикцію, що становить майже половину справ, що вирішуються Судом ЄС. Здійснюючи діяльність преюдиціального характеру, Суд ЄС забезпечує законність під час застосування норм права ЄС судовими органами держав-членів.

Можливість розгляду преюдиціальних запитів Судом ЄС передбачена ст. 19 ДЄС і ст. 267 ДФЄС. У преюдиціальному порядку Суд ЄС може виносити рішення з приводу:

— запитів стосовно тлумачення змісту певних положень установчих договорів або законодавства ЄС;

— запитів стосовно дійсності правових актів ЄС у тих випадках, коли національні судові установи вважають, що можливо існує невідповідність певного правового акта ЄС установчому договору. Подача такого запиту супроводжується призупиненням розгляду справи національним судом. Суд ЄС, розглянувши запит, може прийняти рішення, відповідно до якого акт, що оспорується, або його окремі положення будуть визнані недійсними на всій території Європейського Союзу;

— запитів про відповідність національних актів праву ЄС. Потреба в їх подачі виникає тоді, коли національний суд під час розгляду справи виявить

можливу невідповідність між національними і наднаціональними підходами до правового регулювання суспільних відносин. У випадку якщо національний суд переконаний у такій невідповідності, то він зобов'язаний керуватися при розгляді справи джереалми і нормами права ЄС, але якщо у нього є сумніви з цього приводу, то він призупиняє розгляд справи і звертається до Суду ЄС. Слід зазначити, що звернення до Суду ЄС з преюдиціальним запитом для вищих судових інстанцій держав-членів – це не лише право, але й їх обов'язок, за винятком тих випадків, коли існуюча проблема була вирішена прецедентним правом ЄС.

Внесення змін до установчих договорів певною мірою завжди передбачало реформування судової системи Союзу, зокрема, здійснення перерозподілу юрисдикції з метою підвищення ефективності її функціонування. Перерозподіл, передбачений Лісабонським договором, привів до зростання ролі Трибуналу, який набув статусу суду загальної юрисдикції, що розглядає по першій інстанції майже всі прямі позови, за винятком тих, що віднесені до юрисдикції Суду або спеціалізованих судових трибуналів. Спеціалізовані трибунали, у свою чергу, мають взяти на себе частину навантаження Трибуналу. Щоправда слід зазначити, що такий перерозподіл може не виправдати сподівання авторів реформи, якщо Трибунал не справиться з навантаженням, яке виникло після розширення Європейського Союзу. Слід визнати, що ефективність функціонування Суду ЄС значною мірою залежить від правильності вибору критеріїв перерозподілу юрисдикції.

Враховуючи роль Суду ЄС в інституційному механізмі Союзу, у нього склалися специфічні відносини з інститутами, що репрезентують наднаціональні й міжурядові засади. Найбільш тісною є взаємодія Суду ЄС з Комісією, яка виконує роль «охоронця» установчих договорів, реалізацію якої поза взаємодією із Судом ЄС важко забезпечити. Тісній співпраці цих наднаціональних інститутів не перешкоджає навіть той факт, що значна частина рішень Суду ЄС, ініційованих Комісією, оберталася проти неї,

особливо в тих випадках, коли остання намагалася розширити свої повноваження. Попри це саме Комісія досить часто виступає ініціатором реформ судової системи. Це пояснюється тим, що вона зацікавлена в тому, щоб Суд ЄС отримав контроль над державами-членами, а отже, і додаткові важелі впливу на них. Так, під час роботи міжурядової конференції з підготовки Ніщцького договору (2000 р.) саме Комісія подала пакет комплексних пропозицій стосовно реформування судової системи ЄС.

Не менш плідною є взаємодія Суду ЄС з Європейським Парламентом. Значною мірою це пояснюється тим, що обидва інститути поділяють курс на перетворення Союзу на наднаціональну організацію влади. Так, Суд ЄС виправив існуючу непослідовність у правовому регулюванні питання про право звернення інститутів Європейських співтовариств: відповідно до ст. 173 ДЄЕС до Суду з приводу відсутності компетенції, порушення існуючих вимог процедурного характеру, порушення чинного Договору або правових норм, пов'язаних з його виконанням або зловживанням владними повноваженнями, могли звернутися держави-члени, Рада, Комісія, але не Європейський Парламент. Ситуація стала ще більш нелогічною, після того як ЄЄА істотно розширив законодавчі повноваження Європейського Парламенту (статті 6–12), але при цьому не включив його до переліку суб'єктів, що мають право звертатися до Суду ЄС. До виправлення ситуації вдався Суд ЄС. У справі *Meroni* (1958 р.) Суд ЄС застосував поняття «інституційний баланс сил», яке було використано ним для обґрунтування доктрини *Meroni*, яка допускає існування дискреційних повноважень і делегування їх інститутам Європейських Співтовариств, крім тих, які визначені за ними установчими договорами на тій підставі, що це порушує гарантії, передбачені балансом сил в інституційному механізмі об'єднання. Щоправда суд ЄС не пояснив, що представляють собою ці гарантії і яке значення вони мають. Лише у 1990 р. у справі *Chernobyl* Суд ЄС надав тлумачення інституційного балансу, зазначивши, що він заснований на принципі розподілу повноважень між інститутами і органами Союзу, визначенні ролі кожного з них в

інституційному механізмі та виконанні завдань, що поставлені перед ЄС . На думку Суду ЄС, дотримання інституційного балансу може змусити його вжити заходів у випадку його порушення, навіть діючи всупереч праву, коли це необхідно, щоб інституційний баланс було забезпечено. Керуючись цією доктриною, Суд ЄС вирішив, що після ухвалення ЄЄА заради забезпечення інституційної балансу Європейський Парламент має право звертатися до Суду з позовом проти Ради й Комісії у справах, які зачіпають прерогативи Парламенту. Показово, що учасники міжурядової конференції 1991 р. підтримали позицію Суду ЄС і відтворили положення рішення у справі *Chernobyl* у змісті ст. 230 Амстердамського договору. Ще пізніше, під час розробки тексту Ніццького договору держави-члени погодилися розширити право Європейського Парламенту на звернення до Суду ЄС, не лише захищаючи свої прерогативи, але й з будь-яких підстав. Разом з тим вказане не означає, що Суд ЄС у всіх випадках, коли виник спор між Радою і Європейським Парламентом з приводу вибору правильної законодавчої процедури ставав на бік останнього.

Дещо інакше склалися відносини Суду ЄС з Радою, що представляє інтереси національних урядів в інституційному механізмі ЄС. Національні уряди неодноразово піддавали критиці Суд ЄС за винесення ним рішень, що суперечили інтересам окремих держав-членів. Так, під час роботи над проектом Амстердамського договору делегація Великобританії запропонувала внести зміни до установчих договорів, які б «стримали» активність суду ЄС. Однак вказана жорстка позиція не отримала підтримки решти держав-членів, внаслідок чого суд не лише не втратив окремі з існуючих повноважень, але й дещо розширив сферу свого контролю над другою і третьою опорами.

У Ніццькому договорі Раді було надано право, по-перше, вносити зміни до Статуту Суду ЄС (окрім частини 1) і, по-друге, кваліфікованою більшістю голосів затверджувати процедурні регламенти Суду і СПІ. Ці кроки зробили можливим проведення частини реформ судової системи Союзу без внесення

змін до установчих договорів, що, безумовно, слід розцінювати як прогресивний крок. Разом з тим вони свідчать про небажання держав-членів остаточно втратити свій контроль над Судом ЄС.

Проведений аналіз організації й діяльності Суду ЄС дає змогу дійти таких висновків.

1. Суд ЄС відіграє ключову роль у процесі становлення й розвитку права Європейського Союзу, яке поступово перетворилося на основний інструмент інтеграції. Правотворча, правозастосовна та інтерпретаційно-правова діяльність Суду ЄС є найважливішою умовою успішного розвитку інтеграційного процесу, оскільки забезпечують єдність і цілісність права Союзу. Практика Суду ЄС є одним з важливих засобів правового закріплення й розвитку правопорядку Європейського Союзу, який відокремився як від міжнародного публічного, так і від національного права.

2. Суд ЄС вирізняється серед інших елементів інституційного механізму Союзу своєю самостійністю і незалежністю, оскільки не піддається впливу політичних протиріч, що проявляються в діяльності решти інститутів Європейського Союзу. Здатність Суду ЄС позитивно впливати на об'єднувчий процес в Європі обумовлена особливостями його складу і структури, принципів функціонування, обсягом і характером повноважень.

3. Принципи, що покладені в основу формування Суду ЄС, обумовлені наднаціональним характером Європейського Союзу, а отже, повністю відповідають потребам функціонування інтеграційного правопорядку, забезпечуючи його легітимність, визнання верховенства права ЄС, а також обов'язкової сили рішень Суду ЄС на території держав-членів.

4. Обсяг повноважень Суду ЄС обумовлений тими завданнями, які покладені на нього державами-членами з метою надання йому можливості активно впливати на розвиток інтеграційного процесу, вирішувати міжінституційні конфлікти, забезпечувати взаємопорозуміння і тісну взаємодію Європейського Союзу і держав-членів.

5. Основоположним принципом діяльності Суду ЄС і розвитку його практики є наявність у нього обов'язкової юрисдикції. Рішення Суду ЄС мають обов'язковий характер як для держав-членів, так і для юридичних і фізичних осіб, що перебувають на території Європейського Союзу і не підлягають оскарженню.

6. Судова практика Суду ЄС сприяє розвитку інституційного механізму Союзу, а також підвищенню ефективності функціонування судових систем держав-членів. Формування сильної й авторитетної судової влади інтеграційного об'єднання, що наділена повноваженнями стосовно здійснення контролю за імплементацією права ЄС у правові системи держав-членів, дозволило досягти високого ступеня правової інтеграції. Внесок Суду ЄС в ефективність функціонування інституційної і правової системи ЄС пояснює, чому попри негативну оцінку національними урядами окремих рішень Суду ЄС вони не вдалися до перегляду його ролі й звуження його повноважень.

7. Реформи судової системи ЄС слід охарактеризувати як незавершені: вони спростили процедуру накладання санкцій на держави-член при порушенні ними своїх зобов'язань у рамках ст. 260 ДФЄС, проте проблема удосконалення механізму контролю Суду ЄС за виконанням державами-членами зобов'язань, які вони добровільно взяли на себе, укладаючи установчі договори, зберігає свою актуальність; не змінили механізм захисту прав приватних осіб у рамках провадження за позовами про анулювання; не передбачили відмову від принципу «одна країна – один суддя»; не дозволили Суду ЄС самостійно ухвалювати свій Процедурний регламент; не передбачили створення «регіональних» судів Союзу.

Тема 8. Особливості правового статусу Європейського Центрального Банку

План:

1. Становлення правового статусу ЄЦБ.
2. Склад, порядок формування та порядок роботи Європейського Центрального Банку.
3. Повноваження Європейського Центрального Банку.

Процес консолідації економічних систем європейських країн розпочався понад півстоліття тому. Перша спроба створення економічного та монетарного союзу, датована 1970 р. (Werner Report), передбачала три етапи, які повинні були завершитися до початку 1980-х років. Однак хаотичність розвитку світової економіки після падіння Бреттон-Вудської системи і світова рецесія внаслідок нафтової кризи 1973 р. перешкодили реалізації цього плану. Процес у напрямі створення європейського монетарного союзу (European Monetary Union, EMU) відбувався у три етапи :

1) 1990 – 1993 рр.– досягнення консенсусу щодо єдиного європейського ринку шляхом відміни міжнародних бар'єрів у вільному русі товарів, послуг, людей, капіталу;

2) 1994 – 1998 рр.– заснування Європейського монетарного інституту (European Monetary Institute – орган, що проіснував з 01.01.1994 р. до 01.06.1998 р.), його завданням було створення передумов фінального етапу для введення єдиної спільної валюти з метою уникнення надмірних дефіцитів завдяки збалансованості економічної та монетарної політик країн-членів ЄС;

3) 1 січня 1999 р.– початок третього етапу з презентацією євро як спільної та єдиної валюти. З 1 січня 2002 р. готівкові монети та банкноти набули широко використання, а наприкінці лютого того ж року національні валюти країн зони євро припинили своє функціонування.

ЕСВ було створено у Франкфурт-на-Майні у червні 1998 р. як правонаступника Європейського монетарного інституту (European Monetary Institute, ЕМІ). Сьогодні це наднаціональний орган управління у монетарній сфері країн ЄС, який охоплює низку центральних банків Європи.

Умовою входження країни у зону євро є задоволення низки економічних критеріїв конвергенції, визначених Маахтрістським договором 1: досягнення високого рівня цінової стабільності; надійність державних фінансів; стабільний валютний курс; низькі та стабільні довгострокові процентні ставки.

На відміну від розглянутих вище інститутів (Європейського парламенту, Європейської ради, Ради ЄС, Європейської комісії та Суду ЄС), повноваження яких поширюються на всі сфери суспільних відносин, підвідомчі ЄС, ЄЦБ виступає інститутом спеціальної компетенції.

Повноваження ЄЦБ поширюються тільки на питання, пов'язані з функціонуванням економічного і валютного союзу. В рамках цих повноважень він самостійно або спільно з іншими інститутами ЄС розробляє і визначає єдину грошову політику, яка віднесена установчими документами ЄС до виключної компетенції ЄС (див. 3.1) - з урахуванням вищевказаної застереження про те, що в даний час ця політика поширюється тільки на держави-члени, що входять в "зону євро".

Ключову роль в системі повноважень ЄЦБ в області грошової політики займає регулювання грошової емісії. Європейський центральний банк - єдиний інститут, уповноважений санкціонувати емісію єдиної валюти євро. Це його прерогатива і одночасно обов'язок, при реалізації яких він керується потребами грошового обігу в рамках «зони євро» в цілому.

Всупереч поширеній думці, повноваження ЄЦБ санкціонувати емісію євро не означають, що він сам здійснює випуск всіх банківських квитків (банкнот) та монет, номінованих в єдиній валюті. Ця технічна за характером робота покладається ЄЦБ, головним чином, на держави-члени і їх центральні

банки. При цьому карбування монет ЄЦБ зовсім не здійснює: Згідно ст. 128 ДФЕС:

1. Тільки Європейський центральний банк уповноважений в Союзі санкціонувати емісію банкнот в євро. Європейський центральний банк і національні центральні банки можуть випускати подібні банкноти. Тільки банкноти, випущені Європейським центральним банком і національними центральними банками, є законними засобами платежу в Союзі.

2. Держави-члени можуть випускати монети в євро за умови схвалення Європейським центральним банком обсягу емісії.

В рамках цих повноважень ЄЦБ також визначає гідність і технічні характеристики банкнот євро (Рішення 2003/205 / ЄС Європейського центрального банку від 20 березня 2003 року про гідність, характеристиках, відтворенні, обміні і вилучення банкнот в євро [4]). Відносно металевих монет, що мають свідомо меншу вартість (до 2 євро), аналогічні правила відповідно до ст. 128 ДФЕС встановлює Рада ЄС після консультацій з Європейським Парламентом та ЄЦБ.

Інші повноваження ЄЦБ (а також підлеглих йому центральних банків держав-членів) в області грошової політики ЄС закріплені в гл. 4 «Грошові функції і операції ЄСЦБ» Протоколу про Статут Європейської системи центральних банків та Європейського центрального банку. До них відносяться:

- Відкриття рахунків кредитним організаціям, громадським установам, іншим учасникам ринку та прийом в якості забезпечення активів цих суб'єктів, в тому числі цінних паперів (ст. 17 "Рахунки в ЄЦБ та національних центральних банках");

- Проведення інтервенцій на ринках капіталів (купівля-продаж або тимчасове придбання і відчуження боргових зобов'язань, оборотоздатності цінних паперів і цінних металів), здійснення кредитних операцій з учасниками ринку, в тому числі комерційними банками і небанківськими кредитними

організаціями, за умови належного забезпечення наданих позик (ст. 18 "операції на відкритому ринку і кредитні операції");

- Покладання на кредитні організації, засновані в державах-членах, обов'язки по створенню резервів в ЄЦБ і національних центральних банках (ст. 19 "Обов'язкові резерви");

- Діяльність в якості податкового агента для інститутів, органів, установ і підприємств ЄС і держав-членів, але без права надавати їм кредити (ст. 21 "Операції з публічними установами");

- Забезпечення ефективності та надійності клірингових і платіжних систем, що застосовуються всередині ЄС і в стосунках з третіми країнами для взаємного заліку і погашення зобов'язань між кредитними організаціями (ст. 22 "Клірингові і платіжні системи");

- Проведення валютних операцій (купівля-продаж будь-яких категорій валютних активів, номінованих в будь-яких грошових одиницях країн світу, і цінних металів), а також встановлення відносин з центральними банками, фінансовими інститутами третіх країн і міжнародними організаціями (ст. 23 "Зовнішні операції") .

На додаток до перерахованих вище повноважень ЄЦБ "може вирішити вдатися до інших дієвих методів фінансового контролю, які він вважатиме доречними" (ст. 20 "Інші інструменти грошового контролю").

Стосовно до деяких питань грошової політики ЄС, де право прийняття рішень надано іншим інститутам ЄС (головним чином, Раді ЄС), ЄЦБ здійснює консультативні повноваження в вигляді надання висновку на проекти відповідних актів. Наприклад, як вже зазначалося вище, після консультації з ЄЦБ Рада ЄС встановлює гідність і технічні характеристики металевих монет євро (§ 2 ст. 128 ДФЕС). Аналогічним чином, після консультації з ЄЦБ Рада необоротно фіксує курс, за яким євро замінює грошові одиниці нових держав-членів, які переходять на єдину валюту (§ 3 ст. 140 ДФЕС). "Без шкоди повноваженням Європейського центрального банку" і після консультації з ним Європейський парламент і Рада за допомогою

звичайної законодавчої процедури встановлюють інші "заходи, необхідні для використання євро як єдиної грошової одиниці" (ст. 133 ДФЕС).

За рекомендацією ЄЦБ або за рекомендацією Комісії та після консультацій з ЄЦБ Рада ЄС має право укласти угоди про систему валютних курсів євро по відношенню до грошових одиниць третіх країн або вживати інших заходів з цих питань, в тому числі "формулювати загальні орієнтири політики валютних курсів" по відношенню до вказаних грошових одиниць (ст. 219 ДФЕС). Попередня консультація з ЄЦБ проводиться і при перегляді установчих документів ЄС, коли ставиться питання про внесення в них "інституційних змін в грошовій сфері" (ст. 48 ДФЕС).

Держави-члени в особі їх компетентних органів (урядів, парламентів та ін.) Зобов'язані проводити з ЄЦБ консультації щодо проектів національних нормативних актів в сферах, підвідомчих ЄЦБ, наприклад, проектів законодавства про національні платіжних і клірингових системах або про боротьбу з фальшивомонетництвом.

Європейський центральний банк також може представляти консультативні висновки іншим інститутам, органам, установам ЄС і національним органам за своєю власною ініціативою (ст. 127 ДФЕС).

Важливим повноваженням ЄЦБ, що сприяє посиленню його влади і авторитету, є право накладати штрафи і неустойки на підприємства "у разі недотримання його регламентів та рішень" (ст. 132 ДФЕС). Зокрема, під дію цих санкцій можуть бути поставлені комерційні банки та інші кредитні організації, які не дотримуються або не в повній мірі дотримуються вимога про зберігання в ЄЦБ обов'язкових резервів.

Порядок реалізації повноважень ЄЦБ щодо накладення штрафів і неустойок визначає спеціальний регламент Ради ЄС (Регламент (ЄС) № 2532/98 Ради від 23 листопада 1998 року про повноваження Європейського центрального банку в області санкцій), доповнений однойменною регламентом самого ЄЦБ (Регламент (ЄС) № 2157/1999 Європейського центрального банку від 23 вересня 1999 року про повноваження

Європейського центрального банку в області санкцій). Відповідно до цими нормативними актами граничний розмір штрафів, які може накладати ЄЦБ, встановлений в розмірі 500 тис. євро. Неустойка може встановлюватися ЄЦБ в розмірі до 10 тис. Євро за кожен день порушення в розрахунку на період до шести місяців.

Крім повноважень в галузі єдиної грошової політики ЄС, ЄЦБ також має в своєму розпорядженні консультативними повноваженнями в області нагляду за діяльністю кредитних установ та іншими учасниками фінансового ринку (інвестиційні , пенсійні фонди і т.д.). Відповідна діяльність служить предметом спеціальної гл. 5 Статуту ЄСЦБ та ЄЦБ під назвою "Розсудливий нагляд".

Відповідно до єдиною статтею цієї глави (ст. 25): "ЄЦБ уповноважений давати висновки і має право на проведення з ним консультацій Радою, Комісією та компетентними органами держав-членів з питань дії і застосування законодавства Союзу, що стосується розсудливого нагляду за діяльністю кредитних установ та стабільності фінансової системи".

На підставі спеціального законодавчого акту Європейського парламенту і Ради ЄС на ЄЦБ також можуть бути покладені "особливі завдання, пов'язані з політикою в галузі розсудливого нагляду за діяльністю кредитних установ та іншими фінансовими інститутами, крім страхових підприємств" (ст. 127ДФЕС). Законодавчі інститути ЄС, однак, вважали за краще не наділяти ЄЦБ владними повноваженнями в галузі розсудливого нагляду, а створити з цією метою особливі наглядові відомства ЄС, в роботі яких представники ЄЦБ беруть участь з правом дорадчого голосу: Європейський банківський орган, Європейський орган зі страхування і професійним пенсій і Європейський орган з фінансових ринків.

Вищі посадові особи ЄЦБ (Голова, Віце-голова ЄЦБ і керівники національних центральних банків) також є повноправними членами керівництва Європейського комітету з системного ризику, який відповідає за розсудливий нагляд щодо всієї фінансової системи ЄС і за координацію

роботи вищевказаних наглядових відомств ЄС і аналогічних відомств всіх держав-членів.

Як і інші інститути ЄС, ЄЦБ реалізує свої повноваження, перш за все, за допомогою видання правових актів Союзу, які є найважливішими джерелами вторинного права ЄС (див. 2.5). ЄЦБ може видавати правові акти Союзу у всіх формах, передбачених установчими документами ЄС, за винятком директив (основ законодавства):

- Регламенти як нормативні акти, що мають загальнообов'язкову силу і пряму дію в державах-членах;

- Рішення як юридично обов'язкові акти, які не призначені для гармонізації внутрішньодержавного права, але здатні покласти обов'язки на конкретних адресатів (наприклад, у формі рішень ЄЦБ визначає щорічний обсяг емісії євро або накладає штрафи на підприємства);

- Рекомендації та висновки як акти, що не мають обов'язкової сили (рекомендаційні акти ЄС).

Правові акти Союзу, видані Європейським центральним банком, відносяться до категорії не законодавчих актів ЄС. У той же час, оскільки вони видані в межах повноважень ЄЦБ, покладених на нього установчими документами (включаючи прикладений до них Статут ЄСЦБ та ЄЦБ), за своєю юридичною силою акти ЄЦБ не поступаються актам інших інститутів, в тому числі законодавчих актів Європейського парламенту і Ради.

У разі видання іншими інститутами актів з питань, віднесених до повноважень ЄЦБ, останній відповідно до ст. 264 ДФЕС вправі оскаржити їх і домогтися їх скасування в Суді ЄС за допомогою позовів про анулювання, що подаються "з метою захисту своїх прерогатив".

Крім правових актів Союзу, ЄЦБ також видає орієнтири та інструкції для національних центральних банків, що мають для них обов'язкову силу (ст. 12 Статуту ЄСЦБ та ЄЦБ).

Очолюючи ЄСЦБ, Європейський центральний банк уповноважений здійснювати нагляд за виконанням національними центральними банками будь-яких обов'язків з установчих документів ЄС і прикладеного до них Статуту ЄСЦБ та ЄЦБ, в тому числі за виконанням обов'язків, що впливають з юридично обов'язкових актів самого ЄЦБ.

У разі порушення національними центральними банками цих обов'язків ЄЦБ має по відношенню до них такими ж прерогативами, як і Європейська комісія щодо держав-членів в рамках своїх наглядових повноважень, тобто проводить розслідування передбачуваних порушень, призначає в мотивованій ув'язненні термін на виправлення, а якщо порушення не виправлено, повертає національний центральний банк до відповідальності перед Судом ЄС (ст. 271ДФЕС).

Принцип незалежності ЄЦБ має важливе значення для забезпечення його автономності як у відносинах з іншими інститутами Союзу, так і з владою держав-членів. Його зміст розкривається через чотири аспекти:

- організаційна незалежність (ЄЦБ володіє правосуб'єктністю (ст. 282ДФЕС)); як юридична особа він користується в державах-членах Союзу максимально широкою правоздатністю, що визнається національним законодавством за юридичними особами (ст. 9 Статуту);

- персональна (особиста) незалежність (гарантується збалансованою системою правил, що торкаються питань призначення на посаду і звільнення з неї членів Дирекції ЄЦБ: Європейська рада за рекомендацією Ради і після консультацій з Європарламентом і Радою управляючих ЄЦБ призначає кваліфікованою більшістю голосів строком на вісім років без права повторного обрання Голову, віце-голову і чотирьох інших членів Дирекції (ст. 283ДФЕС));

- функціональна незалежність (означає надання ЄЦБ права приймати незалежні від політичних органів ЄС рішення в межах своєї компетенції);

- фінансова незалежність (означає наявність власного бюджету ЄЦБ, відмінного від бюджету ЄС).

Суперечки стосовно характеру і повноважень ЄЦБ розпочалися задовго до його створення. Так, якщо Франція прагнула обмежити наднаціональний характер інститутів валютного союзу, відстоюючи принцип політичного міжурядового контролю за діяльністю ЄВС, тобто міжурядовим інституціям, а також запровадження процедури обговорення кандидатури голови ЄЦБ головами НЦБ після консультацій зі своїми урядами, а також наполягаючи на наданні Раді ЕКОФІН повноваження здійснювати контроль за обмінним курсом євро, то Німеччина наполягала на захисті ЄЦБ від політичного тиску як зі сторони національної влади, так і інститутів ЄС, а також на включенні до тексту Пакту стабільності і зростання санкцій щодо держав-членів, які не будуть дотримуватися економічних критеріїв пакту.

Створений у результаті проведення складних переговорів і досягнення взаємних компромісів ЄЦБ отримав значні, проте не абсолютні повноваження в бюджетній сфері. Крім того, в Євросоюзі склалася ситуація, коли найважливіші рішення у сфері грошово-кредитної, валютної і фінансової політики приймаються різними інститутами на основі складного механізму, який поступається за ефективністю централізованій валютній політиці США або ФРН.

При дослідженні статусу ЄЦБ слід зважати ще й на таке. Європейська система центральних банків являє собою ієрархічну комплексну систему відносин, що виникають між ЄЦБ і НЦБ зони євро з приводу досягнення статутних цілей і завдань ЄСЦБ. Ключова роль у цих відносинах належить Європейському центральному банку. Заснування ЄСЦБ викликало зміни конституційно-правового статусу національних банків, що обумовлено положеннями статей 130–131 ДФЄС, які спрямовані на певну гармонізацію правового статусу центральних банків держав — членів зони євро. При цьому основним напрямом такої гармонізації є зміна такого компонента конституційно-правового статусу НЦБ, як їх незалежність. Гармонізація зачіпає перш за все такі компоненти незалежності, як цільова і функціональна автономія центральних банків, внаслідок чого вони стають більш

незалежними від національних урядів. Разом з тим вони не набувають функціональної автономії стосовно ЄЦБ, оскільки зобов'язані діяти відповідно до нормативних актів цього органу Союзу.

Домінування ЄЦБ над національними банками проявляється в різних сферах. Так, НЦБ зобов'язані діяти згідно з орієнтирами та інструкціями ЄЦБ. При цьому Рада управляючих вправі вимагати від НЦБ усю необхідну інформацію і вживати належних заходів щодо них з метою забезпечення дотримання ними орієнтирів та інструкцій. З метою забезпечення стабільності фінансової системи Союзу ЄЦБ за дорученням Ради може здійснювати заходи у сфері розумного нагляду за кредитними організаціями та іншими фінансовими інститутами (ст. 127 ДФЄС) , а також збирати статистичну інформацію у компетентних державних органів або господарюючих суб'єктів (ст. 5 Статуту). Національні центральні банки, наскільки це можливо, сприяють ЄЦБ у реалізації цієї діяльності. Кінцевою метою співпраці ЄЦБ і НЦБ у сфері статистики є забезпечення гармонізації правил і практик, які регулюють збір, підготовку і розповсюдження статистичних даних у сфері їх відання, а також забезпечення стандартизації процедур ведення бухгалтерського обліку і надання інформації стосовно операцій НЦБ (ст. 26 Статуту).

У сфері міжнародної співпраці, що зачіпає завдання, покладені на ЄСЦБ, ЄЦБ самостійно вирішує питання щодо способу представництва ЄСЦБ на міжнародній арені. Показово, що участь ЄЦБ у діяльності міжнародних валютних інститутів розглядається як його статутне право, тоді як національні центральні банки можуть брати участь у діяльності вказаних установ лише за згодою Європейського центрального банку (ст. 6 Статуту).

На домінування ЄЦБ над національними центральними банками вказує також здатність ЄЦБ примушувати НЦБ до виконання ними своїх обов'язків. Така здатність і право ЄЦБ нормативно закріплені у ст. 35 Статуту. Якщо ЄЦБ вважає, що конкретний національний центральний банк не виконав певний обов'язок, покладений на нього Договором або Статутом, то ЄЦБ виносить

мотивований висновок по справі, попередньо надавши зацікавленому НЦБ можливість надати свої зауваження. Якщо останній не приведе свою діяльність у відповідність до вимог висновку, причому у встановлені в ньому строки, то ЄЦБ має право звернутися з позовом до Суду ЄС. Це право ЄЦБ фактично подібне до права Комісії відносно держави-члена ЄС (ст. 258 ДФЕС).

Слід також звернути увагу на ту обставину, що центральні банки держав-членів зобов'язані підкорятися вказівкам Керівної Ради ЄЦБ, що прийняті у розвиток рішень і орієнтирів Ради правління (ст. 12 Статуту). При цьому слід зважати на ту обставину, що Керівна Рада ЄЦБ — це чисто комунітарний орган, до складу якого не входять представники національних центральних банків.

Важливим моментом, який характеризує відносини ЄЦБ і НЦБ, є та обставина, що на сучасному етапі НЦБ не можуть самостійно вийти за межі повноважень, закріплених за ними Статутом. Під свою відповідальність і на власний ризик вони можуть виконувати не передбачені Статутом функції, якщо тільки Рада управляючих двома третинами голосів не вирішить, що такого роду функції суперечать цілям і завданням ЄСЦБ (ст. 14 Статуту). Але навіть якщо Рада правління не заборонить виконання таких функцій, це не означає, що вони почнуть розглядатися як частина статутних функцій ЄСЦБ.

Судовий контроль за дотриманням НЦБ правил і інструкцій ЄЦБ у поєднанні з неможливістю національних центральних банків ухилитися від цих правил або їх оскаржити (установчі договори надають право оскаржити лише певні рішення ЄЦБ), дає підстави розглядати ЄСЦБ як систему з жорсткою внутрішньою субординацією під час прийняття рішень.

Разом з тим слід зазначити, що констатація залежності НЦБ від ЄЦБ не розкриває повністю характер їх взаємовідносин, який насправді є більш складним і неоднозначним. Дійсно, формально центральні банки всіх держав зони євро повністю підпорядковуються рішенням ЄЦБ, однак оскільки їх керівники становлять більшість від складу Ради правління ЄЦБ, то саме вони

зрештою і визначають політику Банку. Якщо зі звичайних питань рішення приймаються простою більшістю всіх членів Ради, то з найбільш важливих питань, визначених установчими договорами, голоси членів Керівної ради, що представляють інтереси Союзу, дорівнюють нулю, тоді як голоси НЦБ у Раді управляючих повинні бути зважені відповідно до їхньої частки у підписному капіталі ЄЦБ. Рішення, яке потребує кваліфікованої більшості, вважається прийнятим, якщо голоси, що подані за нього, становлять не менше двох третин підписного капіталу ЄЦБ і як мінімум половину утримувачів капіталу. З даного правила випливає очевидний висновок, що ЄЦБ може проводити рішення, які відповідають інтересам посилення наднаціонального характеру ЄС, через керуючих НЦБ. Отже, буде прийняте таке рішення чи ні, залежить від конфігурації прибічників чи противників посилення наднаціональності в ЄС, яка виникне під час голосування. Де юре управляючі центральних банків під час прийняття рішень в ЄСЦБ відсторонюються від виключно національних інтересів і діють як «європейці», де факто все не так очевидно, і ЄСЦБ разом з ЄЦБ являють собою гібрид транснаціоналізму і міжурядової співпраці.

Тема 9.Рахункова палата як основний інститут у системі фінансового контролю ЄС

План:

1. Склад і порядок формування Рахункової Палати.
2. Незалежність інституту Рахункової Палати: роль та місце в механізмі стримувань та противаг.
3. Вимоги до членів складу Рахункової Палати ЄС.
4. Організаційна структура, порядок та форми роботи.
5. Повноваження Рахункової Палати ЄС.
6. Юридична сила рішень Рахункової палати.

Питаннями фінансового контролю в ЄС займаються в межах своїх повноважень усі інститути, однак ключову роль в цій діяльності відведено Рахунковій палаті, правовий статус якої неодноразово зазнавав змін.

Рахункова палата – це наділений контрольними функціями за доходами і витратами Союзу і дотриманням бюджету інститут, що стрімко розвивається. Рахункова палата була створена під тиском Європарламенту, який в 1973 р. поставив питання про заснування Європейської ревізійної служби. Її створенню передувало підписання Договору про перегляд бюджетних постанов від 12 липня 1975 р., згідно з яким передбачалося замість раніше існуючої ревізійних органів створити Рахункову палату, яка набувала статусу незалежної структури, передбаченої статтями 4, 206, 206а ДЄЕС, статус якої був невизначеним.

Функціонувати Рахункова палата почала у Люксембурзі з жовтня 1975 р. Рахункова палата ЄС представляє інтереси платників податків і часто характеризується як «фінансова совість» Союзу. Не випадково, що інколи її називають ще Судом аудиторів ЄС.

Розвиток інтеграції, її поширення на нові сфери життя, виділення коштів державам-члена в рамках регіональної політики і політики економічної і соціальної згуртованості, а країнам-кандидатам в рамках передвступної допомоги змусило європейців вдатися до формування власної системи фінансового контролю, яку прийнято розглядати у широкому і вузькому розумінні.

До європейської системи фінансового контролю, взятої в широкому розумінні цього терміну, окрім Рахункової палати можуть бути віднесені Європарламент, Комісія, Рада, Суд ЄС і Європейське бюро з боротьби зі шахрайством, кожен з яких має власне коло повноважень з контролю за витратами бюджетних коштів ЄС.

До системи фінансового контролю у більш вузькому розумінні окрім Рахункової палати входять такі вузькоспеціалізовані організації як

Європейське бюро з боротьби зі шахрайством, Європол, Євроюст, а також вищі національні органи фінансового контролю.

Незалежність!

Попри неготовність визначити правовий статус нової організації в системі фінансового контролю і органів влади Союзу взагалі законодавець чітко усвідомлював, що вона повинна бути наднаціональною за своїм характером і незалежною інституцією: члени Палати повністю незалежні у виконанні своїх обов'язків, виходячи з інтересів Співтовариства. Під час виконання своїх обов'язків вони не можуть вимагати або приймати інструкції від будь-якого уряду або інших органів, повинні утримуватись від будь-яких дій, що несумісні з їхніми обов'язками (ст. 206 ДЄЕС). Слід зазначити, що в Договорі надзвичайно ретельно виписані гарантії незалежності і вимоги відданості членів Палати інтересам Союзу не лише під час виконання ними своїх обов'язків, але й після їх п. 4 ст. 286 ДФЄС. Додатковою гарантією незалежності служить судовий порядок звільнення аудитора з посади (п. 8 ст. 206 ДЄЕС, п. 6 ст. 286 ДФЄС).

Правовий статус Рахункової палати було чітко визначено і піднято до максимального у ЄС рівня Маастрихтським договором, згідно з яким вона увійшла до категорії «інститути» Співтовариства. Надання їй статусу «інституту» було обумовлено все більш очевидній важливості проведення зовнішньої і незалежної ревізії бюджету Союзу з метою недопущення марнування ресурсів ЄС, відмивання коштів і шахрайства. Цей крок підкреслив як важливість завдань ревізії, так і незалежність Палати стосовно інших інститутів Союзу, а також національних урядів. Враховуючи чітко виражений наднаціональний характер Рахункової палати, правомірно стверджувати, що жодне інше інтеграційне об'єднання не має подібного органу фінансового контролю. Запровадження Рахункової палати і наділення її вагомими повноваженнями стало додатковим аргументом в процесі зміцнення наднаціональних і федеративних рис Європейського Союзу.

Піднявши статус Палати Маастрихтський договір суттєво не змінив її повноваження. Це завдання було вирішено під час розробки і прийняття Амстердамського договору, який розповсюдив її повноваження на сферу другої (спільна зовнішня політика і політика безпеки) і третьої (співробітництво в сфері правосуддя і внутрішніх справ) опор, оскільки витрати за цими напрямками діяльності складають значну частку бюджету ЄС, а також підтвердив право Рахункової палати звертатися до Суду першої інстанції для захисту своїх прерогатив від посягання з боку інших інститутів ЄС.

Ніццький договір підтвердив принцип формування складу Палати – по одному аудитору від кожної держави-члена; надав право створювати внутрішні палати як структурні підрозділи Рахункової палати заради зменшення навантаження і підвищення ефективності роботи, передбачив можливість збільшення ролі останніх при затвердженні деяких видів звітів і висновків і заключень, аби Палата мала змогу не збиратися у повному складі; підкреслив необхідність співпраці між Палатою і вищими національними контрольними органами в рамках системи фінансового контролю Союзу. Остання вимога обумовлена тим, що Рахункова палата і вищі органи фінансового контролю держав-членів ЄС завдяки тісній взаємодії в сфері фінансового контролю не лише здійснюють обмін досвідом і знаннями в сфері проведення перевірок, але й також гармонізують методи і способи фінансового контролю і управління ресурсами на території об'єднаної Європи

Конституція для Європи хоча і зберігала статус інституту за Рахунковою палатою, однак передбачала поділ самих інститутів на ті, які утворюють інституційний механізм Союзу (Європарламент, Європейська рада, Рада, Єврокомісія, Суд ЄС) (ст. I-19), й інші інститути, до яких мали бути віднесені ЄЦБ (ст. I-30) і Рахункова палата (ст. I-31). Сенс такого поділу полягав у спробі, подібно до національного рівня влади, де існує диференціація органів влади на вищі і центральні, виокремити серед інститутів Союзу ті, які проводять в життя його цінності, здійснюють його цілі, слугують його

інтересам, забезпечують послідовність, ефективність і спадковість його політики і дій (ст. I-19), та інші інститути ЄС. Слід вказати на раціональність підходу, закладеного у Конституції, оскільки він більш наочно характеризував відносини між інститутами різного рівня. Провал ратифікації Конституції призвів до прийняття Лісабонських договорів, в яких вказаний підхід був відкинутий і Рахункова палата залишилася одним з семи інститутів ЄС.

В порядку створення і функціонування Рахункової палати досить чітко можна спостерігати дію механізму стримувань і противаг. Аудиторів призначає Рада шляхом одностайного голосування з кандидатур запропонованих державами-членами, але після попередніх консультацій з Європарламентом. Якщо розглядати Раду як «верхню палату» парламенту Союзу, то в цілому витримана процедура, яка існує на національному рівні, де рахункову палату призначає парламент. Разом з тим у стосунках між «палатами» парламенту ЄС існує певна боротьба за повноваження, в тому числі і за право призначати (звільняти) посадовців інститутів і органів Союзу. Д. Дайнен зазначає, що заперечення Європарламенту проти двох кандидатур аудиторів у 1989 р. зчинило політичний фурор, в результаті чого одна з держав-членів змушена була замінити кандидатуру аудитора. Однак у подібній ситуації в 1994 р. Рада знехтувала позицією Парламенту, який заперечував проти двох кандидатур аудиторів.

Вимоги до кандидатів!

Аудитором може стати особа, що працює або працювала в національних органах зовнішнього аудиту, або яка має необхідну кваліфікацію для того, щоб зайняти цю посаду. Перебування на посаді обмежується шістьма роками, але мандат може бути подовжено (ст. 286 ДФЄС). Очолює Палату Голова, який обирається її членами зі свого складу строком на три роки з правом переобрання на новий строк. Голова є першим серед рівних: він головує на засіданнях Палати, слідкує за виконанням прийнятих нею рішень, забезпечує компетентне управління організацією і діяльністю Палати, представляє її у

стосунках з інститутами, органами і установами ЄС, а також органами національної влади.

В рамках своїх статутних повноважень Рахункова палата виконує ряд важливих функцій, серед яких слід назвати: виявлення порушень в бюджеті ЄС; аналіз причин порушень; зміна діяльності об'єкту контролю за допомогою усунення причин порушень; попередження подібних порушень у майбутньому; дотримання норм і вимог законодавчих актів в області використання коштів бюджету ЄС. Під час здійснення своїх повноважень Рахункова палата приділяє увагу питанням підвищення рівня ефективності використання бюджетних коштів не лише виявлення порушень або відхилень в бюджетному процесі (власне фінансовий аудит), але й шляхом визначення кращого способу управління грошовими коштами Союзу (аудит ефективності). Тобто діяльність Рахункової палати сприяє пошуку більш ефективного і раціонального способу досягнення цілей ЄС в рамках існуючих бюджетних можливостей.

Як і будь-який національний контрольно-ревізійний орган Рахункова палата в своїй діяльності не залежна як від інших інститутів ЄС, так і від національних урядів. Вона самостійно визначає предмет і методику перевірки, форму і час надання отриманих результатів та їх оприлюднення. За традицією Палата щорічно обирає певні напрямки бюджетної діяльності, які стануть об'єктом контролю. Підставою для вибору таких напрямків є результати регулярного аналізу ступеня ризику сфери ревізії з аналізом її недоліків, фінансової значущості і фактів, встановлених під час попередніх перевірок. Іншим фактором, що може братися до уваги Палатою під час визначення напрямків, мети і завдань перевірок, виступає стурбованість Парламенту, Комісії або Ради стосовно певного кола питань в бюджетній сфері. Таким чином, пріоритети щодо напрямків, цілей і завдань перевірок визначаються, виходячи з позиції інститутів Союзу, а також необхідності рівномірного охоплення ревізією усіх бюджетних областей.

Рахункова палата починає діяти ще на етапі розробки і прийняття бюджету Союзу, коли вона разом із іншими інститутами в межах своєї компетенції може висловити оціночні зауваження щодо проекту бюджету і подати їх на розгляд Комісії. Однак, основне навантаження зі здійснення фінансового контролю припадає на стадію виконання бюджету Союзу.

Як наднаціональний інститут Рахункова палата здійснює контрольню-ревізійну діяльність як інститутів, органів і установ ЄС, так національних і регіональних агентств держав-членів і третіх країн, що використовують кошти структурних фондів і субсидії ЄС. Це пов'язано з тим, що 90 % усіх доходів і витрат знаходиться під управлінням національного рівня влади. Виходячи з цієї обставини установчі договори традиційно вимагають від Рахункової палати співпраці з вищими національними контрольними органами в дусі взаємної довіри і забезпеченні самостійності і незалежності кожної сторони (п. 3 ст. 287 ДФЄС). В контексті реалізації цієї вимоги перевірки Палати, що проводяться стосовно будь якого національного державного органу, фізичної або юридичної особи, на користь якого перераховуються кошти з бюджету ЄС, здійснюється у взаємодії з вищими національними контрольними органами. Останні зобов'язані повідомити Рахункову палату щодо своїх намірів прийняти участь у здійснюваному контролі. Відповідно щорічний план роботи Палати доводиться до відома не лише інститутів Союзу, але й вищих контрольних органів держав-членів.

У 1978 р. було запроваджено практику проведення зустрічей членів Рахункової палати з керівниками вищих національних контрольних органів під час щорічних засідань Комітету з контактів. Починаючи з 1996 р. Рахункова палата також проводить офіційні зустрічі з керівництвом вищих контрольних органів країн-кандидатів на вступ до ЄС.

Рахункова палата – це єдиний інститут, наділений повноваженнями перевіряти діяльність інших інститутів і органів ЄС щодо використання ними бюджетних коштів. Ці повноваження палати відіграють вагомую роль у

функціонуванні механізму стримувань і противаг Союзу. На підтвердження цієї тези можна висунути наступні аргументи:

по-перше, згідно п. 1 ст. 322 ДФЄС консультування Рахунковою палатою Європарламенту і Ради є обов'язковою передумовою прийняття регламенту про фінансові правила, які закріплюють порядок складання і виконання бюджету, а також порядок надання і перевірки правильності звітів; правила організації контролю за виконанням обов'язків суб'єктами фінансової діяльності;

по-друге, Рахункова палата разом з Європарламентом консультує Раду, яка встановлює умови і процедури, згідно з якими бюджетні доходи, передбачені в рамках системи власних ресурсів ЄС, надаються в розпорядження Комісії, і визначає заходи, які при потребі повинні застосовуватися для задоволення потреб у наявних коштах (п. 2 ст. 322 ДФЄС);

по-третє, Європарламент приймає рішення про затвердження виконання бюджету Комісією з урахуванням висновків щорічної доповіді та спеціальних доповідей Рахункової палати (п. 1 ст. 319 ДФЄС);

по-четверте, Рахункова палата може звертати увагу Комісії і держав-членів на проблеми, які були виявлені під час аудиторської перевірки організацій, що управляють витратами або доходами від імені Союзу. Так, Рахункова палата висловила надзвичайно критично щодо звіту Комісії про бюджетні витрати у 2003 р. Хоча Європарламент звіт прийняв, однак вказав на таке: держави-члени демонструють легковажне ставлення щодо грошей ЄС; необхідно підвищити відповідальність бухгалтерів Комісії; бухгалтерія Комісії не отримує достатню інформацію про витрати і не має можливості впливати на заплановані державами ЄС витрати; головний бухгалтер Комісії, на думку депутатів, повинен нести особисту відповідальність за витрати загальносоюзних коштів національною владою; Комісія повинна бути більш жорсткою і вимогливою до агентств, що отримують кошти союзного бюджету, і менш поблажливою до проявів некомпетентності; депутати вказали на

«неприйнятність» ситуації, коли Комісія не змогла виявила втрату приблизно 1,12 міл'ярдів євро, що зникли з 1971 по вересень 2004 р.

по-п'яте, Рахункова палата здійснює перевірку законності і правильності доходів і витрат і переконується в існуванні належного фінансового управління. При цьому вона повідомляє про усі виявлені порушення (п. 1 ст. 287 ДФЄС). Більше того, Рахункова палата консультує Європарламент і Раду перед тим, як вони схвалюють заходи в сфері попередження шахрайства, що посягають на фінансові інтереси Союзу, і в сфері боротьби з ним, щоб забезпечити ефективний і еквівалентний захист у державах-членах, а також в інститутах, органах і установах Союзу (п. 4 ст. 325 ДФЄС). Вказані положення суттєво посилили позиції Палати, завдяки чому вона вносить суттєвий внесок у виявлення і попередження зловживань. Надання права Палаті повідомляти про порушення може створити підстави для подальшого розслідування зловживань;

по-шосте, Комісія на вимогу Європарламенту або Ради зобов'язана звітувати про заходи, які нею прийняті в світлі їх зауважень і коментарів, зокрема про інструкції, які адресовані службам, відповідальним за виконання бюджету. Такий звіт надсилається також Палаті (п. 3 ст. 319 ДФЄС).

Попри такі широкі повноваження Рахункова палата досі позбавлена такої важливої ознаки усіх інститутів ЄС, як право приймати юридично обов'язкові для третіх осіб рішення, що послаблює її позиції і знижує ефективність роботи з реалізації результатів контролю за раціональним використанням бюджетних коштів. Тому для досягнення результатів контролю Палата змушена діяти через Європарламент і Раду, а також опосередковано через громадську думку (декларація щодо надійності рахунків, законності і правильності операцій, що лежать в їх основі, і щорічний звіт за підсумками фінансового року публікуються у Офіційному журналі ЄС). Слід звернути увагу, що в рамках контрповноважень Комісія та інші інститути і органи публікують у Офіційному журналі ЄС одночасно з декларацією і щорічним звітом свої пояснення на зауваження Палати.

Принципова позиція Палати під час перевірок і безкомпромісність її висновків, з одного боку, і звинувачення Комісії і Ради в тому, що Палата займає «некомунітарну» позицію, є наочним свідченням дієвості Палати як одного з ключових елементів європейського механізму стримувань і противаг.

Тема 10. Омбудсмен ЄС

План

1. Європейський Омбудсмен: порядок призначення, функції
2. Порядок звернення до Омбудсмана: юридична сила рішень
3. Роль Омбудсмана Європейського Союзу в захисті прав громадян ЄС

Інтеграційні процеси, що мають місце у світі і у Європі зокрема, збагачення і універсалізація каталогу прав і свобод людини і громадянина, їх гарантій на національному і міжнародному рівні сприяли популяризації ідеї створення інституту омбудсмена Європейського Союзу, головним завданням якого було б забезпечення прав і свобод громадян Європейської спільноти.

З 2015 року почалося третє десятиліття роботи Європейського Омбудсмена. Ця посада була запроваджена в систему органів ЄС Маастрихтським договором, що вступив в силу 1 листопада 1993 р., а вже з вересня 1995 р. перший обраний омбудсмен ЄС розпочав виконання покладених на нього завдань.

Сьогодні існування посади омбудсмена як на національному, так і на міжнародному рівнях вбачається звичним і слугує багатьом пересічним громадянам спрощеним засобом звернення за захистом своїх прав. Проте, створенню і уможливленню нормального функціонування посади Євроомбудсмена передувала багаторічна робота і досвід правників багатьох країн, насамперед Європи.

Вперше інститут омбудсмена було запроваджено у Швеції, де на парламентського комісара (омбудсмена) покладалося завдання стежити за виконанням органами державної влади та місцевого самоврядування усіх

законодавчих актів парламенту. Успішний приклад Швеції зумовив зростання популярності посади омбудсмена і поширення її в інших країнах Європи. Особливого розповсюдження ідея інституту омбудсмена в Європі набула після Другої світової війни, коли із значним посиленням виконавчої влади та її регламентуючої ролі в усіх сферах суспільного життя, постало питання забезпечення потреби додаткових засобів контролю за діяльністю органів адміністрації. Своім розповсюдженням інститут омбудсмена зобов'язаний насамперед діяльності Міжнародної комісії юристів та Організації Об'єднаних Націй, діяльність яких стала поштовхом для запровадження цього інституту по всьому світу і надання омбудсменам дійсних, а не удаваних інструментів впливу для здійснення своїх функцій. Ще одним поштовхом для розвитку служби омбудсмена стало запровадження в 1976 р. Міжнародного інституту омбудсмена. Ця установа об'єднала національні інститути омбудсмена з понад 50 країн світу з метою здійснення наукових досліджень, запровадження освітніх програм, організацій міжнародних конференцій та інших заходів, спрямованих на популяризацію інституту, підвищення рівня обізнаності населення з питань діяльності омбудсмена і розвитку концепції інституту останнього у світі загалом. Наступним кроком стало створення у 1988 р. Європейського інституту омбудсмена, який визначив своїм основним завданням поширення та сприяння розвитку ідеї омбудсмена в Європі, а також підтримку наукових досліджень у цій сфері, сприяння обміну досвідом на національному, європейському та міжнародному рівнях.

Поступово інститут омбудсмена переріс національні межі і правники та науковці з різних країн Європи почали вбачати в ньому засіб контролю, що може використовуватися на регіональному та міжнародному рівнях.

За час існування інституту омбудсмена Європейського Союзу істотно підвищився рівень довіри громадян ЄС до цього органу як ефективного засобу захисту прав і свобод фізичних та юридичних осіб. Про це свідчить факт суттєвого щорічного зростання кількості справ, що подаються на розгляд

Європейського омбудсмена, а також важливість питань, в рішенні яких він бере участь.

Як вже зазначалося раніше, ідея посади омбудсмена прийшла в ЄС із Швеції. Омбудсмен (або омбудсман), в перекладі із шведської мови - уповноважена особа, парламентський комісар з прав людини. Проте, у ЄС ця посада з'явилася вже в дещо видозміненому вигляді.

На рівні ЄС посаду захисника прав людини було запроваджено Маастрихтським договором. Який передбачив можливість будь-якої фізичної і юридичної особи країни-члена ЄС подавати скаргу на неправомірні дії інституцій та органів Співтовариства. З цього можна вивести наступне визначення: європейський омбудсмен - це посадова особа Європейського Союзу, уповноважена приймати та розглядати скарги від громадян і резидентів ЄС на адміністративні порушення в інституціях та установах об'єднання. Особливістю інституту омбудсмена на міжнародному рівні є високий авторитет самого омбудсмена, який у своїй діяльності має керуватися лише особистими моральними якостями, покладаючись на закони справедливості та власну совість.

Європейський омбудсмен - це незалежний та неупереджений орган, який здійснює контроль за неякісною роботою адміністрації ЄС. Омбудсмен розслідує скарги на поганий рівень адміністрації в установах, органах, та агенціях ЄС. Тільки Суд Європейського Союзу, діючи в його судовій якості, не входить до повноважень Омбудсмана. Омбудсмен може виявити неправильне управління, якщо установа не дотримується основних прав, правових норм чи принципів або принципів доброго управління.

Стосовно порядку призначення європейського омбудсмена, його основу покладено в Договорі про заснування Європейської спільноти, ч. 2 ст. 195 якого зазначає наступне: «Омбудсмана належить призначати після кожних виборів до Європейського Парламенту на час скликання останнього. Омбудсмана можна перепризначати. Суд, на вимогу Європейського Парламенту, може звільнити Омбудсмана, якщо він уже не задовольняє

вимоги, потрібні для виконання його функцій, чи якщо він вчинив серйозний переступ». В Договорі також визначена вимога щодо незалежності омбудсмена і несумісності цієї посади з будь-якою іншою оплачуваною чи неоплачуваною діяльністю. Такий суворий підхід є цілком виправданий, адже в даному випадку переслідується ціль забезпечити громадянам ЄС доступ до справді неупередженого органу захисту їх прав. Саме для цього в ЄС створено механізми перешкоджання будь-якого зовнішнього впливу на євроомбудсмена. Так само для цього запроваджено і можливість усунення омбудсмена ЄС з посади: розуміння того, що несумлінне виконання обов'язків має наслідком відставку, слугує для діючого омбудсмена свого роду стримуючим механізмом, що виступає ще одною непрямую гарантією захисту прав громадян ЄС.

Не дивлячись на те, що призначення омбудсмена є прерогативою Європарламенту, попередньо має бути отримана думка Комісії і згода Ради, прийняті кваліфікованою більшістю голосів. Призначають омбудсмена на строк повноважень Європейського парламенту, тобто на 5 років (ст. 6 Правил). При цьому після спливу строку повноважень, омбудсмен без будь-яких обмежень може бути повторно обраний парламентом на цю посаду, проте така практика не поширена. Якщо омбудсмена не обирають повторно, він продовжує виконувати свої обов'язки до моменту призначення його наступника. Виключення з цього правила становить випадок відсторонення діючого омбудсмена від посади. Також в разі дострокового припинення повноважень попередника, нового омбудсмена має бути призначено протягом 3 місяців з моменту відкриття вакансії на період часу, що лишився до закінчення строку повноважень діючого Парламенту.

Хоча посада омбудсмена і має досить тісну прив'язку до Європарламенту, звільнити його з займаної посади Європарламент не має права: він наділений лише правом ініціювати процедуру звільнення шляхом направлення відповідного клопотання в Суд Європейської спільноти (Європейський Суд Правосуддя) за умови, що діючий омбудсмен перестав

відповідати критеріям, необхідними для виконання покладених на нього обов'язків чи винний у здійсненні серйозного проступку. Відповідно рішення про дострокове припинення повноважень омбудсмена приймається Судом Європейської спільноти. При цьому слід звернути увагу на той факт, що умови звільнення, як вбачається, носять більш відносний і оціночний аніж визначений характер. Так, критеріями, яким має відповідати претендент на посаду омбудсмена ст. 6 Правил визначає наступні: «Омбудсман призначається з числа осіб, які є громадянами Союзу, володіють усім комплексом цивільних і політичних прав, надають всі гарантії незалежності та відповідають умовам, передбаченим для вищих судових посад в своїй країні, або мають визнану компетенцію та володіють досвідом для виконання обов'язків Омбудсмана.» При вступі на посаду Омбудсман дає урочисту обіцянку перед Судом Європейської спільноти, що він буде виконувати свої обов'язки з повною незалежністю і неупередженістю, а також що протягом і після закінчення терміну повноважень він буде шанувати впливаючи з принципу незалежності зобов'язання, зокрема, зобов'язання після залишення свого поста з належною розсудливістю і обачністю ставитися до прийняття певних посад або вигод.

Ще одним важливим питанням при розгляді ролі омбудсмена в сфері захисту прав громадян ЄС є визначення функцій, що покладаються на європейського омбудсмена та його повноважень.

Відповідно до Правил, до повноважень Євроомбудсмена ходять наступні:

1. Приймати та розглядати скарги від громадян та резидентів ЄС, а також юридичних осіб, розташованих на території ЄС, на адміністративні порушення в усіх інституціях та установах Союзу за виключенням Європейського Суду Справедливості та Загального Суду (ст. 2 Правил);
2. Проводити розслідування на підставі скарги або за власною ініціативою. В процесі розслідування він може здійснювати відповідні запити

до інституцій ЄС, на які покладається обов'язок надавати йому будь-яку інформацію і доступ до відповідних документів (ст. 3 Правил);

3. У випадку виявлення порушення, сповіщати установу, щодо якої воно винесено і надсилати їй свої рекомендації. «Установа-адресат має 3 місяці на те, щоб дати докладну відповідь; після чого омбудсмен направляє остаточний звіт Європейському Парламенту та відповідній установі.» Також він сповіщає скаржника про результати свого розслідування.

Аналіз вищезазначених повноважень європейського омбудсмена надає можливість виокремити наступні його функції:

1. Захист основних прав Європейський Союз взяв на себе зобов'язання дотримуватися основних прав. У грудні 2000 року президенти трьох основних інституцій ЄС - Комісії, Парламенту та Ради - проголосили в Ніцці статут основних прав Європейського Союзу. Він надає громадянам ясність щодо основних прав, які повинні захищати інститути та органи ЄС. У своїй діяльності європейський омбудсмен бере активну участь у тому, щоб Статут, який було проголошено головними інституціями ЄС серйозно сприймався насамперед самими інституціями. Він постійно нагадує їм про свої обіцянки перед громадянами Європи та закликає їх застосовувати практичні приклади дотримання Статуту у своїй щоденній роботі. Така діяльність омбудсмена дисциплінує в якомусь сенсі європейські інституції в сфері дотримання прав громадян.

2. Забезпечення прозорості та підзвітної адміністрації Сама природа ЄС ґрунтується на ідеї прозорості діяльності його інститутів, що покликано забезпечити стабільний розвиток демократії в країнах-членах. Одним із завдань омбудсмена ЄС є донесення до громадян інформації щодо діяльності європейських інституцій і рішень, які ними приймаються. Така інформація подається в максимально доступній формі і надає простим пересічним громадянам можливість оцінити, як їхні політичні представники виконують свої обов'язки й обіцянки та чи забезпечується при цьому відповідальність влади за свою діяльність.

3. Поліпшення якості послуг, що надаються установами ЄС Громадянам ЄС має бути забезпечено об'єктивну можливість очікувати належної роботи від державної адміністрації країни, громадянином якої вони є. Не дивлячись на декларовану демократію і прозорість, не буде перебільшенням твердження, що інституції ЄС і держав-членів не завжди давали позитивний приклад - деякі не виконували договірні зобов'язання, а деякі затримували платежі. Однак, коли Омбудсмен усвідомлює проблему і виносить її на обговорення з відповідними органами влади, практика показує, що останні починають так чи інакше шукати конструктивного рішення. Така діяльність спрямована безпосередньо на поліпшення якості послуг, що отримують громадян держав-членів та резиденти в установах ЄС. По суті завдання омбудсмена полягає в тому, що він слідкує за тим, аби громадяни отримували ті послуги, які вони мають отримувати і аби надання таких послуг здійснювалося належним чином.

4. Забезпечення дотримання правових норм «Верховенство права - один із основних принципів, на яких будується ЄС. Він вимагає, щоб жодна людина чи установа, якою б не була влада, не порушували закон без покарання.» Хоча завдання забезпечити дотримання державами-членами ЄС законодавства Співтовариства покладено, в першу чергу, на Європейську Комісію, омбудсмен має змогу привернути увагу Комісії до певних проблемних питань, що потребують врегулювання, засновуючи це на випадках, що досліджувалися ним в ході розгляду отриманих скарг.

5. Захист прав працівників в установах Працівники установ ЄС можуть подати скаргу до Омбудсмена, коли виникають проблеми з роботодавцем. Теми варіюються від необґрунтованого звільнення до питання щодо соціального страхування подружжя. Практика свідчить, що служба омбудсмена нерідко ставала в нагоді вирішення подібних питань.

З огляду на вище перелічені функції і завдання, можна впевнено сказати, що діяльність європейського омбудсмена, не дивлячись на досить вузьке в порівнянні з іншими інституціями ЄС коло повноважень, носить

різносторонній характер і є важливою сходинкою для громадян ЄС на шляху доступу до правосуддя і захисту свої прав.

Звернення до європейського омбудсмена набирають популярність: із кожним роком кількість звернень громадян зростає. Однією із причин цього небезпідставно вважають запровадження можливості подати скаргу в електронному вигляді. Таки спрощений порядок подачі заяви надає пересічним громадянам можливість уникнути зайвої бюрократії, а тому є на сьогодні однією з найпоширеніших форм звернення до євроомбудсмена.

При цьому, не зважаючи на величезний масив виконаної роботи щодо спрощення порядку звернення і надання громадянам вільного доступу до інформації стосовно вимог до скарги євроомбудсмена, статистика лишається доволі невтішною: щороку із всього масиву поданих заяв лише близько половина отримає подальший хід і по ній буде відкрите провадження. Інші ж залишаються поза розглядом омбудсмена через недостатність або недостовірність вказаних в них даних. Звичайно деякі заяви, хоча й були подані в правильному порядку, просто не містять в собі питань, на розгляд яких був би уповноважений євроомбудсмен.

Порядок звернення громадян ЄС та резидентів до Євроомбудсмена за захистом своїх прав врегульовано, насамперед, Правилами. Вони встановлюють основні вимоги, яким має відповідати заява, аби така була прийнятною.

Так, омбудсмен уповноважений приймати скарги на незадовільну діяльність всіх інституцій та установ ЄС за виключенням Суду ЄС та Суду загальної юрисдикції. Суб'єктами подання можуть виступати фізичні особи - громадян держав-членів ЄС, резиденти Європейського Союзу, а також юридичні особи, що мають реєстрацію в ЄС. Заяву також можна подати через члена Європарламенту. Заявник може подати скаргу протягом двох років від усвідомлення фактів, на яких ґрунтується вона ґрунтується і лише після першого звернення до відповідної установи ЄС, щоб спробувати вирішити це питання самостійно. Ще однією обов'язковою вимогою до заяви є мова: при

складенні звернення до європейського омбудсмена має бути застосована одна з офіційних мов ЄС. Подавати ж свою заяву суб'єкт може як безпосередньо до офісу омбудсмена, розташованого за адресою: 1 avenue du Président Robert Schuman CS 30403 F-67001 Strasbourg Cedex, так і надіслати скаргу листом, факсом чи через форму, опубліковану на офіційному веб-сайті євроомбудсмена. Важливою гарантією прав громадян є і те, що за бажанням заявника, скарга лишається конфіденційною.

Задля спрощення процедури подачі скарги і уникнення великої кількості необґрунтованих звернень на офіційному веб-сайті європейського омбудсмена можна знайти чек-лист для потенційного скаржника. Останній пропонує низку запитань, відповівши на які, заявник отримує відповідь щодо того, чи може європейський омбудсмен допомогти в рішенні його питання. Перш за все на сайті визначено перелік справ, які не розглядаються омбудсменом взагалі. А саме:

1. скарги на національні, регіональні чи місцеві органи влади в державах-членах ЄС, навіть якщо скарги стосуються питань ЄС;
2. діяльність національних судів або омбудсмена; скарги на підприємства чи приватних осіб.

Далі потенційним скаржникам пропонується скористатися чек-листом, що містить наступні запитання:

1. Ви хочете подати скаргу чи у вас є запит на інформацію?
2. Чи є Ваша скарга на адресу установи чи органу ЄС?
3. Чи є ви громадянином, резидентом ЄС чи юридичною особою, зареєстрованою в Євросоюзі
4. Чи стосується Ваша скарга поганого управління?
5. Ви вже зверталися до відповідної установи чи органу ЄС, наприклад, листом, щоб отримати відшкодування?
6. Чи стосується Вашої скарги питання персоналу або робочі стосунки в установах, органах, офісах та агенціях ЄС?

7. Чи використовували ви всі внутрішні адміністративні варіанти розгляду скарг, передбачених Правилами персоналу, і якщо так, то чи закінчилися терміни відповідей установ?

8. Коли вам стало відомо про факти, на яких ґрунтується ваша скарга?

9. Чи предмет вашої скарги є вже вирішеною судом справою чи справа розглядається в суді?

У своїй заяві заявник має вказати: прізвище та ім'я (або від імені кого подається скарга), адресу, місто, поштовий індекс, країну, національність, телефон та адресу електронної пошти.

Далі у формулярі заявник має відмітити проти якої установи чи органу Європейського Союзу він хоче подати скаргу. Скарга може бути подана проти наступних інститутів:

- Європейський парламент
- Європейський інвестиційний банк
- Рада Європейського Союзу
- Європейський центральний банк
- Європейська комісія
- Суд Європейського Союзу (за винятком скарг в рамках його судової ролі)
- Європейський аудиторський суд
- Європейський економічний та соціальний комітет
- Комітет регіонів Європейського Союзу
- Європейський офіс з підбору персоналу (EPSO)
- Європейський офіс з питань боротьби з шахрайством (OLAF)
- Європейське управління поліції (Європол)
- Інший орган Союзу (вказати, який саме)

Далі заявник має вказати на яке саме рішення або з якого питання він скаржитися та коли йому стало відомо про таке рішення або дії інституції ЄС.

Наступним кроком є зазначення того, що саме, на погляд заявника, установа чи орган ЄС зробив неправильно. Тут вимагається чіткий перелік із зазначенням конкретних обставин справи. Хоча від пересічних громадян ніхто не очікує надання якісної правової оцінки діям інституцій ЄС, адекватний перелік претензій, підкріплений певними фактами, значно спрощує завдання європейського омбудсмена при розгляді скарги. Після зазначення претензії, скаржнику пропонується зазначити що, на його погляд, має зробити інституція чи орган ЄС, на дії чи бездіяльність якого він скаржиться, задля того щоб виправити ситуацію. В кінці заявнику пропонується дати відповідь на наступні запитання: «Чи він вже звертався до відповідної установи чи органу ЄС, щоб отримати відшкодування? (ця вимога є обов'язковою для прийнятності заяви до євроомбудсмена: як доказ наявності попереднього звернення до інституції ЄС, яка на думку заявника порушує його права, до заяви має бути подано витяг з такого звернення; в іншому випадку омбудсмен не зможе допомогти заявникові у вирішенні його питання), чи стосується скарга робочих відносин з установами та органами ЄС і якщо так, то чи використано всі можливості для внутрішніх адміністративних запитів та скарг, передбачених Правилами персоналу, якщо так, то чи закінчилися строки для відповідей установ; чи є об'єкт скарги, що подається на розгляд омбудсмена, предметом вже вирішеного судом спору або предметом спору, що розглядається зараз в суді; чи згоден заявник на передачу його скарги на розгляд іншій установі або органу (європейському чи національному), у разі якщо європейський омбудсмен дійде висновку, що він не має права розглядати дане питання».

Якщо ж в ході розгляду звернення омбудсмен виявить факт «поганого управління», він звертається до відповідного інституту, проти якого було подано скаргу і який, відповідно, є відповідальним за порушення прав заявника, з пропозицією розглянути питання про порушення прав і свобод протягом 3-х місяців і поінформувати його про прийняті заходи по усуненню цих порушень. Якщо вжиті заходи омбудсмена не задовольняють, він оприлюднює даний факт в своїй щорічній доповіді Європарламенту, що також

служує своєрідним важелем впливу на діяльність органу, проти якого подано скаргу. Такий механізм обумовлений тим, що інституції ЄС, що діють на засадах демократії, піклуються про свою репутацію в очах громадян та резидентів ЄС, а також світової спільноти взагалі.

Із вищезазначеного бачимо, що висновки омбудсмена не мають юридично обов'язкової сили. Рішення Євроомбудсмена втілюються в актах інститутів ЄС, яким надійшов висновок омбудсмена і які встановлюють відповідні правила в якості обов'язкових приписів. Практика виконання рішень омбудсмена ЄС пішла шляхом прислухання до висновків останнього. Так, у 2015 р. (відповідно до Річного звіту омбудсмена за 2016 р.) пропозиції Європейського омбудсмена, включаючи його рекомендації, рішення, критичні та інші наступні зауваження, були виконані на 83% (із них Європейською комісією у 82% випадків). При цьому Європейський парламент, Фронтекс і Європейське хімічне агентство виконали пропозиції омбудсмена на 100%.

Звичайно, що інститут омбудсмена Європейської спільноти і досі знаходиться тільки в стадії свого становлення, однак безперечно, що його введення сприятиме посиленню охорони і захисту прав і свобод громадян Європейського Союзу, а також фізичних і юридичних осіб, діяльність яких належним чином зареєстрована державами-учасниками Європейського Союзу і він зуміє належним чином реалізувати свою правозахисну функцію.

Щороку Європейський омбудсмен посилює свій вплив у сфері захисту прав і свобод громадян ЄС. З огляду на практику минулих років, можна стверджувати, що практика іде шляхом розширення сфери компетенції Євроомбудсмена. Наразі, не дивлячись на досить незначні з юридичної точки зору повноваження, омбудсмен ЄС здійснює відчутний вплив на регулювання відносин між громадянами ЄС та європейськими інституціями у сфері захисту прав громадян.

Ще одним важливим завданням омбудсмена є складання щорічних звітів стосовно діяльності служби омбудсмена та досягнень, що були зроблені в різних сферах його компетенції. На мій погляд, саме аналіз останнього

Щорічного звіту Європейського омбудсмена за 2018 р. дозволить на реальних прикладах розглянути його вплив на відносини в сфері захисту прав європейських громадян і дійти висновку щодо загальної ролі служби омбудсмена в механізмі захисту таких прав.

Так, у другому розділі своєї щорічної доповіді Емілі О'Райлі акцентує увагу на необхідності посилення прозорості законодавчого процесу, якого потребують громадяни ЄС.

Омбудсмен задля вирішення даного питання подала кілька рекомендацій Раді ЄС, де запропонувала можливі механізми досягнення позитивних результатів (зокрема однією з рекомендацій було здійснення оновлення реєстру документів, з метою зробити останній зручнішим для користування пересічних громадян і надати останнім можливість задавати власні критерії пошуку такі як, наприклад, рік видачі акта, його найменування тощо.) Європарламент проголосував за це більшістю голосів і сьогодні система зазнає змін.

Ще одним принциповим моментом стало звернення Європарламенту до омбудсмена через те, що Комісія не надавала у відкритому доступі матеріали з засідань представників держав членів. Таку позицію остання обґрунтовувала тим, що позиції держав-членів з певних питань (таких як, наприклад, безпека і оборона) і тому приховання деяких даних є необхідністю. На це від омбудсмена поступила пропозиція розширити доступ протоколів зборів держав з метою надання громадянам права на доступ до інформації щодо діяльності обраних ними інституцій. При цьому О'Райлі зазначила, що доступ не має бути абсолютно відкритим, адже деякі питання дійсно можуть загрожувати безпеці населення, якщо знаходитимуться у вільному доступі.

Також Європейському омбудмену у лютому 2018 було подано 2 скарги на діяльність Комісії стосовно незаконного призначення Генерального Секретаря. Приймавши заяви на розгляд, омбудсменом було здійснено різносторонній розгляд питання, в ході якого було виявлено загалом 4 випадки порушення порядку прийняття рішень, в тому числі і стосовно призначення

Генерального Секретаря Комісії. На думку О'Райлі, Комісією було створено штучну терміновість призначення нового Секретаря на посаду. Відповідальність за недобросовісне управління омбудсмен покладає на Комісію, яка на разі має вчинити заходів щодо усунення порушень та надалі сумлінніше ставитися до виконання покладених на неї обов'язків. Зокрема, однією з вимог омбудсмена було чітке визначення в майбутньому процедури призначення Генерального Секретаря. Після озвучення цієї рекомендації Комісія безпрецедентно заявила про відмову створення такої процедури призначення, не зважаючи на загальну підтримку Парламентом рекомендацій омбудсмена. Проведення на цьому етапі було закрито, а О'Райлі у свої Щорічній доповіді окремо зазначила, що Комісія втратила можливість відновити довіру громадян після такого проблематичного призначення її високопоставленої особи. В даному випадку, яскраво продемонстровано проблему недостатності повноважень Європейського омбудсмена, адже неможливість здійснення подальшого впливу на інституції, що відмовляються виконувати вказівки омбудсмена, часом сильно сповільнює процес змін і загалом обмежує можливість омбудсмена в наданні громадянам якісного захисту їхніх прав і свобод.

Ще однією нагальною проблемою ЄС є постійно зростаюча бюрократія. Загальне невдоволення громадян, велика кількість звернень стала причиною ідеї створення процедури прискореного доступу до документів, яка була офіційно запущена у лютому 2018 і стала важливою частиною розгляду подальших скарг і звернень. Відповідно до цієї системи, офіс приймає рішення щодо того, чи може скарга бути розглянута взагалі і чи збирається омбудсмен її вирішити протягом 40 днів, протягом 5 робочих днів з моменту отримання скарги. Така ініціатива обґрунтована тим, що подекуди зацікавлена інституція де-факто перешкоджає доступу до документа, так як повільно реагує на первинний запит. Так сталося, коли громадянин Німеччини запросив доступ до інформаційних документів для зустрічей між комісаром з питань бюджету та людських ресурсів ЄС з третіми сторонами. Заявник звернувся до

омбудсмена, оскільки Комісія не відповідала на запит більше року. В ході розслідування Комісія заявила, що до сих пір не змогла зайняти позицію за запитом, тим самим давши привід омбудсмену написати рекомендацію по необґрунтованих затримок. О'Райлі після чергового розслідування закликала Комісію прийняти прагматичний і дружній до громадян підхід до прозорості, щоб уникнути помилкового враження секретності. Комісія надала частковий доступ до документів журналіста, пов'язаного з проектом ЄС з надання безкоштовних точок доступу Wi-Fi в містах. Омбудсмен встановив, що редагування Комісією документів - виходить за рамки прохання заявника. Однак О'Райлі сказала, що якщо невелика частина документа виходить за рамки скарги - то вони просто в майбутньому можуть оприлюднити цю інформацію.

Омбудсмен регулярно розглядає скарги щодо основних прав, такі як рівність та недискримінація. Співробітник Європейського інвестиційного банку (ЄІБ) звернувся до Омбудсмана зі скаргою щодо гендерної дискримінації в банку. Скаржник вказував на те, що банк не надає жінкам таких самих можливостей, як чоловікам, у доступі до керівних посад. Омбудсмен встановив, що ЄІБ витрачає занадто багато часу на відповідь скаржнику, і попросив ЄІБ посилити свою діяльність щодо цього питання. Омбудсмен також закликав Банк докласти більше зусиль для досягнення збалансованого представництва як чоловіків, так і жінок на керівних посадах. Омбудсман наприкінці 2018 року продовжила розслідування щодо того, чи дотримуються основні права в державах членах. Також проводилось розслідування щодо того, як витрачаються кошти ЄС у державах-членах.

На початку 2018 року дві профспілки подали скарги до Омбудсмана щодо документу Європейської Комісії з управління повітряним рухом. Скаржники вважали, що вона не поважає основне право на страйк і що Комісія не має повноважень діяти у цій галузі. Омбудсмен встановив, що Комісія не вийшла за рамки суворої компетенції. Вона також не знайшла доказів того, що будь-яка практика, заохочена Комісією, порушує основне право на страйк.

Частина роботи Омбудсмана - це сенсibilізація (якщо дослівно: зробити чутким) інституцій ЄС щодо того, як вони чи їх дії сприймаються громадськістю. Після скарги Брюссельської громадської організації з питань прозорості О'Райлі попросила Mario Draghi, президента Європейського центрального банку (ЄЦБ), призупинити його членство у Групі тридцяти (G30), приватної організації, що складається з керівників великих приватних та центральних банків, а також членів академій. Оскільки деякі члени G30 є керівниками банків, які безпосередньо чи опосередковано контролюються ЄЦБ, Омбудсман визнав, що подальше членство Президента ЄЦБ у G30 може погіршити довіру громадськості до незалежності банку. ЄЦБ відмовився виконувати пропозиції, запропоновані Омбудсменом. Пані О'Райлі, шкодуючи про позицію банку, висловила сподівання, що її рекомендація сприятиме більшій обізнаності щодо таких питань у майбутньому.

Задля наочного демонстрування результатів роботи омбудсмена за кожний минулий рік на офіційному веб-сайті та у щорічній доповіді надаються статистичні дані.

Незважаючи на те, що переважна більшість службових кабінетів є справами на основі скарг, омбудсмен також проводить більш широкі стратегічні розслідування та ініціативи, коли вважає, що для цього є підстави. Ці справи розпочаті за власною ініціативою Омбудсмана, або там, де вона визначила системне питання, яке слід розглядати в інтересах суспільства, або коли вона отримала одну чи більше скарг на питання, що мають системне значення. Досить важливим аспектом дослідження для діяльності омбудсмена є визначення, громадяни яких країн найчастіше подають скарги і на проти яких саме інституцій такі скарги спрямовані: це допомагає не лише комплексно, а й розрізнено підійти до оцінки ситуації в окремих країнах ЄС, а також розробити на основі отриманих даних більш ефективні програми співпраці і реформ.