

## **2.4. ПРАВОВА ТА ІНСТИТУЦІЙНА СИСТЕМА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ І ПРОБЛЕМИ ПРИЙНЯТТЯ КОНСТИТУЦІЇ**

### *Характерні риси та особливості правової системи Європейського Союзу*

Право Європейського Союзу є унікальною правовою системою, що функціонує паралельно із законодавством держав-членів ЄС. Норми права ЄС мають пряму дію в межах правових систем його держав-членів і в багатьох сферах регулюють питання, враховані національним законодавством, особливо це стосується економічної та соціальної політики. ЄС не є міжурядовою організацією чи федеративною державою. Він засновує новий правовий порядок у рамках міжнародного права з метою взаємного соціального та економічного зростання держав-членів. В основу права ЄС було покладене прагнення до збереження миру та створення кращих умов життя в Європі шляхом розвитку тісніших економічних зв'язків.

Громадянин Європейського Союзу є основним фокусом права ЄС, яке напряму впливає на його повсякденне життя. Людину, яка є водночас і громадянином Європейського Союзу, і громадянином певної держави-члена, право ЄС наділяє правами та обов'язками, і таким чином, створюється ієрархія правових норм – феномен, подібний до федерального правового устрою. Правопорядок ЄС забезпечує існування самостійної системи правового захисту, метою якого є гарантування реалізації права ЄС. Право ЄС також визначає основи взаємин між Співтовариством і його державами-членами, які мають уживати всі необхідні заходи для того, щоб забезпечити виконання зобов'язань, які випливають з договорів ЄС або з відповідних рішень інституцій Союзу. Вони мають сприяти досягненню цілей Співтовариства й утримуватися від будь-яких дій, що можуть створити перешкоди для реалізації цілей договорів ЄС. Крім того, держави-члени також несуть відповідальність за порушення права ЄС і перед своїми громадянами, а відтак зобов'язані відшкодувати збитки, спричинені такими діями.

Перший договір, що започаткував Європейське Співтовариство – договір про заснування Європейського співтовариства вугілля та сталі (ЄСВС) 1951 року став основою правової системи Європейського Союзу, яка вже протягом більш ніж півстоліття

змінюється, трансформується та удосконалюється. Як будь-яка правова система правоустрій ЄС має свою особливу структуру, однак, перед тим як перейти до її характеристики, розглянемо загальні принципи права Європейського Співтовариства, які фактично пронизують всю правову систему і водночас виявляються її основою. Також загальні принципи права є найважливішим джерелом права ЄС, оскільки саме вони дозволяють заповнити прогалини в законодавстві та вирішити питання щодо його тлумачення в найсправедливіший спосіб.

Отже, визначимо ці принципи.

*Принцип рівності.* Він означає, що жоден громадянин ЄС не може бути дискримінований з огляду на його громадянство, стать, расу, етнічне походження, релігію, переконання, фізичні чи психічні недоліки, а також вік чи сексуальну орієнтацію. Цей принцип виникає з положень договорів, правових актів та вироків Європейського Суду.

*Пріоритет права Європейського Співтовариства над національним правом.* Даний принцип регулює, як потрібно поводитися, якщо виникає конфлікт між нормою національного права та правом ЄС. За таких умов право ЄС має першість перед національною нормою, а тому в практиці судочинства Європейського Суду право ЄС завжди визнається пріоритетним стосовно внутрішньодержавних актів будь-якого типу. Право ЄС згідно з цим, має пріоритет навіть перед положеннями національних конституцій, які суперечать йому. З принципу пріоритету випливає те, що нові державні законодавчі акти, несумісні з правовими нормами ЄС, втрачають свою правову силу. Після набуття чинності нормою європейського права будь-який ухвалений раніше національний правовий акт, що суперечить їй, не може застосовуватися.

Таким чином, пріоритет права ЄС зводиться до:

1. Обов'язку національного судді не застосовувати національні норми у випадку, якщо вони не відповідають праву ЄС.
2. Обов'язку держав-членів не ухвалювати законів, що не є у відповідності з правом ЄС.

З даного принципу випливає також і те, що в разі колізії між національним та європейським правом, органи і суди країн членів повинні не брати до уваги національне право. В іншому випадку, для процедури звернення про попереднє рішення вони виносять правову суперечку на розгляд Європейського Суду.

*Безпосередність застосування права ЄС.* Це означає, що нормативно-правові акти Європейського Союзу є нормою прямої дії в країнах-членах без необхідності їх ратифікації чи інкорпорації з на-

ціональним правом. Інакше кажучи, право Спільнот безпосереднім чином визнає право та накладає обов'язки на інституції Спільнот, країни-члени та їх громадян. На практиці пряме застосування характеризується тим, що: по-перше, норми права ЄС застосовуються у державах-членах без подальшого схвалення національним законодавством; по-друге, кожна особа може подавати клопотання про застосування права ЄС у її справі. Даний принцип був визнаний Європейським Судом, незважаючи на початковий опір деяких країн-членів.

*Принцип субсидіарності.* Один із основоположних принципів Європейського Союзу, спрямований на забезпечення такого механізму ухвалення рішень, який був би якомога ближчий до громадян, і який передбачав би постійну перевірку обґрунтованості дій Європейського Співтовариства з погляду можливостей, що існують на національному, регіональному та місцевому рівнях. Інакше кажучи, це принцип, згідно з яким будь-які заходи крім тих, що винятково належать до його компетенції, використовуються на рівні Союзу лише за умови, що вони ефективніші за відповідні заходи на національному, регіональному або місцевому рівнях. Цей принцип тісно пов'язаний з принципами відповідності та необхідності, які вимагають, щоб будь-який захід, здійснюваний Європейським Союзом, не виходив за рамки, необхідні для досягнення цілей ЄС.

На засіданні Європейської Ради в Единбурзі у грудні 1992 р. було визначено засади субсидіарності і закладено керівні положення щодо тлумачення Статті 5 (колишньої Статті 3b), яка містить цей принцип в Угоді про ЄС. Згідно статті принцип субсидіарності сформульовано наступним чином: “Співтовариство діє в рамках своїх повноважень, визначених цим договором, та поставленими перед ним цілями. У сферах, які не є винятковою компетенцією Співтовариства, воно має право діяти на основі принципу субсидіарності. Тоді, коли цілі пропонованої дії не можуть бути досягнуті в достатній мірі країнами-членами, то, беручи до уваги масштаби та результати пропонованої дії, можуть бути більш успішно досягнуті Співтовариством. Будь-які дії Співтовариства не повинні виходити за межі того, що є необхідним для досягнення цілей цього Договору.”

*Принцип стійкості.* Згідно з ним жодні дії співтовариства не повинні виходити за рамки розумної доцільності, необхідної для досягнення цілей Європейського Союзу. У відповідності з цим принципом здійснюється перевірка масштабності заходу до якого може вдатися Співтовариство.

Також до принципів права Європейського Союзу можна віднести наступні:

1. Дотримання загальних прав та свобод людини.
2. Принцип відповідальності Європейського Союзу за шкоду, спричинену діями або рішеннями його органів або посадових осіб.
3. Принцип “пропорційності”, який означає, що дії та рішення Європейського Союзу повинні бути своєчасними й необхідними, спрямованими на досягнення мети Союзу, а спричинені цими діями або рішеннями негативні наслідки не можуть виходити за межі рівня, необхідного для досягнення поставленої мети.
4. Принцип “захисту законних сподівань”, що ґрунтується на неможливості внесення у законодавство ЄС суттєвих змін, які мають зворотну силу, за винятком тих випадків, коли існує нагальна необхідність вдатися до таких дій.
5. Принцип заборони подвійного покарання за одне порушення, який засвідчує, що при прийнятті органами ЄС будь-якого рішення про застосування санкцій слід урахувувати всі прийняті раніше з цього питання рішення національних органів про накладення санкцій.

Право Європейського Союзу складається з первинного або договірного та вторинного або похідного. Первинне право має пріоритет над вторинним, тобто вторинне право має відповідати первинному. *Первинне законодавство* – це частина європейського права, яка була вироблена безпосередньо країнами-членами. До найважливіших актів первинного права належать:

1. Установчі договори Європейських Спільнот разом із протоколами та додатками:
  - Договір про створення Європейського співтовариства вугілля і сталі (ЄСВС) від 18 квітня 1951 р.;
  - Договір про створення Європейського економічного співтовариства (ЄЕС) від 25 березня 1957 р.;
  - Договір про створення Європейського співтовариства з атомної енергетики (Євратом) від 25 березня 1957 р.
2. Договори, які змінюють та підтверджують установчі договори:
  - Конвенція про деякі спільні органи для ЄЕС та Євратому підписана разом із договорами 25 березня 1957 р.;
  - Договір про об'єднання виконавчих органів трьох структур ЄЕС, Євратому та ЄСВС підписаний 8 квітня 1965 р.;

- Єдиний Європейський Акт від 7 лютого 1986 р.;
  - Маастрихтський договір про Європейський Союз підписаний 7 лютого 1992 р.;
  - Амстердамський договір підписаний 2 жовтня 1997 р.;
  - Ніщцький договір підписаний 26 лютого 2001 р.
3. Угоди про прийняття нових членів:
- Данії, Ірландії, Великобританії (з 1 січня 1973 р.);
  - Греції (з 1 січня 1981 р.);
  - Іспанії, Португалії (з 1 січня 1986 р.);
  - Австрії, Фінляндії, Швеції (з 1 січня 1995 р.);
  - Угорщини, Латвії, Литви, Польщі, Словаччини, Словенії, Чехія, Естонії, Кіпру та Мальти (з 1 січня 2004 р.);
  - Болгарії та Румунії (з 1 січня 2007 р.).

Усі вищезгадані договори містять у собі основні фундаментальні положення щодо цілей ЄС, його організаційної структури, порядку дії, а також основні принципи економічного права ЄС. Таким чином, вони встановлюють конституційну структуру життя ЄС, тобто становлять ту основу, яка доповнюється законодавчими й адміністративними актами, що приймаються в інтересах співтовариства його органами.

До *вторинного законодавства* Європейського Співтовариства відносяться ті правові акти, які були вироблені інституціями Європейського Союзу на основі первинного права. Ухвалення правових актів та використання інших механізмів можливе лише в рамках договірних положень. При цьому уповноважені органи мають дотримуватися формальних процедур, передбачених для здійснення ними відповідних дій, і сформульованих у відповідних договорах щодо змісту правового акту, його адресата, правової норми, яку слід обрати в кожному конкретному випадку, та наслідків, що впливають з вищезазначеного. Згідно права ЄС передбачено два види правових актів: такі, що мають обов'язкову силу – постанови, директиви та рішення, й ті, що не мають обов'язкової сили – рекомендації та висновки. При цьому органи Європейського Союзу користуються правом вільного вибору відповідної правової норми. Однак ця свобода обмежується дією принципу субсидіарності та співвідносності.

## Загальна схема видів правових актів ЄС

	Постанова	Директива	Рішення	Рекомендації/ Висновки
об'єкт	кожна країна-член	усі або лише певні країни-члени	певні країни-члени, окремі фізичні чи юридичні особи	певні країни-члени, фізичні й юридичні особи
обов'язковість	обов'язкова у всіх своїх частинах; документ прямої дії	обов'язкова з погляду сформульованої мети; форми та засоби реалізації обираються вільно	обов'язкове у всіх своїх частинах для того, кому воно адресоване	не мають обов'язкової сили

*Постанова* є правовим документом загальної дії, що є обов'язковим до виконання у всіх своїх частинах і є чинним на території кожної країни-члена ЄС. З цього випливає, що даний правовий акт дає можливість Співтовариству максимально глибоко втручатись у національний правоустрій. Якщо органи ЄС приймають правовий акт у формі постанови, країни-члени не мають жодної свободи дій щодо її втілення, оскільки постанова має застосовуватися безпосередньо. Органи та установи країн-членів Європейського Союзу мають дотримуватися постанови нарівні з національним правом. Постанова є чинною для всіх країн-членів, а також фізичних та юридичних осіб в ЄС. Також країни-члени не мають право застосовувати положення постанови не в повному обсязі, або ж за вибором. Так само вони не можуть уникнути необхідності дотримання положень постанови шляхом посилання на норми та правила свого внутрішнього законодавства.

*Директива* є правовим документом обов'язкової дії для всіх країн-членів, яким вона адресована, з точки зору сформульованої в ній мети, що необхідно досягти. Особливістю директиви є те, що державні установи користуються правом вибору форм і засобів для втілення її у життя. Це означає, що директиви зобов'язують країну до результату, а не до методів його реалізації. Як і постанова, директива є найважливішим правовим актом ЄС, своєрідним компромісом між вимогами єдиного права, що діє в межах Співтовариства, та необхідністю максимального врахування специфіки національних правових систем. Однак головною метою директиви залишається гармонізація права, а не його уніфікація, як у випадку з постановою. З огляду на вимоги щодо імплементації директив, вони є не такими детальними нормативними актами, як постанова, хоча в окремих

випадках вони можуть сягати досить високого рівня деталізації. За рахунок цього країни-члени отримують певну гнучкість щодо їх реалізації.

Директиви не зобов'язують до безпосереднього їх використання, але мають бути враховані в національному праві шляхом внесення відповідних постанов до національного законодавства. Країни-члени мають близько двох років для пристосування свого внутрішньо-державного права до вимог директив. При цьому вони повинні діяти, таким чином, щоб дійсно забезпечити досягнення мети, сформульованої в директиві. Звичайних адміністративних актів, які можуть довільно змінюватись органами виконавчої влади недостатньо. Загалом, Європейським Судом сформульована вимога, згідно з якою країни-члени повинні вдаватись до таких форм і засобів, що якнайкраще гарантують оптимальну практичну дієвість відповідної директиви.

На противагу постанові, директиви набувають сили документа прямої дії, як правило, лише тоді, коли завершується встановлений термін для їх реалізації. В такому випадку з відповідної директиви випливають прямі правові претензії до країни-члена, що є їх порушником. В цьому контексті варто торкнутися проблеми зобов'язального характеру директив у випадку, якщо країна у визначений термін не пристосує своє національне право до виконавчих актів чи не реалізує директиву повністю. Практика свідчить, що особи можуть посилатися в національних судах на корисні для них в даній справі директиви, оскільки директиви підлягають безпосередньому застосуванню. Однак, з іншого боку, країна не може вимагати від осіб виконання цих директив, якщо вони вчасно не були імplementовані в систему права країн-членів Європейського Співтовариства. Також, згідно зі ст. 226-228 Договору про ЄС, Європейська Комісія чи будь-яка країна-член може подати на таку країну позов до Європейського Суду в справі про порушення Договору.

Директиви, схвалені Радою і Європейським Парламентом спільно, а також ті, адресатами яких є всі країни-члени, публікуються в "Офіційному віснику Європейського Співтовариства" і набувають чинності або на двадцятий день після схвалення, або у визначений у ній термін. Решта директив, виданих Радою ЄС чи Європейською Комісією, набувають чинності після повідомлення країнам, яких безпосередньо торкається даний документ.

*Рішення* є формою правового акта, що має на меті урегулювання окремих питань, а тому його можна порівняти з адміністративним

актом у системі національного права. Рішення є обов'язковим до виконання у всіх своїх частинах для того, хто в ньому названий. Вони можуть бути адресовані країнам-членам, органам Європейського Союзу, фізичним та юридичним особам, і обов'язкові лише для тих, кого вказано у цьому правовому акті. Рішення, які стосуються певних країн-членів, є обов'язковими і для цих країн, і для їх громадян. У разі, якщо рішення стосується фізичної чи юридичної особи, виконання відбувається згідно з національними процедурами, які діють у даній країні-члені.

*Рекомендації та висновки* не мають обов'язкової сили. Завданням цих документів є привернення уваги адресата до доцільності певного типу поведінки, не пов'язуючи його при цьому правовими зобов'язаннями. Вони не вимагають причини та правової підстави, а також не підлягають юрисдикції Європейського Суду. Однак відсутність зобов'язального характеру не означає, що рекомендації та висновки не слід брати до уваги. Вони мають певну політичну силу, а їх невиконання має бути продиктоване важливими аргументами. Рекомендації та висновки можуть ухвалюватися найважливішими органами ЄС, а їх адресатами можуть бути як країни-члени чи органи ЄС, так і фізичні та юридичні особи. Рекомендація відрізняється від висновку, насамперед, тим, що не лише формулює певну оцінку ситуації, але й пропонує конкретні дії для виходу з неї.

Важливим джерелом вторинного права Європейського Союзу є договори та угоди, зокрема угоди між країнами-членами Європейського Союзу та міжнародні договори з третіми державами та міжнародними організаціями.

*Угоди між країнами-членами ЄС* укладаються тоді, коли питання, що потребує врегулювання, входить до сфери інтересів співтовариства, але органи ЄС не наділено повноваженнями для його вирішення. Такі угоди мають зазвичай обмежену територіально дію та застосовуються в сфері міжнародного приватного права.

*Міжнародні договори з третіми державами та міжнародними організаціями*, укладені Європейським Співтовариством мають зобов'язальний характер як для органів ЄС, так і для країн-членів. Якщо такий договір містить норми, що спричиняють безпосередні наслідки для громадян, то його слід зараховувати до джерел європейського права. Такі угоди охоплюють велике коло відносин – від співробітництва у сфері торгівлі, промисловості, технічної та наукової кооперації до торгових угод щодо окремих товарів. Разом зі зростанням економічної могутності та торгової активності країн-членів ЄС протягом останніх років суттєво зросла і кількість



міжнародних договорів, укладених співтовариством з країнами, які не входять до складу цієї організації. Можна виділити наступні види міжнародних договорів: *комерційні угоди, договори про асоційоване членство та договори про партнерство і співробітництво*. Усі ці угоди набувають обов'язкової сили після їх ухвалення відповідно до норм конституційного права країн-членів ЄС та країн чи організацій, що приєднуються до них.

Докладніше зупинимося на двох останніх категоріях міжнародних договорів. *Угоди про асоційоване членство* закріплюють особливий вид відносин між ЄС і іншими країнами, які не обмежуються лише торгівлею і включають також тісне економічне співробітництво та фінансову допомогу. Існує два різних види таких угод: по-перше, це угоди, які запроваджують особливі зв'язки між окремими країнами-учасницями ЄС і країнами, які не входять щодо його складу; по-друге, це угоди, метою яких є підготовка до вступу в ЄС або створення Митного союзу. Основною причиною укладення угод про асоційоване членство першого типу можна назвати існування тісних економічних, історичних і політичних зв'язків між країнами-учасницями ЄС та іншими державами. Так, наприклад, запровадження в межах співтовариства єдиної системи тарифів без преференцій мало серйозно ускладнити розвиток торговельних відносин з такими країнами. З огляду на це було укладено спеціальні угоди, покликані обмежити дію деяких положень про вільну торгівлю у відношенні до цих країн і водночас було знижено тарифи на їх товари. Договори про асоціацію можуть також відіграти роль підготовчого етапу до вступу в ЄС. Вони слугують попередньою стадією процесу приєднання, протягом якої країна, що виявила бажання влитися до складу ЄС, може здійснювати суспільно-політичні та економічні перетворення відповідно до стандартів співтовариства. А отже, завданням таких угод є допомога країнам у створенні необхідних передумов для здобуття членства в Союзі. Проте варто зазначити, що не для всіх країн цей досвід є успішним, наприклад, Угода про асоційоване членство з Турецькою Республікою була укладена ще в 1964 році, але це так і не призвело до входження цієї країни до Європейського Співтовариства.

*Угоди про партнерство та співробітництво* не ставлять такої далекосяжної мети, як угоди про асоціацію, вони зорієнтовані, головним чином, на інтенсифікацію економічного співробітництва. Яскравим прикладом таких угод є договори, укладені з державами колишнього СРСР, у тому числі з Україною, також із країнами

Магрибу (Алжиром, Марокко і Тунісом) та Машреку (Єгиптом, Йорданією, Ліваном і Сирією), а також з Ізраїлем.

***Органи та інститути Європейського Співтовариства:  
склад, повноваження і порядок діяльності***

Щоб зрозуміти устрій Європейського Союзу, необхідно мати повне уявлення про інституційну побудову та форми організації його діяльності. Під час розгляду інституційної системи поступово формується розуміння того, яким чином здійснюється ухвалення рішень на європейському рівні та уявлення цілісного механізму їх підготовки, розробки, ухвалення та контролю за виконанням. Водночас побудова інститутів ЄС наочно відображає рівень впливу різних органів та посадових осіб та характер політичної системи у порівнянні з країнами-членами Співтовариства та їх національними урядовими системами. Європейський Союз має систему інституцій з різними функціями, які діють відповідно до принципів, визначених в установчих договорах Європейського Співтовариства. Ця система створювалася впродовж кількох останніх десятиліть разом із розвитком Європейського Співтовариства, а згодом – Європейського Союзу. Як показує історія, інституції Євросоюзу утворювали динамічну систему, яка підлягала безперервним змінам, зумовленими, насамперед, напрямками європейської інтеграції. Отже, можна припустити, що її майбутній вигляд буде, значною мірою, залежати від особливостей подальшого розвитку Європейського Союзу.

На сучасному етапі виокремлюють наступні органи Європейського Союзу: Рада Європейського Союзу, Європейська Рада, Європейська Комісія, Європейський Парламент, Суд Європейських Співтовариств, Європейська рахункова палата.

*Рада Європейського Союзу* є головною інституцією, що ухвалює рішення Європейського Співтовариства. З одного боку, Рада ЄС діє як орган Співтовариства, з іншого – є своєрідним форумом, у рамках якого країни-члени Європейського Союзу мають можливість озвучити свої національні інтереси. Рада схвалює законодавство Союзу, укладає міжнародні угоди, відповідає за координацію спільної економічної політики держав-членів. До її складу входять по одному представнику на рівні міністра від кожної країни-члена. Засідання Ради скликається її головою, або на вимогу одного з її членів, членами Європейської Комісії. Після підписання Маастрихтського договору до складу Ради можуть делегуватися також і представники

міністерського рівня від територіальних утворень, що діють у межах публічного права, зокрема від федеральних земель у Німеччині. Рада ЄС скликається Головою за власною ініціативою або на вимогу одного з її членів чи Європейською Комісією.

Рада Європейського Союзу знаходиться в Брюсселі. У квітні, червні, жовтні відбуваються зустрічі Ради в Люксембурзі. Кількість засідань протягом року залежить від масштабів та інтенсивності законодавчого процесу в ЄС і політичних рухів того чи іншого особливого питання. Залежно від сфери питань, які розглядаються, окремі уряди делегують на засідання Ради відповідних своїх посланців. Тобто, фактично існує кілька Рад, кожна з яких займається окремою галуззю. Загалом існує 9 конфігурацій Ради:

1. Рада із загальних питань та зовнішніх відносин.
2. Рада з питань економіки та фінансів.
3. Рада з питань судочинства та внутрішніх справ.
4. Рада з питань зайнятості, соціальної політики, охорони здоров'я та захисту споживачів.
5. Рада з питань конкуренції (внутрішній ринок, промисловість та дослідження).
6. Рада з питань транспорту, телекомунікацій та енергетики.
7. Рада з питань сільського господарства та рибальства.
8. Рада з питань довкілля.
9. Рада з питань освіти, молоді та культури.

До сфери компетенції Ради віднесено ухвалення рішень, координацію політики національних держав-членів Європейського Союзу, повноваження щодо взаємного інформування та виконавчі повноваження. Закріпленими за Радою повноваженнями в узагальненому вигляді є:

- 1) прийняття європейських законів (у багатьох сферах це робиться спільно з Європейським Парламентом);
- 2) право на висунення та призначення Президента і членів Європейської Комісії, Верховного Представника Європейського Союзу, членів Економічно-соціального комітету, Комітету регіонів, Європейського Суду аудиторів, правління Європейського центрального банку, Адміністративної Ради Європейського інвестиційного банку, Економічно-фінансового комітету;
- 3) право звільняти з посади членів правління Європейського інвестиційного банку, а також порушувати питання про звільнення з посади членів Європейської Комісії за рішенням Суду ЄС;

- 4) право вимагати від Європейської Комісії ініціювання нового правового акта;
- 5) обмежені функції контролю за діяльністю Європейської Комісії щодо виконання бюджету;
- 6) координаційні повноваження в сфері економічної політики та політики зайнятості;
- 7) право наділяти Європейську Комісію повноваженнями на ведення переговорів з третіми країнами чи міжнародними організаціями;
- 8) право на укладання договорів з третіми країнами чи міжнародними організаціями;
- 9) розробка спільної зовнішньої політики та політики безпеки ЄС, що базується на керівних принципах, сформульованих Європейською Радою;
- 10) право на складання проекту плану бюджету та його схвалення разом з Європарламентом;
- 11) право на встановлення обсягу власних коштів Співтовариства;
- 12) координація співпраці між національними судами та силами поліції у кримінальних справах.

Кожні шість місяців у Раді відбувається ротація голів, тобто кожна країна-член ЄС по черзі перебирає головування в Раді і головує на засіданнях протягом шести місяців, забезпечуючи виконання законодавчих та політичних рішень, а також знаходячи компроміси між державами-членами ЄС. Отже, мова йде про головування або президентство країн, а не конкретної особи. На практиці це означає, що навіть задовго до закінчення піврічного терміну може відбутися зміна особи Головуючого на Раді, наприклад, унаслідок змін у уряді країни, яка головує в той час. Голова Ради виконує, насамперед, організаційні та представницькі функції. До його повноважень належить скликання засідань Ради, складання проекту порядку денного, плану роботи Ради, проведення голосування, а також підписання протоколів і правових актів, прийнятих Радою самостійно або у співпраці з Європейським Парламентом. Крім того, Голова представляє Раду в контактах з іншими органами Європейського Союзу і третіми суб'єктами. Порядок головування країн у Раді ЄС на 2008-2011 роки: 2008 рік – перше півріччя – Словенія, друге півріччя – Франція, 2009 рік – перше півріччя – Чехія, друге півріччя – Швеція, 2010 рік – перше півріччя – Іспанія, друге півріччя – Бельгія, 2011 рік – перше півріччя – Угорщина, друге півріччя – Польща.

Статус Ради Європейського Союзу як наднаціонального органу ЄС знаходить свій яскравий прояв у діяльності Генерального

секретаріату. Генеральний секретаріат є адміністративним органом, допоміжним у роботі Ради Європейського Союзу. На чолі його стоїть Генеральний секретар, котрий з набранням чинності положеннями Амстердамського договору також виконує функції Верховного Представника у справах спільної зовнішньої політики та політики безпеки. Сьогодні цю посаду займає Хав'єр Солана. Організаційне керівництво поточною роботою Ради входить в компетенцію Заступника Генерального секретаря. Генеральний секретар Ради та його Заступник призначаються Радою в результаті одноголосного рішення. Як допоміжний орган Ради ЄС Генеральний секретаріат забезпечує наступність у її роботі, незважаючи на періодичні зміни в головуванні.

Допоміжним органом Ради, який відповідає за підготовку рішень Ради, а на практиці часто навіть виручає її, ведучи складні переговори з метою напрацювання спільної позиції є Комітет Постійних Представників. До його складу входять постійні представники країн-членів при Співтоваристві. Головує тут посланець тієї країни, яка на даний момент головує в Раді Європейського Союзу. Комітет має два формати: перший складається із Заступників Постійних Представників країн-членів, а другий – з самих Постійних Представників. На рівні Постійних Представників готується робота Ради із загальних питань та зовнішніх відносин, Ради з питань економіки та фінансів. Робота в інших конфігураціях Ради готується на рівні Заступників Постійних Представників країн-членів ЄС. Як свідчить сама назва, Комітет Постійних Представників є постійно діючим органом, що функціонує на основі робочих груп і комітетів, до складу яких входять експерти різних галузей. Під час переговорів посланці готують два переліки справ. Перелік А містить положення, щодо яких є згода між країнами-членами, натомість перелік В містить справи, які вимагають переговорів і дискусії на рівні Ради ЄС. Завдяки цьому, робота Ради є значно полегшеною, оскільки положення з переліку А можна проголосувати всі разом, шляхом одного голосування.

Рада переважно засідає за зачиненими дверима, рішення ухвалюються простою і кваліфікованою більшістю, одноголосно або відповідно до особливих умов голосування, зафіксованих у договорах про Європейські Співтовариства та Європейський Союз. Звичайною більшістю приймаються акти, які не мають правової сили, або рішення з технічних питань. Кваліфікована більшість і одноголосність є необхідними при прийнятті юридично зобов'язальних актів. Так, наприклад, питання вступу нових членів, оподаткування, спільної зовнішньої політики та політики безпеки потребують

одностайності. Під час голосування кваліфікованою більшістю прийнято систему зважених голосів, які повинні забезпечити рівновагу між великими та малими країнами.

### Кількість голосів окремих країн в Раді Європейського Союзу

Німеччина, Франція, Італія та Велика Британія	по 29
Іспанія та Польща	по 27
Румунія	14
Нідерланди	13
Бельгія, Чехія, Греція, Угорщина та Португалія	по 12
Австрія, Болгарія та Швеція	по 10
Данія, Ірландія, Литва, Словаччина і Фінляндія	по 7
Кіпр, Естонія, Латвія, Люксембург і Словенія	по 4
Мальта	3
<b>Загальна кількість голосів</b>	<b>345</b>

Голосування кваліфікованою більшістю є успішним, якщо за рішення віддано як мінімум 255 голосів, що складає 73,9 % від загальної кількості голосів. Крім того, будь-яка держава-член може просити підтвердження того, що віддані голоси представляють принаймні 62 % від загальної кількості населення Європейського Союзу. Якщо дана вимога не має місце, то рішення не вважається прийнятим.

*Європейська Рада* формально не належить до інституцій Союзу, але склад Ради та її рішення мають особливе політичне значення. Відіграючи надзвичайно важливу роль у процесі європейської інтеграції, Європейська Рада має завдання надавати політичної ваги побудові об'єднаної Європи, розробляти загальні політичні рекомендації, гарантувати скоординовану діяльність ЄС в усіх галузях. Особливо важливою роллю Європейської Ради є роль арбітра в ситуаціях непорозуміння в інших інституціях ЄС. З цього випливає, що Рада є головним органом, який уособлює міждержавний складник Європейського Союзу, визначає основні політичні напрямки для ЄС та сприяє його подальшому розвитку.

Витоки Європейської Ради сягають початку шістдесятих років. Вона сформувалася на основі так званої конференції у верхах, яка спочатку відбувалася несистематично. У ній брали участь глави держав та урядів, а пізніше також міністри закордонних справ та керівники Комісії. Під

час конференції в Парижі у 1974 року глави держав та урядів постановили зустрічатися регулярно три рази на рік: один раз у Брюсселі, а два наступних – у столицях чи інших містах країн-членів. Натомість назва “Європейська Рада” існує, починаючи від зустрічі, що відбулася в Дубліні 10-11 березня 1975 року. Сьогодні до складу Європейської Ради входять Глави держав чи Глави урядів країн-членів і Голова Європейської Комісії. Їх супроводжують Міністри закордонних справ та один член Комісії. Європейська Рада збирається щонайменше два рази на рік, під керівництвом Глави чи Уряду країни-члена, який головує в Раді Європейського Союзу. Крім Голови, Рада не має інших організаційних структур. Адміністративну роботу виконує Генеральний секретаріат Ради Європейського Союзу.

Місце Європейської Ради в системі інститутів співтовариства є дискусійним. Спочатку правовою основою діяльності Європейської Ради залишалась виключно міждержавна угода країн-членів Європейського Союзу. Після ухвалення Єдиного Європейського Акту у 1987 році повноваження Європейської Ради було формально закріплено в первинному праві співтовариства. Згідно ухваленого у 1993 році Маастрихтського договору Європейська Рада надає Європейському Союзу необхідний імпульс для розвитку і визначає узагальнені вектори його політики. Європейська Рада звітує Європейському Парламенту про кожне своє засідання, а також подає річний письмовий звіт про поступ, досягнутий Європейським Союзом. З моменту набуття чинності Амстердамським договором у 1997 році роль Європейської Ради посилилась. В рамках спільної політики безпеки вона ухвалює спільні стратегії, їх цільові настанови, строки дії та кошти, які мають надаватись ЄС, і які є основою при ухваленні Радою ЄС на основі кваліфікованої більшості спільних дій чи будь-яких інших стратегічних рішень. Отже, Європейська Рада займається справами, які, зважаючи на свою важливість, не можуть бути вирішені на нижчому щаблі. Рішення прийняті нею переважно не мають юридичної сили, але їх політичне значення є дуже велике, і це знаходить відображення в правових актах, прийнятих іншими, уповноваженими до цього інституціями Європейського Союзу.

*Європейська Комісія* – це унікальна інституція ЄС, що не має аналогів у національних системах урядування. Європейську Комісію часто представляють як виконавчий орган ЄС, хоч насправді вона має обмежені повноваження та можливості впливати на політику ЄС. Точніше, роль Комісії відбиває неформальна назва “двигун європейської інтеграції”. І не лише тому, що вона має майже виняткове право на законодавчу ініціативу, але також і через її історію, склад, культуру й

радше європейський, ніж національний світогляд. Крім того, Комісія наглядає за тим, щоб не порушувались угоди, і традиційно захищає інтереси малих держав-членів. Основними функціями Комісії є наступні:

- виняткове право на законодавчу ініціативу;
- керівництво та втілення політики Співтовариства;
- подання проекту річного бюджету ЄС і нагляд за його виконанням;
- представлення Європейського Союзу на міжнародній арені;
- нагляд за дотриманням первинного і вторинного права ЄС;
- прерогатива вказувати шляхи та перспективи розвитку Співтовариства.

Комісія складається з двадцяти семи незалежних членів, по одному від кожної країни-члена, разом з президентом і п'ятьма віцепрезидентами. Комісію призначають за згодою країн-членів, рішення про її призначення ухвалює Європейський Парламент. Європейська Комісія утворюється в два етапи. Спершу, країни-члени одногослосно визначають кандидата на Голову Комісії, який повинен бути затверджений Європейським Парламентом. На другому етапі, за домовленістю з кандидатом на Голову Комісії, країни висувують решту кандидатів у члени Комісії. Каденція Комісії триває 5 років, а комісарам належить право багаторазового призначення. Комісар може відмовитися від своєї посади ще до закінчення терміну. Лише Європейський Парламент може змусити Комісію подати у відставку, це може відбутися в разі висловлення вотуму недовіри до Комісії. У такому разі ціла Комісія подає у відставку, бо за правилом усі комісари солідарно відповідають за свою роботу. Висловити вотум недовіри одному члену Комісії неможливо.

Члени Комісії або комісари є міжнародними службовцями і представляють інтереси Європейського Союзу, а не країн, з яких походять. У цьому аспекті повинна бути цілковита незалежність від країн-членів та інших органів ЄС. Комісарам не можна приймати, ані домагатися жодних інструкцій від урядів країн-членів. Окрім того, країни повинні шанувати незалежність комісарів і не можуть здійснювати на них вплив. Комісарам не можна здійснювати діяльність, яка могла би суперечити їх обов'язкам, зокрема заборонено займатися будь-якою іншою професійною роботою, навіть якщо вона є неоплачувана. Вони мусять також бути обережними у виборі посад навіть після закінчення терміну. Якщо комісар перестав відповідати умовам, необхідним для виконання своїх функцій, наприклад, через порушення вищевказаних правил чи якщо допустився серйозного порушення, Рада чи Комісія може звернутися до Європейського Суду з



пропозицією його відставки. Європейський Суд може також позбавити комісара пенсійних прав та інших привілеїв.

Роботою Комісії керує її Голова, основним завданням якого є керівництво роботою Комісії, а також представлення її у зовнішніх відносинах. Голова Європейської Комісії скликає засідання Комісії, затверджує порядок денний засідань, проводить голосування та підписує протоколи і правові акти, прийняті Комісією. Нині Головою Комісії є представник Португалії Жозе Мануель Баррозу. Комісія зі своїх членів може вибрати одного чи двох заступників голови, роль яких обмежується заступництвом голови у проведенні засідань та представницькими функціями. Комісія діє як колегіальний орган, тобто не може бути рішень окремих комісарів – є лише рішення Європейської Комісії як єдиного цілого. Рішення приймаються абсолютною більшістю голосів.

Комісія поділена на Генеральні дирекції, роботою яких керують комісари, що нагадує поділ на міністерства в урядах країн-членів. На чолі кожної Генеральної дирекції стоїть її Генеральний директор, який завжди походить з іншої країни, аніж комісар, і відповідає за організацію роботи дирекції. Комісарові у виконанні його обов'язків допомагає Кабінет, до складу якого входять переважно довірені особи, які за правилами походять з тієї самої країни, що й комісар. Роботу Кабінетів координують службовці, котрі посадають дуже високі посади в урядовій ієрархії Євросоюзу. До їх найголовніших функцій належить представляти комісара у випадку його відсутності на засіданнях Комісії. Вся робота Комісії координується Генеральним секретаріатом, на чолі якого стоїть Генеральний секретар. Це особа, яка має право брати участь у засіданнях Комісії, але не є її членом і не може голосувати. Проте Генеральний секретар координує роботу Генеральних дирекцій, підписує протоколи із засідань Комісії, а також відповідає за співпрацю з відповідними управлінськими службами інших органів ЄС.

*Європейський Парламент* представляє народи країн, об'єднаних в межах Європейського Союзу. Повноваження Парламенту орієнтовані, насамперед, на класичні типові уявлення про парламентську діяльність, однак, не зовсім співпадають з моделями парламентського устрою, що склалися в країнах-членах ЄС. Особливості функціонування даного органу обумовлені своєрідним за своєю природою характером Європейського Співтовариства, відсутністю в його політичній та інституційній структурі чіткого розмежування між законодавчою та виконавчою владою. Співтовариство існує без європейського уряду, який міг би реалізувати свої повноваження лише спираючись на парламентську більшість. У зв'язку з цим, Європейський Парламент

позбавлений такої невід'ємної парламентської функції, як контроль за діяльністю уряду в існуючих його формах. А тому Європейському Союзові бракує традиційних механізмів формування, самоусвідомлення урядових фракцій та опозиційних партій та взаємодії між ними, які б дали можливість з'ясувати місце і статус Європейського Парламенту у Співтоваристві з орієнтацією на існуючі взірці державного устрою. Зважаючи на це, Європейський Парламент має наступні повноваження:

- ухвалення вотуму недовіри Комісії, внаслідок чого вона зобов'язана подати у відставку;
- внесення поправок до бюджету, його відхилення та вимагання нового проекту бюджету;
- надання згоди в разі укладання угод про вступ до ЄС чи асоційоване членство;
- обов'язкове надання консультацій перед ухваленням правових актів;
- співучасть у прийнятті законодавчих рішень у галузі спільного внутрішнього ринку, екології та економіки;
- право на усні чи письмові запити до Комісії, Ради ЄС щодо тлумачення їх рішень;
- затвердження складу нової Європейської Комісії та призначення її Президента;
- обрання незалежного Омбудсмена;
- вимога подання Європейською Комісією відповідного законопроекту, якщо він є необхідним для досягнення цілей Співтовариства;
- скликання Європейським Парламентом тимчасових слідчих комісій, які мають за мету вивчення та з'ясування можливих порушень у діяльності Євросоюзу.

Європейський Парламент складається з 785 депутатів, які обираються в країнах-членах ЄС шляхом загального прямого голосування (з 1979 року) терміном на п'ять років. Кількість депутатів від кожної країни є пропорційною до кількості мешканців, з невеличкими перевагами для менших країн. Взагалі, кількість членів Європейського Парламенту не повинна перевищувати 736 від наступного парламентського терміну (2009-2014 роки). Але через те, що Болгарія та Румунія приєдналися до ЄС в ході каденції Парламенту обраного на строк 2004-2009 років, кількість місць була тимчасово перевищена.

**Представництво депутатів з країн ЄС**

Бельгія	24	Угорщина	24
Чехія	24	Нідерланди	27
Данія	14	Австрія	18
Німеччина	99	Польща	54
Естонія	6	Португалія	24
Греція	24	Словенія	7
Іспанія	54	Словаччина	14
Франція	78	Фінляндія	14
Ірландія	13	Швеція	19
Італія	78	Велика Британія	78
Кіпр	6	Мальта	5
Латвія	9	Болгарія	18
Литва	13	Румунія	35
Люксембург	6	Загальна кількість	785

Депутати Європейського Парламенту виконують свої обов'язки незалежно, тобто не є зв'язані жодними інструкціями від своїх урядів чи парламентів своїх країн. Депутат Європейського Парламенту не може бути членом уряду своєї країни, членом органів та інституцій Європейського Співтовариства. На період виконання функцій депутатаві надаються певні пільги та недоторканість, зняти які може лише Європейський Парламент. Депутати не можуть бути затримані, обшукані, суд не може розглядати справу проти них. Особливій охороні депутати підлягають упродовж засідання, а також по дорозі на засідання і під час повернення. Однак депутат не може посылатися на недоторканість, якщо буде спійманий на місці вчинення злочину. Депутати отримують депутатську платню, але її розмір встановлений положеннями окремих країн, тому депутати з різних країн отримують різну платню. Кожен депутат має свій депутатський кабінет-офіс, функціонування якого фінансується з бюджету Європейського Парламенту.

Належність депутата до певної політичної транснаціональної фракції є важливішою, ніж національне громадянство. Серед основних повноважень політичних фракцій можна виокремити: право висувати кандидатів на місце Голови, віце-голів та квесторів Європейського Парламенту, а також керівників та заступників керівників парламентських комітетів, участь у формуванні порядку

денного пленарних сесій, зайняття позиції під час парламентських дебатів, участь в роботі конференції керівників, відрядження своїх депутатів до міжпарламентських делегацій, висунення пропозиції про вотум довіри чи недовіри Європейській Комісії. Для створення політичної фракції потрібно щонайменше 23 депутати з двох країн, 18 – з трьох країн, 14 – з чотирьох країн. Кожен депутат може бути членом лише однієї політичної групи. Регламент Європейського Парламенту допускає існування позафракційних депутатів. Фракції представлені керівником та його заступниками. За підсумками останніх виборів у Європейському Парламенті функціонує 8 парламентських груп.

### Політичні фракції Європейського Парламенту

Назва фракції	Кількість місць
Група Європейської народної партії і Європейських демократів	278
Група Партії європейських соціалістів	216
Альянс лібералів і демократів для Європи	104
Група Союзу для Народів Європи	44
Європейська федерація партій “зелених” – Європейський вільний Союз	42
Група об’єднаних Європейських лівих і Зеленої Скандинавської Лівиці	41
Група незалежних і демократів	24
Фракція “Ідентичність, традиції та суверенітет”	23
Позафракційні	13
<b>Загальна кількість депутатів</b>	<b>785</b>

Європейський Парламент на своєму першому засіданні, яке проводить найстарший депутат, таємним голосуванням, абсолютною більшістю обирає Голову, 14 віце-голів, а також 5 квесторів, які уособлюють Президію Європейського Парламенту. Термін їх перебування на своїх посадах триває 2,5 роки. Голова представляє Парламент на офіційних зустрічах та на міжнародному форумі, проводить засідання Парламенту, Президії та Конференції керівників. Президія відповідає за бюджет, адміністративні та організаційні справи Парламенту, призначає Генерального секретаря, який очолює секретаріат Європейського Парламенту. До складу Генерального

секретаріату входить персонал кожної політичної фракції та асистенти депутатів, а також перекладачі.

Особливе значення для ефективної роботи Європейського Парламенту має діяльність комітетів, що забезпечують фахову підготовку розгляду відповідних питань на пленарному засіданні. Комітети також обговорюють поточні законодавчі проекти і формують позицію Парламенту стосовно питань, внесених на його розгляд Радою чи Комісією. Вони також висувають власні ідеї та ініціативи з метою впливу на процес європейської інтеграції. Комітети налічують від 25 до 55 депутатів. Збираються зазвичай два рази на місяць. Розподіл місць у комітетах серед представників країн-членів є пропорційним до кількості місць, які та чи інша країна має в Парламенті. Нині робота Європейського Парламенту ведеться в 17 постійних комітетах:

- Комітет із закордонних справ, прав людини, спільної політики у сфері безпеки та оборони;
- Бюджетний Комітет;
- Комітет бюджетного контролю;
- Комітет із прав і свобод громадян, юстиції та внутрішніх справ;
- Комітет з питань економіки та монетарної політики;
- Комітет з питань права та внутрішнього ринку;
- Комітет з промисловості, зовнішньої торгівлі, науково-дослідницької діяльності та енергетики;
- Комітет з проблем зайнятості та соціальних питань;
- Комітет із питань навколишнього середовища, охорони здоров'я та споживчої політики;
- Комітет з питань сільського господарства та розвитку села;
- Комітет з питань рибальства;
- Комітет з питань регіональної політики, транспорту та іноземного туризму;
- Комітет у справах культури, молоді, освіти, засобів масової інформації та спорту;
- Комітет з розвитку та співробітництва;
- Комітет з конституційних питань;
- Комітет з прав жінок і рівноправності;
- Комітет зі звернень громадян.

Окрім постійних комітетів, термін діяльності яких триває 2,5 роки, Парламент може створювати тимчасові комітети, які займаються окремими питаннями, а також слідчі комісії для проведення перевірок у справах, в яких виникають підозри щодо порушення права ЄС.

Спільні парламентські комітети відповідають за контакти з національними парламентами країн-кандидатів на вступ до Співтовариства. До складу таких комітетів входять представники Європейського Парламенту та національних парламентів партнерських країн.

Європейський Парламент знаходиться в Страсбурзі, де відбуваються щомісячні пленарні сесії. Додаткові пленарні сесії та зустрічі парламентських комітетів проходять в Брюсселі. Штабквартира Генерального секретаріату розміщується в Люксембурзі.

Суд Європейського Союзу є наддержавним органом, вільним від впливу країн-членів та необхідності врахування їх інтересів. Діяльність цього органу створює простір правової стабільності для всіх країн-членів ЄС і забезпечує реальне дотримання рішень, ухвалених органами Європейського Співтовариства, навіть якщо це інколи доводиться робити всупереч волі чи намірам країн-членів. Завдяки цьому Суд Європейського Союзу полегшує співпрацю між країнами-членами, помітно зменшує небезпеку отримання однобічних переваг, зокрема у зв'язку з невірним застосуванням європейського права.

За взаємним погодженням урядів країн-членів Європейського Союзу до складу Суду призначаються двадцять сім суддів, які висувуються кожною країною-членом ЄС. Допомогу в діяльності Суду надають вісім Генеральних адвокатів. До їх обов'язків належить офіційне винесення на розгляд Суду остаточно сформульованих подань стосовно судових справ, прийнятих ним до провадження, і надання підтримки Суду у виконанні ним покладених на нього завдань. Термін перебування на посаді суддів та Генеральних адвокатів складає шість років. Кожні три роки відбувається часткова заміна Генеральних адвокатів і суддів. Допускається переобрання суддів та адвокатів, терміни повноважень яких закінчуються. Зі свого складу судді обирають голову Суду терміном на три роки. Він також може переобиратись. Розміщується Європейський Суд у Люксембурзі.

Суд Європейського Союзу виконує дві основні функції:

- перевіряє на відповідність договорам ЄС документи, видані Європейськими інституціями та урядами;
- тлумачить право Європейської Спільноти на запит національних судів.

З 24 жовтня 1988 року в складі Суду ЄС діє Суд Першої інстанції. Першочерговою метою створення цього органу було полегшення роботи Суду ЄС. Це дозволило також забезпечити більш рівномірний розподіл обсягів роботи між Судом Європейського Союзу і Судом

Першої інстанції. До сфери юрисдикції Суду Першої інстанції відноситься розгляд у Першій інстанції всіх позовів фізичних чи юридичних осіб, предметом яких є правові дії органів та інститутів Європейського Союзу. Суд Першої інстанції створює кращі можливості для звернення службовців співтовариства і громадян Європейського Союзу до Суду ЄС. Він може виносити рішення в наступних справах:

- спорах між органами Співтовариства та його функціонерами;
- спорах між Європейською Комісією та підприємствами;
- спорах фізичних та юридичних осіб з органами Співтовариства з питань монополії та демпінгу;
- спорах про відшкодування шкоди заподіяної фізичним або юридичним особам діяльністю органів або службовців ЄС.

Після оголошення вироку Суду Першої інстанції існує двомісячний термін, упродовж якого можна звернутися до Суду ЄС.

Рішення Суду Європейського Союзу приймаються у відповідності з принципом більшості. При цьому судді керуються лише власним розумінням права і справедливості. Рішення Суду є обов'язковими, насамперед, для учасників судового провадження. Вони оприлюднюються в офіційному Збірнику матеріалів Суду. Основний зміст революційної частини рішення публікується ще й в Офіційному віснику ЄС.

Щодо статусу суддів Суду ЄС, то вони повинні бути незалежними особами і не мають права виконувати жодних політичних чи адміністративних функцій, а також займатися професійною діяльністю. Судді та Генеральні адвокати Суду Європейського Союзу, а також частково їх родини, мають право на пільги та недоторканість. Вони користуються правовим захистом, навіть після припинення виконання функцій в Суді. Особливої уваги заслуговує факт, що члени Суду не можуть бути позбавлені свого місця, а також пенсійних прав та інших пільг. Єдиний орган, який може скасувати імунітет у цій області, – це Суд ЄС, якщо він приймає одностороннє рішення, за винятком судді чи адвоката, про якого йде мова, і за умови, що цей суддя чи адвокат перестав відповідати необхідним критеріям для виконання своїх функцій. Статус суддів Суду Першої інстанції не відрізняється істотно від статусу членів Європейського Суду. Їх правове положення і функції є аналогічними до суддів Суду ЄС.

За останні роки значно зросли повноваження Суду Європейського Союзу та його значення в системі інститутів та політичній побудові Співтовариства. Оскільки системою ЄС не передбачено чіткого розмежування між різними гілками судової влади, Суд ЄС здійснює

різноманітні функції: він є водночас Конституційним Судом, бо здійснює перевірку дотримання договірних положень країнами-членами Співтовариства, Адміністративним судом, бо розглядає позови фізичних і юридичних осіб проти правових актів чи бездіяльності службовців ЄС, Цивільним судом, бо розглядає справи, пов'язані з відшкодуванням збитків, заподіяних службовцями ЄС при виконанні ними своїх посадових обов'язків і здійснює перевірку вимог про відшкодування збитків, висунутих проти співтовариства, Арбітражним судом, бо розглядає правові спори між країнами-членами, і, нарешті, експертною інстанцією, бо надає експертні висновки щодо договірних угод з третіми країнами та міжнародними організаціями.

*Європейська рахункова палата* не є органом правочинства, а тому її висновки в рамках аудиту не мають статусу суддівських рішень, однак, попри цю обставину органи ЄС та країни-члени надають її звітам і висновкам неабиякого значення. Відповідно до кількості країн, що входять до складу Європейського Союзу, Європейська рахункова палата складається з 27 членів, які призначаються Радою ЄС терміном на шість років після консультацій з Європейським Парламентом. Розташована дана інституція у Люксембурзі.

Членами рахункової палати можуть бути особи, котрі у своїй країні входять або входили до складу органів зовнішнього контролю або ж володіють особливою кваліфікацією для зайняття посади в Європейській рахунковій палаті. Її члени також повністю незалежні від своїх країн і діють в інтересах Співтовариства. Їм не можна отримувати жодних інструкцій ні від своїх країн, ні від інших органів ЄС. Як і судді Суду Європейського Союзу, члени рахункової палати користуються пільгами та недоторканістю.

Головне завдання Європейської рахункової палати полягає в перевірці законності і правильності бюджетних надходжень та видатків, а також раціонального та належного використання бюджетних коштів Європейського Союзу. Контрольні функції Європейської рахункової палати поширюються як на виконання бюджету співтовариства в цілому, надання позичок і займів ЄС, так і на фінансову діяльність підпорядкованих їй інститутів та агенцій. Її контролю підлягають всі національні, регіональні та місцеві органи влади та всі організації-донори, незалежно від місця їх знаходження, тобто на території країн-членів чи на територіях третіх країн, що отримують допомогу в рамках співробітництва з країнами Третього світу. Такий обсяг повноважень дає можливість Європейській рахунковій палаті здійснювати аудит по всьому світу, її діяльність



відповідно не обмежується географічними кордонами Європейського Союзу.

Окрім чергового контролю за виконанням бюджету, рахункова палата може розпочати аудит до початку строку звітності, так званий поточний контроль. Іншими механізмами впливу є складання спеціальних звітів з окремих питань та надання експертних висновків на вимогу інститутів Європейського Співтовариства. Головною метою діяльності Європейської рахункової палати, крім загального аудиту, залишається також перевірка відповідності системи видатків цілям Європейського Союзу та виявлення недоліків у виконанні бюджету.

Після закінчення поточного бюджетного року Європейська рахункова палата надає річний звіт про “Законність та правильність бюджетних надходжень і витрат”, який надається інститутам ЄС і публікується в “Офіційному віснику ЄС” разом з відповідями цих інститутів на її зауваження.

Крім основних інституцій або органів Європейського Союзу, функціонування Співтовариства забезпечують наступні допоміжні інституції:

1. *Соціально-економічний комітет* – дорадчий орган ЄС, що представляє інтереси роботодавців, споживачів та інших груп, які разом складають “організоване громадянське суспільство”. Він виконує три основні функції: консулює Раду, Комісію та Європарламент на їх прохання або за власною ініціативою; сприяє активній участі громадянського суспільства у виробленні політики ЄС; сприяє поширенню ролі громадянського суспільства країнах-нечленах ЄС і надає допомогу у створенні дорадчих структур.

2. *Комітет регіонів* – консультативний орган, який складається з представників є на політику Європейського Союзу. Комітет представляє точку зору місцевих та регіональних адміністрацій на законодавство ЄС, подаючи свої висновки стосовно пропозицій Комісії. Комісія та Рада звертаються до Комітету регіонів за консультаціями стосовно тем, які прямо стосуються діяльності місцевих та регіональних адміністрацій, але вони, за потреби, можуть консулюватися з Комітетом і в інших випадках. Зі свого боку, Комітет може приймати рішення за власною ініціативою і представляти їх в Комісії, Раді чи Парламенті.

3. *Європейський центральний банк* несе відповідальність за вироблення та втілення економічної та монетарної політики ЄС. Разом з національними центральними банками країн-членів ЄС він утворює європейську систему центральних банків. Одне з

найголовніших його завдань – зберегти цінову стабільність в зоні євро і, таким чином, забезпечити купівельну спроможність євро.

4. *Європейський інвестиційний банк* інвестує проекти, спрямовані на досягнення цілей, які стоять перед ЄС. Це – неприбуткова організація: Банк не отримує гроші з поточних чи ощадних рахунків, не використовує він Фонди з бюджету ЄС. Фінансується завдяки позикам на фінансових ринках та акціонерами банку – членами ЄС.

5. *Європейський омбудсмен* допомагає викрити випадки порушень в адмініструванні в європейських інституціях та інших органах ЄС. До таких випадків можна віднести: несправедливість, дискримінацію, зловживання владою, відмову надати інформацію, невинуватого затягування справ тощо.

### ***Конституційна криза та альтернатива Основному закону Європейського Союзу***

Наприкінці ХХ – на початку ХХІ століття європейські інтеграційні процеси вийшли на якісно новий рівень. Процес прийняття до ЄС значної кількості нових держав засвідчив необхідність внесення коректив у механізми функціонування та реформування правових підвалин Співтовариства, а також спрощення процедури прийняття рішень. У цей час широко обговорюється питання розробки Конституції Європейського Союзу, яка б увібрала в себе всі попередні установчі договори Співтовариства та внесла зміни у правову та інституційну систему в зв'язку із поглибленням процесу європейської інтеграції. Рішення про створення Конституції Євросоюзу було прийнято на саміті ЄС у Ніцці в 2000 році.

Наприкінці 2001 року на саміті ЄС у Лаакені була схвалена Декларація під назвою “Майбутнє Європейського Союзу”. Метою даного документу було встановлення орієнтирів подальших перетворень в устрої ЄС згідно нових геополітичних реалій і майбутнього розширення. В Лаакенській декларації фактично вперше на такому високому рівні було заявлено про перспективи прийняття в майбутньому єдиної Конституції Європейського Союзу, яка мала замінити собою діючі установчі договори. Для підготовки й демократичного обговорення пакету реформ відповідно до схвалені декларації був створений тимчасовий представницький орган, названий Конвентом Європейського Союзу. Головою Конвенту був призначений колишній Президент Французької Республіки Валері Жискар Д'естен, а його заступниками – Жан Люк Дехане (Бельгія) і Джуліано Амато (Італія). В цілому, дорадчий орган складався з

105 членів. Це були представники Європейської Комісії, Європейського Парламенту, урядів і парламентів 15 країн-членів ЄС, а також 13 країн-кандидатів.

Конвент пішов шляхом “конституціоналізації” правових підвалин Союзу, зробивши вибір на користь максимального варіанта – заміни діючих установчих договорів єдиним документом за назвою Конституція або Конституційний договір. Робота Конвенту почалася в лютому 2002 року, а в грудні 2003 року був схвалений перший, попередній варіант. Однак він був відхилений Іспанією та Польщею, які не погодилися із запропонованим голосуванням за принципом кваліфікованої більшості. Заперечення викликала також відсутність у тексті відомостей про християнські коріння Європи. Документ був відправлений на доробку й остаточно затверджений Європейською Радою в Брюсселі 18 липня 2004 року.

Договір про Конституцію Європейського Союзу був підписаний 29 жовтня 2004 року в Римі главами держав й урядів 25 країн-членів Співтовариства. Одночасно був підписаний Заключний акт, яким затверджувався текст Конституції й додаткові протоколи й декларації, що роз’яснювали окремі положення й статті Основного закону та процедуру його входу в силу. Керівники трьох держав-кандидатів на вступ до ЄС – Болгарії, Туреччини й Румунії – підписали в цей день тільки Заключний акт.

Договір про Конституцію для Європи є новим установчим договором Європейського Союзу без обмеженого терміну дії, який чітко визначає повноваження, права та обов’язки Союзу та держав-членів, його інституціональну структуру, процедури, цілі та сфери політики. Він спрощує правову структуру Союзу та запроваджує низку інституціональних змін для поліпшення ефективності його роботи. Конституція ЄС являє собою досить великий документ обсягом 378 сторінок, що складається з 448 статей, розділених на чотири розділи: інститути ЄС, компетенція інститутів ЄС та її здійснення, політика ЄС у різних областях, порядок перегляду Основного закону. В текст Конституції включена Європейська хартія основних прав і свобод громадян. Основна мета Конституції ЄС – зробити Союз держав більш ефективним та демократичним. Конституція вносить наступні зміни у правову та інституційну систему Європейського Союзу:

- вводить нову посаду – Президента Європейського Союзу, який має обиратися на два з половиною роки з можливістю переобрання, що дозволить йому працювати на перспективу.

- розширено повноваження голови Європейської Комісії, введено посаду його заступника – Міністра закордонних справ, що повинен координувати й офіційно представляти за межами Співтовариства зовнішню політику та політику у сфері безпеки;
- Європейський Союз стає суб'єктом міжнародного права, а отже, має право укладати міжнародні договори бути членом міжнародної організації;
- число депутатів Європейського Парламенту не може перевищувати 750;
- кількість членів Європейської Комісії обмежено 18;
- закони ЄС будуть прийматися за наступною процедурою: Європейська Комісія розробляє законопроект і направляє його в Європейський Парламент, який має схвалити його звичайною більшістю голосів, після чого він направляється в Раду ЄС, що повинна затвердити його кваліфікованою більшістю;
- введено нову систему голосування, яка базується на принципі “подвійної більшості”, згідно з якою при голосуванні кваліфікованою більшістю рішення вважається прийнятим, якщо за нього проголосувало 55 % представників країн-членів, які представляють мінімум 65 % населення Співтовариства;
- розширюються повноваження Парламенту, що зможе не тільки затверджувати бюджет, але й займатися проблемами, пов'язаними зі станом громадянських свобод, прикордонного контролю й імміграції, співробітництва судових і правоохоронних структур усіх країн Співтовариства;
- вперше передбачена можливість виходу країн зі складу Європейського Союзу, якщо вони висловлять таке побажання;
- перегляд Конституції можливий тільки одностайною ухвалою всіх держав-членів.

Договір про Конституцію ЄС мав набутити чинності тільки після його ратифікації кожною з держав-членів, відповідно до власних конституційних процедур. Більше того, необхідне було досягнення повного консенсусу – якщо хоча б одна країна не ратифікує Конституцію, документ не набуде чинності. Спочатку передбачалося, що Конституція ЄС повинна бути ратифікована всіма країнами-членами до 2006 року, але після того, як проект не був підтриманий на референдумах у Франції і в Нідерландах у 2005 році, незважаючи на ратифікацію іншими дев'ятнадцятьма державами-членами ЄС, стало зрозуміло, що документ у такому вигляді навряд чи вдасться прийняти.

Данія, Португалія та Ірландія після подій 2005 року заявили про перенесення на невизначене майбутнє своїх національних референдумів, а Швеція оголосила, що не ратифікує Основний закон ЄС до тих пір, поки Франція та Нідерланди не проведуть повторних референдумів. У цій ситуації 16 червня 2005 року була прийнята “Декларація глав держав або урядів держав-членів Європейського Союзу про ратифікацію Договору, що встановлює Конституцію для Європи”. Цей документ, з одного боку, виступав офіційною реакцією на негативні результати референдумів у двох країнах, з іншого – установлював орієнтири подальших дій у світлі нових реалій. Декларація підтверджувала прихильність всіх держав-членів цінностям європейської інтеграції та тексту Європейської Конституції, але проблеми ратифікації Конституційного договору, на думку урядовців, свідчили про побоювання й занепокоєння європейців поглибленням інтеграційних процесів, а тому їх слід обов’язково врахувати. Тому було оголошено про необхідність проведення в кожній країні-члені широких дебатів за участю громадян, їх об’єднань, національних парламентів і політичних партій.

Питання про подальшу долю Європейської Конституції стало основним на саміті ЄС у червні 2006 року. Країни Євросоюзу висловилися за підготовку механізму, який би дозволив прийняти Основний закон Співтовариства. Для його вироблення буде потрібний час, тому було ухвалене рішення продовжити період ратифікації Європейської Конституції. Але очевидним ставав той факт, що необхідно внесення змін у Конституційний договір. Франція і Нідерланди заявили, що не зможуть прийняти умови Конституції без внесення істотних змін. Великобританія наполягала на підписанні уточнюючого договору, який мав би затверджуватися парламентом країни, а не в ході референдуму. З усвідомленням наміру необхідності внесення змін до основних договорів, а також бажанням зберегти якомога більшу кількість положень Конституції розпочалася робота над договором, покликаним здійснити реформу головних джерел права ЄС. Особливого розмаху цей процес набув у період головування Німеччини в Раді ЄС в першій половині 2007 року.

Новий документ, розроблений на основі Договору про Конституцію ЄС, отримав назву “Лісабонський договір про внесення змін у Договір про Європейський Союз і Договір про заснування Європейського Співтовариства”. Він був схвалений 18-19 жовтня й урочисто підписаний представниками держав-членів ЄС 13 грудня 2007 року. Договір має загальний обсяг 323 сторінки і складається із преамбули, 7 статей, 13 протоколів й 59 декларацій. Метою Договору

є зміцнення процедури ухвалення рішень в ЄС, консолідації внутрішньої демократії Союзу і європейської зовнішньої політики. В новому договорі збережено багато положень Конституції ЄС, однак, у ньому відсутні поняття “Конституція” та згадки про конституційні символи Європейського Союзу – прапор, гімн та єдину валюту. Основна відмінність між двома договорами в наступному: Конституція мала замінити всі попередні угоди Європейського Співтовариства і стати основним джерелом первинного права ЄС, тоді як Лісабонський договір доповнює та уточнює вже існуючі правові акти – Римський договір 1957 року і Маастрихтський договір 1992 року, і є третім ревізійним договором (після Амстердамського 1997 і Ніщського 2001 року).

Як уже зазначалося, Лісабонський договір багато в чому дублює Договір про Конституцію ЄС, положення якої ми вже перераховували вище. Тому зосередимо увагу лише на тих аспектах, які були змінені порівняно з Конституцією ЄС:

- впроваджується посада Високого Представника ЄС у зовнішніх справах і з політики безпеки (замість Міністра закордонних справ у Конституції ЄС), яка об’єднає нинішні функції Високого Представника ЄС з питань загальної зовнішньої політики і політики безпеки і Європейського комісара у справах зовнішніх відносин. Високий Представник стане одним із віце-президентів Європейської Комісії;
- прописана нова система ухвалення рішень “подвійною більшістю” замість існуючого консенсусу, що вимагає однолосного схвалення всіма двадцятьма сімома країнами-членами ЄС. Через побоювання Польщі, що нова система ухвалення рішень призведе до посилення впливу великих країн ця система набуде чинності лише в 2014 році, при цьому країни, що залишилися в меншості, зможуть відстрочити набрання рішенням чинності впродовж розумного періоду часу;
- змінилася процедура накладення вето на рішення: якщо раніше будь-яка країна могла зробити це, то за новою системою заблокувати рішення зможуть лише не менше чотирьох країн;
- на відміну від Конституції ЄС, до тексту Лісабонського договору не включена Хартія про права людини. В договорі є посилання на цей документ, проте, повний текст не увійшов ні до угоди, ні до додатка до неї. Однак він був прийнятий як окремий документ ЄС у вересні – жовтні 2007 року. Лише Велика Британія отримала право не приєднуватися до Хартії на тій підставі, що діюче в країні англосаксонське право відрізняється від континентального.

Деякі країни Європейського Союзу приєдналися до Договору з певними застереженнями. Так, було вирішено, що Данія продовжить діяти самостійно в деяких сферах внутрішньої політики незалежно від рішень Співтовариства. Велика Британія отримала право вести самостійну зовнішню політику і дотримуватися власних норм у сфері податкової і трудової політики. Крім того, Велика Британія й Ірландія, що долучилася до неї, зберегли за собою верховенство в питаннях імміграції, візової політики і надання притулку. Згідно з новою угодою вони збережуть за собою право ухвалювати самостійні рішення в цих питаннях.

Лісабонський договір повинен бути ратифікований у 27 країнах-членах Європейського Союзу та введений у дію в 2009 році. Всі члени ЄС за винятком Ірландії, яка за підписанням договору заявила про намір провести референдум, заявили, що обмежаться ратифікацією договору національними парламентами. За станом на 26 червня 2008 року Лісабонський договір схвалили 19 з 27 країн ЄС. Ірландія відмовилася ратифікувати договір за підсумками референдуму, у якому взяли участь 53,1 % виборців: 53,4 % проголосували “проти”, 46,6 % – “за”. Причинами такого вибору, на думку експертів, стало побоювання громадян, що договір поставить під загрозу державний суверенітет і нашкодить економіці Ірландії. Невдовзі й Президент Польщі Лех Качиньський заявив, що країна ратифікує Лісабонський договір тільки у випадку його схвалення на повторному референдумі в Ірландії.

Отже, повторюється ситуація подібна до тієї, що відбулася під час ратифікації Договору про Конституцію Європейського Союзу. Проте ухвалення Лісабонської угоди країнами-членами триває, незважаючи на відмови двох країн. Існує можливість ратифікації угоди в Ірландії внаслідок прийняття змін до Конституції, але чи підуть країни ЄС та сама Ірландія таким шляхом залишається невідомим. Теперішня ратифікаційна криза може свідчити про наступне: або потрібно загальмувати процес поглиблення європейської інтеграції, або шукати нові форми співпраці країн і удосконалення правової та інституційної системи Європейського Союзу, враховуючи існуючі реалії.

### ***Контрольні питання***

1. Визначте загальні принципи права Європейського Співтовариства.
2. Що включає в себе первинне законодавство ЄС?
3. Які правові акти відносяться до вторинного права Європейського Союзу?

4. Визначте склад і порядок діяльності Європейської Ради.
5. Окресліть особливості формування та функціонування Ради Європейського Союзу як головної інституції Співтовариства.
6. Який склад і повноваження має Європейська Комісія?
7. Охарактеризуйте склад, повноваження та права Європейського Парламенту.
8. Дайте характеристику організації та порядку діяльності Суду ЄС.
9. Визначте повноваження Європейської рахункової палати.
10. Які допоміжні інституції функціонують у рамках Європейського Союзу?
11. Охарактеризуйте процес прийняття Конституції Європейського Союзу?
12. Визначте основні засади Конституції ЄС.
13. Причини та наслідки підписання Лісабонського договору 2007 року.
14. Надайте прогнози на майбутнє стосовно удосконалення правової та інституційної системи ЄС.

***Перелік використаних джерел***

1. Грицяк І.А. Право та інституції Європейського Союзу. – К., 2004.
2. Дэйвис К. Право Европейского Союза: Пер. со 2-го англ. изд. – К.: Знання, 2005.
3. Европейское право. Право Европейского Союза и правовое обеспечение защиты прав человека: Учебник для вузов / Рук. авт. колл. и отв. ред. д.ю.н., проф. Л.М. Энтин. – 2-е изд., пересмотр. и доп. – М.: Норма, 2005.
4. Кернз В. Вступ до права Європейського Союзу: Навч. посіб: Пер. з англ. – К.: Т-во “Знання”, КОО, 2002.
5. Право Европейского Союза: Учебник для вузов / Под ред. С.Ю. Кашкина. – М.: Юристъ, 2004.
6. Ентін Л. Інституційна структура та механізм прийняття рішень у Європейському Союзі: Навч. посібник / Програма Tacis Європейського Союзу в Україні; Проект “Правничі студії в Україні: Київ та окремі регіони”. – К.: ІМВ КНУ ім. Тараса Шевченка, 2004.
7. Developing a constitution for Europe / edited by Erik Oddvar Eriksen, John Erik Fossum and Agustin Jose Menhndez. – London ; New York: Routledge, 2004.



8. The European Parliament: moving toward democracy in the EU / edited by Bernard Steunenberg and Jacques Thomassen. – Lanham, Md.: Rowman Littlefield, 2002.
9. Європейський Союз: основи політики, інституційного устрою та права. Навчальний посібник. – К.: Видавництво “Заповіт”, 2000.
10. Копійка В.В., Шинкаренко Т.І. Європейський Союз: заснування і етапи становлення: Навч. посібник для студентів вищих навчальних закладів. – К.: Видавничий Дім “Ін Юре”, 2001.
11. Гладенко О. Лісабонський договір ЄС 2007 року як новий етап еволюційного розвитку права Європейського Союзу // Вісник Центральної виборчої комісії. – 2008. – № 1 (11).
12. Мартиненко П. Проект Конституції для Європи: реформаторський потенціал // Інституційні реформи в ЄС. – 2003. – Випуск № 4.