

РЕФОРМУВАННЯ ІНСТИТУЦІЙНОГО МЕХАНІЗМУ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ В СВІТЛІ ЛІСАБОНСЬКОГО ДОГОВОРУ

Ета стаття посвящена одному из важных вопросов комплексного реформирования Европейского Союза, реформе его институционального механизма. Европейское сообщество с нетерпением ожидает вступления в силу Лиссабонского соглашения, которое определяет новые правила дальнейшего функционирования ЕС, с целью обеспечения эффективности и прозрачности функционирования институционального механизма, а также его демократизации. В статье анализируются основные нововведения Лиссабонского соглашения, которые касаются системы институтов Евросоюза.

This article describes one of the important issues of reforming the European Union, namely - the reform of its institutional mechanism. European community is eagerly waiting for the Lisbon convention to come into force, which shall define new rules of further functioning of EU in order to guarantee efficiency and transparency of functioning of the institutional mechanism and also its democratization. This article contains analysis of the essential innovations of Lisbon convention concerning the system of the European Union institutions.

Європейський Союз на сучасному етапі свого розвитку переживає чергове реформування своєї інституційної системи. 13 грудня 2007 р. лідери країн-членів ЄС підписали Лісабонську угоду – новий базовий документ, який визначає принципи функціонування розширеного Союзу. Основне завдання реформи полягає у забезпеченні прозорості та ефективності функціонування інституційного механізму Євросоюзу, а також його демократизація. Як слушно зауважив Л.М. Антін, «побудова ефективної інституційної системи – одна з найважливіших умов успішності всієї справи європейської інтеграції»¹.

Інституційна система Європейського Союзу сформувалася ще в 1950-х роках, коли Європейські співтовариства налічували лише шість держав-учасниць, але за весь час інтеграційних процесів вона зазнавала змін, часом навіть значних, які стосувалися як її форми, так і змісту. Основними чинниками таких змін було як поглиблення інтеграції, так і розширення суб'єктного складу ЄС. За останні десять років ХХ ст. інститути ЄС тричі зазнавали реформування: у Маастрихтській угоді (1991 р.) проголошувалась єдність інституційної системи для всього Європейського Союзу, Амстердамська (1997) та Ніщцька (2000) угоди вносили свої корективи до інституційної системи, враховуючи поглиблення європейської інтеграції та розширення ЄС. Кожного разу перед міжурядовими конференціями, які приймали зміни до інституційного механізму, стояла основна мета – поліпшити організацію та функціонування системи інститутів. Але щоразу залишалися невирішені проблеми: як гарантувати легітимність інститутів, що представляють інтереси держав та європейських народів, як забезпечити прозорість та ефективність функціонування інституційного механізму, як реалізувати належне управління Союзом з 27 держав? Справа в тому, що кожна з реформ давала тимчасове вирішення нагальних проблем, але жодного разу не відбулося глобального реформування Євросоюзу, включаючи питання визначення його правової приро-

© ГРИЦАЄНКО Людмила Леонідівна – ст. викладач Національної академії прокуратури України

ди та шляхів майбутнього розвитку, адже саме від вирішення цих питань залежить успішність інституційної реформи.

Необхідність проведення нової глобальної реформи Європейського Союзу була визнана ще під час укладання Ніщської угоди, яка підготувала інституційну систему до суб'єктного розширення ЄС у 2004 р. У додатках до цього документу міститься Декларація №23, де голови держав та урядів зазначили, що в рамках міжурядової конференції 2000 р. вони «проклали шлях для розширення Євросоюзу», однак виступають за проведення ширшої дискусії щодо майбутнього Європейського Союзу.

Значні надії стосовно загальної реформи ЄС та його інституційного механізму поклалися на Договір про запровадження Конституції для Європи, який так і не вступив у силу. В червні 2007 р. відбувся саміт голів держав-учасниць Європейського Союзу, який здвинув з мертвої точки конституційну реформу ЄС. Вдалося узгодити спрощений варіант Договору, остаточний варіант договору підготувала міжурядова конференція. ЄС поставив перед собою досить складне завдання – розробити новий проект договору, ратифікувати його всіма країнами в 2008 р., оскільки 2009 р. ця нова угода мала б вступити в силу. Такий успіх пояснюється тим, що, якщо не буде проведена інституційна реформа, то діяльність ЄС буде паралізована. Як приклад можна навести той факт, що на 2009 р. запланована ротація Комісії, але на сьогодні відсутній документ, який би регламентував обрання нових комісарів. У 2009 р. проводяться вибори до Європейського парламенту, але повноваження його нового складу також не визначені. Виходячи з такої ситуації, реформа інституційної системи ЄС на сьогодні займає перше місце в порядку денному.

Перш ніж перейти до аналізу Лісабонського договору, слід зазначити, що під інституційним механізмом ЄС у його широкому розумінні слід розуміти всю сукупність інститутів та органів, які разом забезпечують реалізацію завдань Європейського Союзу та сприяють досягненню ним поставлених цілей. У вузькому ж значенні він включає п'ять інститутів: Європейський парламент, Раду, Комісію, Суд та Рахункову палату. Лісабонський договір вносить зміни до Договору про Європейський Союз, який не змінить назву, а також до Договору про заснування Європейського співтовариства, який матиме назву Договір про функціонування Союзу. Положення щодо інституційної системи містяться частково в обох договорах.

Насамперед варто зазначити, що розширюється склад інституційного механізму в його вузькому розумінні. В переліку інститутів Європейського Союзу, яких раніше було п'ять, з'являються два нових – Європейська рада та Центральний Європейський Банк. Отже, одне з основних нововведень Лісабонського договору полягає в тому, що Європейська рада, яка раніше характеризувалась як основний керівний політичний орган, набуває статусу інституту ЄС. При цьому залишаються незмінними її функції, а саме: вона надає Союзу необхідні імпульси для його розвитку та визначає загальні політичні орієнтири та напрямки. Стаття 9 В Договору про Європейський Союз у Лісабонській редакції, яка має назву «Європейська рада та її президент», чітко зазначає, що цей інститут не здійснює жодних законодавчих функцій. Але рішення, прийняті Європейською радою, піддаватимуться під контроль Суду ЄС.

Як і раніше, до складу цієї ради входитимуть голови держав або урядів країн-учасниць, голова Комісії, але, крім того, з'явиться ще одна нова фігура – голова

Європейської ради. Нині відповідно до діючих установчих договорів вона збирається під головуванням голови держави чи уряду країни-учасниці, яка головує в Раді ЄС. Система ротації головуючої країни, яка здійснюється кожні шість місяців, вже давно зазнає критики, адже вона не сприяє послідовному веденню політики ЄС. У п.5 ст. 9 В передбачено, що «Європейська рада обирає свого голову кваліфікованою більшістю голосів на два з половиною роки з можливістю переобрання ще на один строк. До його повноважень належатимуть: головування та ведення засідань цього інституту; забезпечення підготовки засідань та послідовності роботи Європейської ради в співпраці з головою Комісії та спираючись на роботу Ради з загальних питань; сприяння згуртованості та консенсусу в Європейській раді; надання звіту Європейському парламенту після кожного засідання цієї ради, яка збирається кожного триместру; здійснення зовнішнього представництва Союзу з питань зовнішньої політики та спільної безпеки, не зачіпаючи при цьому повноважень Високого представника Союзу з зовнішніх зносин та політики безпеки.

Важливим досягненням інституційної реформи, передбаченої Лісабонським договором, є розширення повноважень Парламенту. Відповідно до положень нової угоди він нарівні з Радою здійснює законодавчі та бюджетні повноваження, також наділяється консультативними повноваженнями та політичного контролю. Він же обирає голову Комісії. Крім того, відповідно до положень Лісабонської угоди Європейський парламент представлятиме не народи держав-учасниць, а «громадян Союзу».

Розширення повноважень Європейського Парламенту тісно пов'язане із запровадженням «звичайної законодавчої процедури», яка полягає в прийнятті регламенту, директиви чи рішення спільно Європейським Парламентом та Радою, відповідно до пропозиції Комісії. Крім того, положення договору безпосередньо визнають можливість, в окремих передбачених договорами випадках прийняття законодавчого акту за ініціативи групи держав-учасниць або Європейського Парламенту, згідно рекомендації ЦЕБ, прохання Суду ЄС чи Європейського Інвестиційного Банку (п.4 ст. 289). Важливо згадати, що Лісабонський договір наділяє громадян Союзу правом законодавчої ініціативи, з якою вони можуть звернутися до Комісії, щоб остання розробила пропозицію нормативного акту Союзу, необхідного, на думку громадян, для реалізації положень установчих договорів.

Прийняття регламенту, директиви чи рішень, в передбачених договорами випадках, Парламентом за участю Ради чи навпаки, Радою за участю Парламенту, вважається спеціальною законодавчою процедурою.

Лісабонський договір переглянув критерії «кваліфікованої більшості голосів». Рішення вважатиметься ухваленим, якщо за нього проголосувало як мінімум 55% членів Ради (принаймні 15 з них), які представляють держави, де проживає не менше 65% населення Союзу. Це правило застосовуватиметься з 1 листопада 2014 р., правила визначення кваліфікованої більшості голосів на перехідний період визначаються у відповідному протоколі, що є невід'ємною частиною Лісабонської угоди.

У статті 9D Договору про ЄС у Лісабонській редакції містяться положення щодо Комісії, її повноважень, складу, її відповідальності перед Парламентом, повноважень голови цього інституту, а також порядку обрання голови Комісії та інших її членів. Вона дбає про загальний інтерес Союзу, забезпечує застосування положень установчих договорів та положень, що приймаються інститутами на їх

основі, спостерігає за застосуванням права Союзу під контролем Суду Європейського Союзу. На неї покладаються повноваження з виконання бюджету та керівництва програмами. Комісія здійснює функції координації, виконання та управління відповідно до положень договорів, забезпечує представництво Союзу на міжнародній арені, окрім випадків, передбачених договором, та спільної зовнішньої та політики безпеки. За Комісією зберігаються повноваження законодавчої ініціативи.

Ця ж стаття вирішує болюче питання інституційної реформи – кількісний склад Комісії. Вже давно ведуться дискусії щодо бюрократизму цього інституту, його неефективності. Нині кількісний склад цього важливого органу дорівнює кількості держав-учасниць Європейського Союзу, тобто 27 комісарів. Лісабонський договір передбачає скорочення кількості комісарів з 1 листопада 2014 р., яка буде еквівалентною двом третинам кількості держав-учасниць. Відповідно має бути розроблена справедлива система ротації, це завдання покладається на Європейську раду. Питання скорочення кількісного складу Комісії в доктрині сприймається по різному. Деякі дослідники вбачають у цьому «спотворення ролі Комісії»², зазначаючи, що за таких умов Комісія за своїм складом перетвориться з наднаціонального на міжурядовий інститут. Обґрунтовують це тим, що при скороченні складу Комісії та враховуючи систему ротації назначені комісари практично не матимуть можливості бути назначеними до складу Комісії вдруге, а їх подальша кар'єра в своїй державі залежатиме від захисту цими комісарами національних інтересів своєї держави. Варто зазначити, що положення Лісабонського договору про обмеження кількісного складу Комісії є однією з перешкод на шляху вступу цієї угоди в силу.

Змінюється процедура обрання голови Комісії та призначення її членів, при цьому підвищується роль Парламенту. Спочатку Європейська рада після відповідних виборів до Європейського Парламенту, кваліфікованою більшістю голосів пропонує Парламенту кандидата на посаду голови Комісії. Цей кандидат обирається простою більшістю голосів парламентарів, якщо ж запропонована кандидатура не набирає цієї більшості, Європейська рада має місяць, щоб запропонувати нову особу, яка обиратиметься за тією ж процедурою. Вважаємо за необхідне звернути увагу на те, що запропонована особа-кандидат на посаду голови Комісії не «схвалюється» чи «затверджується», а саме «обирається» Парламентом, що вказує на ключову роль цього інституту в формуванні Комісії. Після обрання голови Комісії, Рада за взаємною з ним згодою, затверджує список інших членів цього інституту. Вибір останніх здійснюється на основі пропозицій держав-учасниць. Голова Комісії, Високий представник Союзу із зовнішніх зносин та політики безпеки разом з іншими комісарами підлягають затвердженню Парламентом в якості колегіального органу. Після цього Комісія призначається Європейською радою, яка приймає відповідне рішення кваліфікованою більшістю голосів.

Як зазначено вище, до складу Комісії входить Високий представник Союзу із зовнішніх зносин та політики безпеки. Відповідно до положень договору він є одним з віце-президентів Комісії, крім того, головує під час засідань Ради з питань зовнішніх зносин. Це вказує на його особливий статус, адже він здійснює свої повноваження одночасно в двох різних інститутах Євросоюзу: в наднаціональній Комісії та в міжурядовій Раді. Призначення на посаду здійснюється Європейською радою за згодою з головою Комісії. Високий представник ЄС сприяє роз-

робі спільних зовнішньої політики та політики безпеки, надаючи свої пропозиції, забезпечує виконання рішень Європейської ради та Ради ЄС, прийнятих на реалізацію цих політик. Крім того, він від імені Союзу веде політичні діалоги з іншими країнами, озвучує позицію Союзу в міжнародних організаціях та під час міжнародних конференцій.

Інше важливе нововведення Лісабонського договору – Суд Європейських співтовариств отримуватиме назву Суду Європейського Союзу. Незважаючи на нову назву Суду, його повноваження так і залишаються обмеженими в певних сферах відання Союзу³. Хоча варто відзначити певне розширення компетенції Суду ЄС, у зв'язку з розширенням компетенції Європейського Союзу, об'єднанням трьох опор ЄС, також він офіційно стає на сторожі основних прав та свобод людини в зв'язку зі вступом в силу Хартії основних прав, крім того, його юрисдикція розширюється на рішення Європейської ради, яка набуває статусу інституту ЄС.

Інше нововведення Лісабонського договору – надання Європейському Центральному Банку статусу інституту, на якого покладається ведення валютної політики. Його склад, структура, повноваження регулюються положеннями Договору про функціонування ЄС. ЄЦБ має статус юридичної особи, яка здійснює свої повноваження та розпоряджається своїми фінансами незалежно від інших інститутів, органів та установ Союзу, а також урядів держав-учасниць (п.3 ст. 282).

Рахункова палата, яка залишає за собою статус інституту ЄС, як і раніше, здійснює контроль за рахунками Союзу (ст. 285 Договору про функціонування ЄС).

Вивчивши основні положення нової інституційної реформи, що передбачена Лісабонським договором, можна зробити висновок про те, Європейський Союз здійснив значний крок у напрямку демократизації та підвищення ефективності діяльності ЄС. Водночас постає питання, а чи вирішить ця нова реформа ті проблемні питання, що назріли в Європейському Союзі? Тільки час покаже, наскільки ефективними стануть ці нововведення інституційної реформи.

На Лісабонську угоду покладаються значні надії щодо посилення дієвості Союзу та його можливостей ефективно досягати своїх цілей. Проте ратифікація державами-учасниками нового договору зазнала певних труднощів. Ірландія – єдина країна, яка проводила референдум з цього питання, не ратифікувала Лісабонську угоду. Це призвело до того, що окремі держави, наприклад, Польща, Чехія, заговорили про те, що цей договір – ще одна невдала спроба реформування ЄС. Ці країни не вбачають необхідності в ратифікації Лісабонського договору, зважаючи на негативний результат референдуму в Ірландії. З огляду на ці перепони на шляху вступу нового договору в силу Європейська рада, яка збиралась у Брюсселі 11 та 12 грудня 2008 р., вирішила зробити певні кроки, які б дозволили вступити новому договору в силу до кінця 2009 р. Європейська рада в черговий раз підтвердила, що «...Лісабонська угода необхідна розширеному Союзу для його ефективного та демократичного функціонування, в тому числі на міжнародній арені»⁴.

Отже, процес реформування системи інститутів ще перебуває в стані активного обговорення. Єдине, на чому сходяться сьогодні учасники цього процесу, – це те, що цей процес має бути реалізований як найшвидше. Будь-які зволікання можуть привести до значних труднощів у функціонуванні всієї інституційної системи. З огляду на такий поспіх, а також аналізуючи положення Договору, що має внести зміни до установчих договорів, можна зробити висновок, що ця нова інституційна реформа буде лише проміжною на кшталт ніцької, тобто дасть ли-

ше вирішення проблем найближчого майбутнього. Як зазначив Європейський парламент у своїй резолюції від 22 липня 2007 р., він має намір після нових виборів у 2009 р. ініціювати розробку нового конституційного договору для Європейського Союзу, а також закликає інші інститути ЄС дати свої пропозиції щодо залучення громадян Союзу знову до діалогу стосовно продовження конституційної процесу⁵. З огляду на це можна зробити висновок про те, що Європейський Союз перебуває в стані пошуку своєї оптимальної моделі розвитку.

1. *Антін Л.М.* Інституційна структура та механізм прийняття рішень у Європейському Союзі (російською мовою). – Навчальний посібник. – К., 2004. – С. 6.
2. *Бирюков М.М.* Современное развитие Европейского Союза: международно-правовой поход: Дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 2004. – С. 276.
3. Див.: наприклад абз. 2. п.1. ст.11 Договору про ЄС (Лісабонська редакція), ст.ст. 275, 276 Договору про функціонування ЄС.
4. *Conclusions de la presidence* – Bruxelles, 11 et 12 decembre 2008.
5. *Resolution du Parlement europeen du 11 juillet 2007 sur la convocation de la Conference intergouvernementale: avis du Parlement europeen//europa.eu.int*