

### Бібліографічні посилання

1. Баглай М. В. Малая энциклопедия конституционного права /М.В.Баглай, В.А.Туманов . – М. : Изд-во. БЕК, 1998. – 519 с.
2. Козлова Е. И. Конституционное право Российской Федерации: Учебник /Е.И.Козлова, О.Е.Кутафин – М. : Юристъ, 1996. – 546 с.
3. Конституція України/Електрон. текст. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?reg=254%EA%2F96-%E2%F0>
4. Лисенко О. М. Становлення та функціонування органів державної влади України в контексті євроінтеграційних процесів (1991-2004 рр.): Автореф. дис... канд. політ. наук : 23.00.02 / О. М. Лисенко; НАН України. Ін-тут держави і права ім. В.М.Корецького. – К., 2006. – 20 с.
5. Новиков О. В. Конституційно-правовий статус Президента Республіки Польща : автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.02 / О.В. Новиков; Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого. – Х., 2008. – 18 с.
6. Окуньков Л.А. Президент и Правительство (в механизме государственной власти)/Л.А. Окуньков //Журн. Рос. Права. – 2001.– № 2.– С. 24–28.
7. Проблемы теории государства и права / Под ред. проф. М.Н. Марченко . – М. : Изд-во Юристъ, 2001. – 656 с.
8. Савельев В. А. Президент и принцип разделения властей: история и современность /В. А. Савельев // США. – 1992. – № 1. – С. 32–38.
9. Сахаров Н.А. Институт президентства в современном мире /Н.А. Сахаров. – М. : Альтима, 1994. – 246 с.
10. Туркіна І. Є. Місце та роль конституційно-судової гілки влади в демократичному політичному процесі: Автореф. дис... канд. політ. наук: 23.00.02 / І. Є. Туркіна; Одес. нац. юрид. акад. – Одеса, 2005. – 20 с.
11. Хутинаев И. Д. Институт президентства и проблемы формы государства /И. Д.Хутинаев. – М. : Китай-город, 1994. – 286 с.

УДК 354.071.6

**К. В. Бережна**

*Дніпропетровський національний університет імені Олеся Гончара*

### **ОСОБЛИВОСТІ ФУНКЦІОНУВАННЯ УПРАВЛІНСЬКОГО МЕХАНІЗМУ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ**

**Здійснено аналіз взаємодії інститутів Європейського Союзу, що базується на принципі розподілу суверенних прав та повноважень. Дослідження проведене з урахуванням положень Лісабонської угоди про реформу, яка докорінно змінила систему врядування в об'єднаній Європі. Наведені висновки мають не лише пізнавальне, теоретичне,**

але й суттєве практичне значення у світлі можливого приєднання України до Європейського Союзу.

**Ключові слова: ЄВРОПЕЙСЬКИЙ СОЮЗ, ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ПАРЛАМЕНТ, ЄВРОПЕЙСЬКА КОМІСІЯ, РАДА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ, УПРАВЛІНСЬКИЙ МЕХАНІЗМ.**

Проведен аналіз взаємодіяння інститутів Європейського Союзу, здійснюваного на основі принципу розподілення суверенних прав і повноважень. Дослідження проведено з урахування положень Лісабонського договору про реформу, який коренним чином змінив систему управління в об'єднаній Європі. Отримані висновки мають не тільки пізнавальне, теоретичне, але й велике практичне значення в світлі можливого приєднання України до Європейського Союзу.

**Ключевые слова: ЕВРОПЕЙСКИЙ СОЮЗ, ЕВРОПЕЙСКИЙ ПАРЛАМЕНТ, ЕВРОПЕЙСКАЯ КОМИССИЯ, СОВЕТ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА, УПРАВЛЕНЧЕСКИЙ МЕХАНИЗМ.**

In the given work the analysis of the cooperation of the European Union institutions is conducted, which is based on the principle of sharing of the sovereign rights and possibilities. Investigation taking into account the positions of the Treaty of Lisbon which changes the system of the European governance. The conclusions of the research have not only theoretical, but also big practical significance in light of possible incoming of Ukraine to the European Union.

**Key words: THE EUROPEAN UNION, EUROPEAN PARLIAMENT, EUROPEAN COMMISSION, COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, GONERNMENTAL MECHANISM.**

Під «європейським управлінням» у сучасній юридичній науці розуміють правила, процеси та адміністративну поведінку, які впливають на спосіб виконання владних функцій на загальноєвропейському рівні. Провідну роль у механізмі європейського врядування покликано відігравати інститути Європейського Союзу (далі – ЄС). В умовах побудови ЄС на засадах відкритості та ефективності діяльності інститутів, реформи механізму управління, започаткованої Європейською Комісією у 2000 р. [1, с.17] та завершеної із прийняттям Лісабонського договору про реформу, особливу увагу необхідно приділити дослідженню однієї із найбільш специфічних сфер політики та права ЄС – функціонуванню управлінського механізму цієї наднаціональної організації, який проявляється, насамперед, у взаємодії інститутів Союзу.

Лісабонський договір [2, с.306] 01.12.09 р. вніс суттєві зміни в інституційну систему Союзу, яка існувала починаючи з 1950-х рр. практично у незмінному стані. Так, замість п'яти органів управління справами Союзу Договір запровадив вісім інститутів: Європейський парламент, Раду ЄС, Європейську комісію, Суд, Суд Аудиторів, Високого представника із зовнішньої політики та політики безпеки, Європейський центральний банк, Європейську раду.

Утім, як і раніше трьома основними інститутами ЄС політичного характеру залишаються Європейський Парламент, який представляє громадян Європейського Союзу і прямо обирається ними, Рада Європейського Союзу, що репрезентує інтереси держав-членів, та Європейська Комісія, яка стежить за реалізацією інтересів ЄС у всіх 27 країнах Союзу. Ця тріада інститутів формує політику й законодавство, які застосовуються на усій території ЄС.

Повноваження й відповідальність інститутів інтеграційного об'єднання, процедури, яким вони повинні слідувати, закріплені в установчих угодах. Лісабонський договір повністю змінив собою систему так званого первинного права ЄС. На разі до переліку установчих угод Союзу належать: Договір про Європейський Союз – на основі положень договору 1992 р. та Договір про функціонування Європейського Союзу, в основі якого – текст однієї із Римських угод 1957 р., а саме Договору про європейське економічне співтовариство.

Необхідно наголосити, що при побудові інституційної системи ЄС держави-учасниці багато в чому запозичали практику власного державно-правового та управлінського розвитку. Саме тому одним із базових принципів, покладених в основу побудови й функціонування інститутів Євросоюзу, який доповнює принцип розподілу суверенних прав та повноважень, є принцип поєднання міжурядової та наднаціональної засад.

У 1950-ті роки – період створення трьох Співтовариств – на базі яких у подальшому було побудовано Європейський Союз, розгорнулася гостра

боротьба між прихильниками наднаціональної (федералістської) й міжурядової концепції розвитку Європи.

Федералістська концепція передбачала створення союзної загальноєвропейської держави, формування федерального права та федеральної системи державних органів, розмежування компетенції федерації та суб'єктів (колишніх країн Західної Європи) [3, с.54].

У свою чергу прихильники міжурядового співробітництва виступали проти обмеження державного суверенітету шляхом створення наднаціональних структур та органів. На їх думку, необхідно було створити класичну міжнародну міжурядову організацію зі співробітництва в економічній та військово-політичній галузях. При цьому держави мали зберегти власний суверенітет.

У момент створення Співтовариств було досягнуто компроміс при визначеній перевазі федералістів. Однак надалі подібний «перехил» у бік наднаціонального у побудові ЄС був виправлений, і система інститутів нині діє відповідно до принципу збалансованості наднаціонального та міжурядового рівнів співробітництва. При цьому «наднаціональні» інститути (Європейський Парламент, Європейська Комісія, Суд) незалежні у своїй діяльності від урядів країн-учасниць. У свою чергу Рада ЄС втілює у собі міжурядову засаду: складається з діючих міністрів національних урядів і вбачає своє основне завдання у забезпеченні узгодження інтересів держав-учасниць із виконанням завдань і цілей, що постали перед інтеграційним об'єднанням.

Розглянемо процес функціонування механізму «європейського» управління на основі аналізу взаємодії трьох основних інститутів ЄС: Парламенту, Ради й Комісії.

**Європейський парламент** наділений повноваженнями, які традиційно властиві парламентам національних держав. Серед них – законодавчі повноваження, участь у прийнятті бюджету, контроль за діяльністю органів управління ЄС, здійснення зовнішньополітичних функцій.

У той же час існують деякі відмінності, пов'язані зі статусом Парламенту, місцем і роллю в загальній системі управління ЄС. Насамперед Парламент позбавлений такого важливого у парламентських демократіях повноваження, як право законодавчої ініціативи; крім того, Парламент не має права ратифікувати міжнародні договори ЄС.

Тим не менше участь у розробці й прийнятті європейського права є одним із найважливіших повноважень Парламенту. При цьому він діє разом із Радою й Комісією. Той факт, що Парламент прямо обирається громадянами ЄС, сприяє гарантуванню дійсно демократичного характеру європейського права.

Парламент здійснює контроль за діяльністю інших інститутів ЄС, зокрема Комісії. Після набуття чинності Лісабонської угоди члени Парламенту отримали право призначати на посаду або відхиляти кандидатури комісарів. Крім цього, Європейський Парламент наділений повноваженнями виносити вотум недовіри Комісії у випадку порушення нею принципів добропорядного управління фінансами.

Не можна не відзначити й важливу роль Парламенту у процесі розробки та контролю за виконанням бюджету ЄС. Разом із Радою Парламент наприкінці бюджетного періоду затверджує або відхиляє звіт Комісії про виконання бюджету і таким чином має можливість впливати на витрати бюджетних коштів.

**Рада ЄС** представляє інтереси держав-учасниць на європейському рівні. Розглянутий інститут є основним «гравцем» у процедурі прийняття рішень у рамках Союзу. При цьому необхідно відзначити: якщо члени Парламенту повинні у своїй діяльності керуватися інтересами Євросоюзу, то члени Ради, навпроти, діють за вказівками й під контролем національних урядів країн-членів [4, с.16].

Рада наділена винятково широким колом повноважень. По-перше, вона є законодавчим органом ЄС і, хоча у процесі законотворчості крім неї задіяні Комісія та Парламент, остаточне голосування за прийняття нормативного

акта відбувається саме в Раді. Разом із Парламентом досліджуваний інститут затверджує бюджет ЄС, розроблений Комісією.

Крім того, Рада координує загальну економічну й соціальну політику країн-членів. Рада укладає від імені ЄС міжнародні угоди, переговори щодо яких велися Комісією. У деяких випадках необхідною є консультація або навіть згода Парламенту на укладання договору. Останнє стосується, зокрема, вступу нових членів в ЄС.

Винятковою є роль Ради в межах таких спільних сфер співпраці країн-учасниць ЄС, як спільна зовнішня політика, політика безпеки та співпраця поліцій та судів у кримінально-правовій сфері:

- по-перше, розглянутий інститут приймає рішення, необхідні для визначення й виконання спільної зовнішньої політики та політики безпеки на основі загальних керівних принципів, установлених Європейською Радою (визначає загальну позицію Союзу);
- по-друге, Рада координує дії держав-учасниць у рамках співпраці поліцій і судів у кримінально-правовій сфері і встановлює конкретні засоби подібної співпраці.

**Європейська Комісія** – провідний інститут ЄС – втілює в собі наднаціональну засаду у європейському будівництві. У той час як Рада покликана стояти на варті урахування й узгодження національних інтересів (міжурядовий рівень співпраці), Європейська Комісія має захищати інтереси європейської інтеграції від будь-яких зазіхань на юрисдикцію й повноваження ЄС з боку держав-учасниць [5, с.123]. Про це йдеться і в установчих документах, згідно з якими Комісія виконує функції гаранта європейської законності, домагаючись неухильного здійснення постанов європейського права.

Часто Комісію порівнюють з урядом у національній державі. Дійсно, Комісію з урядом зближує таке:

- вона відіграє вирішальну роль у повсякденному управлінні справами інтеграційного об'єднання;

- під її керівництвом працює розгалужений адміністративний апарат;
- комісія наділена власною розпоряджувальною владою (зокрема, є розпорядником кредитів по бюджету);
- відіграє важливу роль у здійсненні законодавчого процесу.

У той же час порядок формування й характер здійснення повноважень Комісії істотно відрізняють її від звичайного уряду. Крім того, у жодному нормативному акті Комісію не названо носієм виконавчої влади, а її повноваження з виконання рішень є не власними, а делеговані Радою.

Комісія незалежна від національних урядів. Її завдання полягає у представництві інтересів Євросоюзу в цілому. Вона розробляє проекти нових європейських «законів», що потім подає на розгляд до Європейського Парламенту й Ради. Комісія стежить за виконанням рішень Парламенту й Ради, тобто провадить щоденний моніторинг імплементації загальних політик ЄС у країнах-учасниках, управління різними програмами ЄС та контроль за витратами бюджетних коштів за призначенням.

Завдяки винятковим повноваженням Комісія відіграє провідну роль у механізмі управління ЄС. Так, саме вона має право законодавчої ініціативи. Усі основні нормативно-правові акти, прийняті Радою або Радою разом із Парламентом, розглядаються на основі пропозицій Комісії. Нагадаємо, що Раду засновано на принципі міжурядової співпраці, у той час як Комісія втілює в собі засаду наднаціонального порядку. Визнання за Комісією права виступати з ініціативою прийняття акта і внесення проекту відповідного рішення створює контрбаланс у системі здійснення законодавчих повноважень у межах ЄС. Рішення з багатьох питань, віднесених до компетенції інтеграційного об'єднання, стає неможливим без ініціативи Комісії.

З іншого боку, Рада і Парламент можуть зажадати від Комісії підготовки і внесення відповідного законопроекту, якщо необхідно врегулювати суттєве питання. У випадку неотримання відповіді на заявлену

вимогу або її навмисне ігнорування можливе оскарження дій Комісії в Суд. Рішення Суду має обов'язковий характер і підлягає негайному виконанню.

Необхідно відзначити й той факт, що Комісія контролює виконання спільних політик і бюджету Євросоюзу. Зокрема, Комісія є розпорядником кредитів по бюджету. Вона виконує бюджет під власну відповідальність і в межах виділених асигнувань відповідно до принципу добропорядного управління фінансами. Комісія надає щорічно Раді й Парламенту звіт про виконання бюджету за попередній фінансовий рік.

Європейська Комісія стежить за виконанням розпоряджень європейського права на всій території Європейського Союзу. Саме вона вказує державам-членам на невиконання або недостатньо повне виконання їх зобов'язань, затверджених установчими угодами та нормами вторинного права Союзу. Крім того, Комісія може ініціювати судовий процес проти Ради ЄС, Парламенту та Європейського Центрального Банку, якщо їх дії порушують положення законодавства ЄС. Комісія має право звернутися із позовом до Суду й вимагати накладення штрафних санкцій. Що ж стосується фізичних та юридичних осіб, то Комісія може самотійно накладати штрафи за порушення ними правил конкуренції й транспортних правил.

Європейська Комісія представляє Європейський Союз на міжнародній арені в його відносинах із третіми країнами та міжнародними організаціями. В усіх державах, з якими ЄС підтримує дипломатичні відносини, акредитується постійне представництво Європейської Комісії, статус якого аналогічний статусу національних посольств. Іноземні дипломатичні представництва практично акредитуються при Комісії у Брюсселі.

І, нарешті, Комісія направляє Раді рекомендації з питань відкриття міжнародних переговорів і виступає як інститут, уповноважений на їх проведення. Переговори делегація Комісії веде в межах директивних указівок Ради і за умови консультацій з нею. Підписаний Комісією договір набуває чинності після його схвалення Радою. На основі спеціального



повноваження, наданого Радою, Комісія за спрощеною процедурою може укладати договори, що набувають чинності з моменту їх підписання.

Аналіз діяльності провідних інститутів Європейського Союзу, проведений у даній роботі, показав, що одним із базових принципів побудови й функціонування механізму управління ЄС є принцип поєднання наднаціональної та міжурядової засад. При цьому необхідно зазначити, що повноваження між інститутами, які представляють наднаціональний та міжурядовий рівні співпраці, розподілені таким чином, що дійсно досягнутий баланс інтересів держав-членів з одного боку і Європейського Союзу в цілому – з іншого. Це свідчить про ефективність запровадженого в ЄС принципу розподілу суверенних прав та повноважень. Подібні особливості механізму врядування допомагають країнам, що входять в інтеграційне об'єднання, не лише задекларувати, але й реалізувати на практиці різноманітні спільні політики й домогтися цілей, поставлених при створенні Європейського Союзу.

#### **Бібліографічні посилання**

1. European governance. A White Paper. COM (2001) 428 final // Official Journal of the European Communities. – 2001. – № 3.
2. Official Journal of the European Union 17.12.07. – С.306.
3. История Европейской интеграции (1945–1994) / Под ред. А. С. Назаровой, Б. Эмерсон. – М.: ИВИ РАН, 1995. – 367 с.
4. Европейское право: учеб. для вузов / Под общ. ред. проф. Л. М. Энтина. – М., 2007. – 720 с.
5. Служити Європі: Популярно про установи Європейського Союзу – К.: К.І.С., 2000. – 40 с.

УДК 342 (477) (075.8)

**А. В. Грабильніков**

*Дніпропетровський національний університет імені Олеся Гончара*

## **КОНСТИТУЦІЙНИЙ МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ У КОНТЕКСТІ ПРИНЦИПУ ПОДІЛУ ВЛАДИ**