

УДК 354.071.6

Бережна К. В.,

*кандидат юридичних наук, доцент кафедри міжнародного права,
історії права та політико-правових вчень
Дніпропетровського національного університету імені Олеся Гончара*

ЄВРОПЕЙСЬКА КОМІСІЯ В ІНСТИТУЦІЙНОМУ МЕХАНІЗМІ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

EUROPEAN COMMISSION IN THE INSTITUTIONAL MECHANISM OF THE EUROPEAN UNION

Системно проаналізовано теоретичні та практичні аспекти розвитку правового статусу Європейської Комісії Європейського Союзу. Виявлена сутність організаційно-правових засад формування Європейської Комісії. Досліджена еволюція та зміст повноважень розглянутого інституту.

***Ключові слова:** Європейський Союз, реформа, Європейська Комісія, повноваження.*

Системно анализируются теоретические и практические аспекты развития правового статуса Европейской Комиссии Европейского Союза. Выявлена сущность организационно-правовых основ формирования Европейской Комиссии. Исследована эволюция и содержание полномочий рассматриваемого института.

***Ключевые слова:** Европейский Союз, реформа, Европейская Комиссия, полномочия.*

Work systematically analyzes the theoretical and practical aspects of the legal status of the European Commission of the European Union. The essence of organizational and legal basis for the formation of the European Commission defined. The evolution and content of the powers of the specified institution researched.

***Key words:** European Union, reform, European Commission, powers.*

У ст. 13 Договору про Європейській Союз (далі – ЄС) у редакції Лісабонської угоди зазначено: «Союз має інституційну структуру, спрямовану на те, щоб поширювати цінності Союзу, реалізовувати цілі Союзу, служити інтересам Союзу, його громадян і держав-членів та гарантувати узгодженість, ефективність і послідовність політики та дій Союзу» [1].

Інститути ЄС створюються й функціонують на основі правових приписів, які містяться в установчих договорах. Вони, за визначенням Суду ЄС, виконують роль «конституційної хартії» [2, с. 46].

Необхідно наголосити, що інституційна система Європейського Союзу була й залишається із набуттям чинності Лісабонською угодою досить складною. Так, Договором про спільні органи Європейських співтовариств 1957 року та так званім Договором про злиття 1965 року було поступово об'єднано органи Співтовариств. Відтоді головні органи (Європейський Парламент, Рада ЄС, Комісія, Суд ЄС та Суд аудиторів) стали спільними органами трьох Співтовариств [3, с. 7].

Зі створенням Європейського валютного союзу, а особливо на початку третього етапу його становлення інституційна система Європейських Співтовариств була значно розширена через утворення нових органів: Європейського центрального банку та Європейської системи центральних банків, на які було покладено здійснення повноважень у сфері валютного суверенітету.

Проте найбільш масштабні зміни відбулися з набуттям чинності Лісабонською угодою про реформу 1 грудня 2009 року.

У нашій статті правовий статус інститутів ЄС буде визначений із врахуванням змін, передбачених Угодою про реформу. При цьому основний акцент буде зроблено на діяльності провідного інституту ЄС політичного характеру – Європейської Комісії. Визначальна роль цієї структури в діяльності Європейського Союзу не викликає сумнівів і підкреслюється в самому тексті Лісабонської угоди.

Європейська Комісія (далі – Комісія) – один із головних інститутів наднаціонального характеру. Йому належить провідне місце в системі управління справами ЄС. Комісію нерідко й цілком виправдано називають двигуном європейської інтеграції.

У межах Лісабонської угоди загальний статус, порядок формування та структура Європейської Комісії, основи її компетенції та умови здійснення визначаються насамперед у ст. 17 Договору про ЄС [1] та у ст. ст. 244–250 Договору про функціонування ЄС [1]. Вони деталізуються й доповнюються в Декларації № 1 і Декларації № 10. Два останні документи обумовлюють підхід і шляхи реалізації програми оновлення та зміни складу й порядку функціонування реформованої Європейської Комісії.

Іноді в науковій літературі Європейську Комісію порівнюють з інститутом уряду, що існує в кожній національній державі [4, с. 392]. Подібне порівняння є справедливим лише почасти. Дійсно, за своїм статусом, місцем і роллю в механізмі ЄС, а також за багатьма іншими характеристиками Комісія схожа з урядом держави. Проте в ЄС повністю відсутній один із найважливіших атрибутів відповідального правління – формування Комісії на партійно-політичній основі.

У ході дискусій, що мали місце під час підготовки Лісабонської угоди, була внесена пропозиція про обрання Голови Комісії з осіб, які представляють партій, що здобули перемогу на виборах до Європейського Парламенту.

У разі прийняття такої пропозиції суттєво змінювалася б і сама процедура формування Комісії. Ця пропозиція в цілому не отримала підтримки. Адже вона явно була орієнтована на використання федеративної моделі устрою ЄС. В Угоді залишили лише вказівку на врахування підсумків парламентських виборів під час висунення кандидата на пост Голови Комісії.

Головне призначення Комісії, і це ще раз підтверджує Угода про реформу, полягає в лобюванні й захисті загальних інтересів ЄС. У цих цілях Комісія вживає всі необхідні заходи. Їх досягненню слугують усі її ініціативи.

Формула «загальний інтерес» має, звичайно, дуже розпливчастий характер. Її можна трактувати по-різному. Загальним може бути інтерес, який підтримують всі держави-члени ЄС. У цьому випадку можна орієнтуватися на рішення, прийняті спільно всіма учасниками інтеграційного процесу. Загальним може бути також інтерес, який заснований на спільності цілей і завдань Європейського Союзу.

З правової точки зору наявність спільних інтересів обумовлена прихильністю Європейського Союзу до єдиної системи цінностей. Вони реалізуються за допомогою механізму ЄС, в основі побудови й функціонування якого знаходяться загальні принципи, реалізовані інституційною системою.

Власний конкретний прояв стосовно Комісії вони знаходять у діяльності останньої, спрямованій на забезпечення, закріплення та здійснення цілей, завдань і принципів, сформульованих і гарантованих установчими актами. Саме із цієї точки зору визначається призначення розглянутого інституту в установчих угодах.

Серед інститутів ЄС Комісія здійснює найбільш широкий круг функцій, які забезпечують їй роль, по-перше, «хранителя» Союзу та його правової системи, по-друге, «двигуна», що забезпечує подальший розвиток інтеграційних процесів, по-третє, адміністративної інстанції, яка здійснює виконавчу владу на підставі і на виконання установчих документів і законодавства ЄС [5, с. 328].

В установчих документах Європейського Союзу в редакції Лісабонської угоди 2007 року функції Європейської Комісії класифіковані на декілька груп (параграф 1 ст. 17 Договору про Європейський Союз). До цих повноважень, зокрема, належить просування загальних інтересів ЄС та розробка ініціатив із їх подальшого розвитку. Так, Комісія вносить ініціативи на розгляд Європейського Парламенту, Ради ЄС, і в найважливіших випадках – Європейської Ради. Згідно із загальним правилом законодавчі акти ЄС можуть видаватися тільки за пропозицією Комісії. Лише в окремих випадках (за спеціальними питаннями) правом законодавчої ініціативи наділяються інші інститути й органи Європейського Союзу: Європарламент, Суд ЄС, Європейський центральний банк, Європейський інвестиційний банк або держави-члени. Останні можуть вносити законопроекти в кримінально-правовій сфері.

У багатьох випадках установчі документи також закріплюють виняткове право Комісії вносити проекти інших правових актів, що не відносяться до категорії законодавчих (наприклад, проекти актів із координації економічної

політики та здійснення грошової політики ЄС у межах економічного й валютного союзу). На підставі такого визнання Комісія має право виступати з ініціативою прийняття акта й внесення проекту відповідного рішення.

Відповідно, можна зробити висновок про існування контрбалансу в системі здійснення законодавчих повноважень у межах ЄС. Також треба відзначити, що Рада й Парламент можуть вимагати від Комісії підготовки та внесення відповідного законопроекту, якщо необхідно врегулювати істотне питання. У випадку неотримання відповіді на заявлену вимогу або її навмисне ігнорування можливе оскарження дій Комісії до Суду. Рішення Суду в цьому випадку носить обов'язковий характер і підлягає негайному виконанню.

Наглядова функція Комісії – одна з ключових прерогатив цього інституту ЄС. Її зміст полягає в забезпеченні дотримання й нагляді за застосуванням установчих документів, законодавчих актів та інших джерел права ЄС під контролем Суду. До набуття чинності Угодою про реформу 2007 року ця функція Комісії діяла лише в межах Європейських Співтовариств. Проте установчий акт розширив функції контролю Європейської Комісії й Суду за державами-членами (ст. ст. 258 і 260 Договорів про функціонування ЄС).

Так, Комісія отримала право притягати держави-члени до відповідальності за порушення кримінального законодавства та інших актів ЄС. Саме вона вказує державам-членам на невиконання або недостатньо повне виконання їхніх зобов'язань, встановлених установчими договорами й нормами вторинного права. Крім того, Комісія на підставі правових актів Європейського Парламенту й Ради може бути уповноважена накладати санкції у вигляді штрафів на підприємства за порушення окремих норм права ЄС. При цьому Суд може відмінити відповідне вирішення Комісії або понизити розмір штрафних санкцій (ст. 261 Договору про функціонування ЄС).

Немаловажною функцією Комісії ЄС є бюджетна. Зокрема, у цій сфері Комісія є розпорядником кредитів із бюджету. Вона виконує бюджет під свою відповідальність і в межах виділених асигнувань відповідно до принципу добропорядного управління фінансами.

Комісія є підзвітною законодавчим інститутам ЄС. Наприклад, Європарламент із рекомендації Ради ЄС затверджує її звіт про виконання бюджету Союзу за минулий фінансовий рік, який Комісія щорічно надає Раді і Парламенту (ст. ст. 317–319 Договору про функціонування ЄС). Незатвердження звіту Європейським Парламентом може призвести до відставки Комісії.

Окремий напрям роботи Європейської Комісії пов'язаний із виконанням зовнішньополітичних функцій. До Лісабонської реформи Європейський Союз на міжнародній арені представляли Комісія (у межах Європейського Співтовариства та Євроатома) і Голова Ради, якому допомагав Генеральний секретар Ради, що одночасно займав пост Високого представника зі спільної зовнішньої політики й політики безпеки [6, с. 87].

Зміни, внесені Лісабонської угодою, полягають в тому, що скасовується посада Високого представника зі спільної зовнішньої політики й політики

безпеки, а особою, уповноваженою представляти Європейський Союз із питань, що відносяться до спільної зовнішньої політики й політики безпеки, тепер є Верховний представник (параграф 2 ст. 27 Договору про ЄС), при цьому він зобов'язаний заручитися підтримкою інших членів Комісії. Тобто наразі Європейська Комісія представляє ЄС на міжнародній арені в його відносинах із третіми країнами й міжнародними організаціями.

Порядок формування Європейської Комісії внаслідок набуття чинності Лісабонською угодою не зазнав значних змін. Так, відповідно до ст. 244 Договору про функціонування ЄС члени Комісії відбираються за системою рівноправної ротації між громадянами держав-членів, яку одногосно встановлює Європейська Рада, виходячи з таких принципів:

а) держави-члени обираються на основі строгої рівності в цілях визначення порядку черговості й часу присутності їх громадян у Комісії;

б) за дотримання пункту «а» кожна з Комісій, що змінюють одна одну, формується так, щоб у задовільному ступені відображати демографічний і географічний діапазон усіх держав-членів [7, с. 91].

Як і раніше, затвердження складу Комісії проводиться за взаємною згодою Європейської Ради й Ради, а також Європейського Парламенту. У параграфі 7 ст. 17 Договору про ЄС зазначено: «З урахуванням виборів до Європейського Парламенту й після проведення відповідних консультацій Європейська Рада, ухвалюючи кваліфікованою більшістю, пропонує Європейському Парламенту кандидата на посаду Голови Комісії. Цей кандидат обирається Європейським Парламентом більшістю членів, що входять у його склад. Якщо цей кандидат не отримує необхідної більшості, то Європейська Рада, ухвалюючи кваліфікованою більшістю, протягом місяця пропонує нового кандидата, який обирається Європейським Парламентом згідно з аналогічною процедурою. Рада із загальної згоди з обраним Головою затверджує список інших осіб, яких він пропонує призначити членами Комісії. Відбір цих осіб проводиться, виходячи з пропозицій, зроблених державами-членами, відповідно до критеріїв, передбачених у абзаці 2 параграфа 3 та в абзаці 2 параграфа 5 ст. 17 Договору про ЄС. Голова, Верховний представник Союзу із закордонних справ і політики безпеки та решта членів Комісії є колегія на голосування Європейського Парламенту для схвалення. На підставі такого схвалення Комісія призначається Європейською Радою кваліфікованою більшістю».

Певним нововведенням, яке в подальшому може призвести до проблем у формуванні Комісії, є положення Лісабонської угоди про кількісний склад Комісії. Закріплено таку формулу:

– до складу першої Комісії, призначеної між днем набуття чинності Лісабонської угоди та 31 жовтня 2014 року, включаючи її Голову й Верховного представника Союзу із закордонних справ і політики безпеки, який є одним із її віце-голів, входять по одному громадянину від кожної держави-члена (параграф 4 ст. 17 Договору про ЄС);

– загальне число членів Комісії з 1 листопада 2014 року повинне складати 2/3 від кількості держав-членів (18 осіб для Європейського Союзу в

складі 27 країн). При цьому, як вже наголошувалося, між державами-членами повинна проводитися рівноправна ротація щодо присутності їх громадян у Комісії (параграф 5 ст. 17 Договору про ЄС).

Саме останній пункт, на нашу думку, викликатиме найбільші складнощі під час формування Комісії. Адже третина держав-членів на п'ять років, що складає термін повноважень Комісії, фактично буде усунута від управління справами ЄС.

Варті уваги положення Договору про ЄС, що посилюють значимість посади Голови Європейської Комісії. Так, отримали закріплення деякі важливі повноваження, якими він фактично вже користувався, і додано нові. Зокрема, параграфом 6 ст. 17 Договору про ЄС встановлено, що Голова:

- а) визначає орієнтири, у межах яких Комісія здійснює свої завдання;
- б) встановлює внутрішню організацію Комісії з метою забезпечити послідовний, ефективний і колегіальний характер її діяльності;
- в) призначає із членів Комісії інших віце-голів, окрім Верховного представника Союзу із закордонних справ і політики безпеки.

Нарешті, зазначимо, що Європейська Комісія займає надзвичайно важливе місце в інституційній системі ЄС також завдяки її монополії на законодавчу ініціативу, яка збереглася й після набуття чинності Лісабонською угодою про реформу (параграф 2 ст. 17 Договору про ЄС).

Крім того, вона наділена широкими повноваженнями у сфері розробки вторинного законодавства, здійснення спільної політики Європейського Союзу, контролю за дотриманням права ЄС. Тому від її активності, складу, порядку функціонування багато в чому залежить успіх інтеграційного процесу в цілому.

Література:

1. Консолідовані версії Договору про Європейський Союз та Договору про функціонування Європейського Союзу : Документ C83/3(2010/C83/01) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.minjust.gov.ua/file/23491.
2. Суд Европейских сообществ. Решения и комментарии : [учебное пособие] / под ред. Л.М. Энтина. – М. : МГИМО(У) МИД России, 2004. – 310 с.
3. Овсянников Ю.С. Споры плюс договоры о будущем ЕС: Евросоюзом собираются управлять не по «понятиям», а по Конституции / Ю.С. Овсянников // Право України. – 2003. – № 94. – С. 5–9.
4. Фалалеева Л.Г. Реформа структуры і функцій Європейської комісії Європейського Союзу / Л.Г. Фалалеева // Правова держава. – К., 2004. – Вип. 9. – С. 391–395.
5. Фалалеева Л.Г. Механізм прийняття рішень у рамках Європейського Союзу / Л.Г. Фалалеева // Держава і право. – К., 2008. – Вип. 6 : Юридичні і політичні науки. – С. 327–331.
6. Капустин А.Я. Европейский союз: интеграция и право : [монография] / А.Я. Капустин. – М. : Изд-во РУДН, 2000. – 438 с.
7. Бирюков М.М. Европейское право до и после Лиссабонского договора : [монография] / М.М. Бирюков. – М. : Научная книга, 2009. – 284 с.