

Національне агентство України з питань державної служби

**Всеукраїнський центр підвищення кваліфікації державних
службовців та посадових осіб місцевого самоврядування**

О.А.Назаренко

Європейський Союз: інституційні та правові основи

Навчальний посібник

КИЇВ – 2018

ПРОГРАМА МОДУЛЯ

Актуальність модуля визначається:

- початком нового етапу розвитку співпраці України і ЄС у зв'язку з підписання Угоди про асоціацію;
- тим, що процес імплементації положень Угоди про асоціацію потребує знань про Європейський Союз, його правову систему та порядок ухвалення рішень;
- важливістю опанування державними службовцями знань про ЄС в контексті європейської інтеграції України.

Мета модуля – формування професійних компетенцій працівників органів ДФС України для виконання організаційних та управлінських функцій з метою забезпечення європейської інтеграції України та ефективного впровадження положень Угоди про асоціацію між Україною та ЄС.

Завдання модуля:

▪ **систематизувати знання:**

- щодо основних причин та передумов європейської інтеграції та створення ЄС;
- про риси ЄС як наднаціонального інтеграційного об'єднання;
- щодо критеріїв членства в ЄС;
- про інституційну систему ЄС;
- про основні акти, що ухвалюються інституціями ЄС;

▪ **удосконалити вміння:**

- працювати з установчими договорами ЄС;
- визначати проблеми європейської інтеграції;
- роботи з нормативно-правовими актами інституцій ЄС;
- прогнозувати наслідки тісної інтеграції України з ЄС.

Очікувані навчальні результати модуля:

знання:

- основних причин та передумов європейської інтеграції та створення ЄС;
- рис ЄС як наднаціонального інтеграційного об'єднання;
- критеріїв членства в ЄС;
- інституційної системи ЄС;
- видів актів, що ухвалюються інституціями ЄС;

вміння:

- працювати з установчими договорами ЄС;
- визначати проблеми європейської інтеграції;
- роботи з нормативно-правовими актами інституцій ЄС;
- прогнозувати наслідки європейської інтеграції України.

Навчальна стратегія модуля

Реалізація завдань для досягнення навчальних результатів модуля здійснюється шляхом:

- самостійного вивчення навчального матеріалу на основі розробленого для модуля комплексу навчально-методичних матеріалів (НММ);
- виконання практичного завдання, спрямованого на розвиток вмінь на практиці застосовувати набуті теоретичні знання;
- участі у практичних заняттях з метою розвитку креативного мислення для використання у професійній діяльності здобутих знань і вмінь;
- проведення вступної та вихідної самооцінки професійних компетенцій;
- підсумкового контрольного тестування до модуля.

ТЕМАТИЧНИЙ ПЛАН МОДУЛЯ

Тема. **Європейський Союз: інституційні та правові основи**

СТРУКТУРА НАВЧАЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ЗА МОДУЛЕМ

- Презентація Модуля.
- Вступна самооцінка професійних компетенцій.
- Вивчення теоретичного матеріалу Модуля.
- Складання тесту для самоконтролю.
- Виконання практичного завдання.
- Участь у семінарському занятті.
- Вихідна самооцінка професійних компетенцій.
- Підсумкове тестування до Модуля.

ФОРМИ КОНТРОЛЮ

Навчальні результати слухачів у межах Модулю оцінюються на основі:

- вивчення теоретичного матеріалу;
- виконання практичного завдання;
- підсумкового тестування.

Максимальна кількість балів – 5.

Мінімальна необхідна кількість балів – не менше 3 по кожному з контрольних заходів (виконання практичного завдання, тестування).

Примітка: Кожним слухачем виконується одне (з 2-х запропонованих) практичне завдання на вибір із запропонованих (відповідь до 3 сторінок формату А4, шрифт 12).

Вхідна самооцінка професійних компетенцій

№ зп	Компетенція	Рівень		
		Високий	Достатній	Недостатній
31	Причини та передумови європейської інтеграції та створення ЄС			
32	Основні етапи європейської інтеграції та створення європейських співтовариств і ЄС			
33	Критерії членства в ЄС			
34	Правова природа ЄС			
B1	Інституції Європейського Союзу			
B2	Правові акти Європейського Союзу			
B3	Відповідність критеріям членства в ЄС України			

Вихідна самооцінка професійних компетенцій

№ зп	Компетенція	Рівень		
		Високий	Достатній	Недостатній
31	Причини та передумови європейської інтеграції та створення ЄС			
32	Основні етапи європейської інтеграції та створення європейських співтовариств і ЄС			
33	Критерії членства в ЄС			
34	Правова природа ЄС			
B1	Інституції Європейського Союзу			
B2	Правові акти Європейського Союзу			
B3	Відповідність критеріям членства в ЄС України			

ТЕОРЕТИЧНІ та ІНФОРМАЦІЙНІ МАТЕРІАЛИ до МОДУЛЯ

1. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом і його державами-членами, з іншої сторони. [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/kmu/control/uk/publish/article?art_id=246581344&cat_id=223223535 - Назва з екрана.
2. Розпорядження КМУ від 17 вересня 2014 р. № 847-р про Затверджено «План заходів з імплементації Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, на 2014-2017 роки» [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua>
3. Розпорядження КМУ від 7 травня 2014 р. № 452-р «Про підписання Угоди про фінансування» (Контракт для України з розбудови держави) [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/452-2014-%D1%80>
4. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 вересня 2014 р. № 847-р «Про імплементацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони» [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/847-2014-%D1%80/page>
5. Угода про асоціацію Україна-ЄС: дороговказ реформ / Олександр Сушко, Ольга Зелінська, Роберт Хорольський та ін. – К.: Фонд Конрада Аденауера, Інститут Євро-Атлантичного співробітництва. – 2012. – 53 с.: http://www.kas.de/wf/doc/kas_32048-1522-13-30.pdf?120912135109
6. Поглиблення відносин між ЄС та Україною. Що, чому і як? / Під ред. М.Емерсона і В.Мовчан. – К.; 2016.

ТЕОРЕТИЧНИЙ МАТЕРІАЛ ДО МОДУЛЯ

1. ПРИЧИНИ ТА ПЕРЕДУМОВИ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ.....	8
2. ОСНОВНІ ЕТАПИ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ. СТВОРЕННЯ ЄВРОПЕЙСЬКИХ СПИВТОВАРИСТВ ТА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ.....	10
3. ПРАВОВА ПРИРОДА ЄС. КРИТЕРІЇ ЧЛЕНСТВА В ЄС.....	16
4. ІНСТИТУЦІЙНА СТРУКТУРА ЄС.....	19
5. ОСНОВНІ ПРАВОВІ АКТИ ІНСТИТУЦІЙ ЄС.....	35

1. ПРИЧИНИ ТА ПЕРЕДУМОВИ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ

Протягом історії європейці відчували свою спільність і потребу в об'єднанні. Доказом цього є поява значної кількості ідей об'єднання Європи починаючи з доби Середньовіччя і до початку XX ст.

Обговорення проектів об'єднаної Європи значно активізувалося після закінчення I світової війни. Зростання економічного та політичного впливу США, все більше незадоволення пануванням метрополії у колоніях, населення яких було залучено до воєнних дій, Жовтневий переворот в Росії, що відколов від Європи третину її території, повоєнна розруха та економічна криза в Європі створили сприятливі умови для відродження ідей європейської єдності, як єдиної можливості виходу з кризи. В 30-ті роки XX ст. під впливом економічної кризи представники європейського федералізму (інтегрального федералізму) - **Арманд Дандрьо, Еммануїл Муньї, Олександр Марк, Деніс де Ружмон** - стверджували, що на національному рівні неможливо вирішити більшість економічних та екологічних проблем, що обумовлює необхідність утворення наднаціональних європейських структур з відповідними повноваженнями національних представництв, здатну обмежувати владу інститутів та забезпечувати інтереси кожного учасника.

Представники іншого напрямку федералістичної доктрини (**Альтьєро Спінеллі, Роберт Арон**) стверджували, що сама експансіоністська природа держави робить неминучими постійні конфлікти та війни. Попередити війни та забезпечити мир можливо виключно шляхом обмеження суверенітету держав, навіть його скасування на користь федеративного об'єднання. Основною метою інтеграційної політики вчені вважали створення федерації європейських народів, яка б забезпечила їхнє примирення та відродження.

Перші практичні кроки на шляху реалізації федеративної ідеї були здійснені в період між двома світовими війнами. Зокрема, з'явилась робота австрійського графа **Р. Кудонхове-Калергі “Пан-Європа”**, яка була покладена в основу створення Пан'європейського союзу. Перший конгрес Союзу, на якому були присутні 2 тис. учасників із 24 країн, відбувся в 1926 р. у Відні. Під час конгресу було визначено основні напрями розбудови європейської конфедерації: військовий альянс; поетапне утворення митного союзу; спільне використання колоній європейських держав; єдина грошова одиниця; співробітництво європейських та інших держав в межах Ліги Націй. Основне завдання Пан'європейського руху полягало в поширенні ідеї єдиної Європи серед парламентарів, урядовців, представників промислових та громадянських кіл. На цей час припадають і перші офіційні урядові пропозиції у напрямі європейського федеративного будівництва. Міністр закордонних справ Франції **Арістід Бріан**, активний учасник пан'європейського руху, виступив на Асамблеї Ліги Націй у Женеві із закликом утворити європейську федерацію.

В роки II світової війни європейська ідея отримала потужний імпульс для розвитку насамперед на ґрунті об'єднання проти фашизму, а також розробки планів майбутнього Європи. Рушійною силою процесу став **Рух опору** на окупованих Німеччиною територіях, який виступав на підтримку ідеї європейської єдності. Хоча основною метою Руху була перемога над фашистською Німеччиною, втім після перемоги потрібно було політично об'єднати Європу для того, щоб фашизм та війни на континенті ніколи не повторилися.

Після II світової війни проблема європейської інтеграції актуалізувалась як ніколи. Це пояснювалось не тільки популярністю європейської ідеї, але й реальними проблемами післявоєнної Європи, вирішити які можна було виключно шляхом політичного об'єднання. В 1946-1947 рр. утворилося чимало організацій федералістського руху: Європейський Союз федералістів, Соціалістичний рух за утворення Сполучених Штатів Європи, Європейський рух та ін. В якості ключової ідеї виступає створення Сполучених Штатів Європи.

В післявоєнний період перед європейцями стояло три основні проблеми, що потребували вирішення: подолання руїни та відновлення економіки; попередження, а точніше – унеможливлення війни в майбутньому; захист прав і свобод людини.

У відновленні економіки європейських країн активну участь брали США на основі розробленого в 1947 році Плана Джорджа Маршалла. Для спільної реалізації Плану була створена Організація європейського економічного співробітництва (1948 р.). Засобом попередження нової війни стало запровадження принципу колективної безпеки, який означав спільну допомогу державі, що стала жертвою агресії. Одним з перших договорів колективної безпеки став Брюсельський пакт 1948 р. З загостренням “холодної війни” питання системи колективної безпеки вийшло за межі тільки Європи. В 1949 році було створено НАТО - Організацію Північно-Атлантичного договору (англ. North Atlantic Treaty Organization). Учасниками організації поряд з західноєвропейськими державами стали США та Канада. За ст. 5 Договору, члени організації зобов'язувались надавати допомогу державі-учасниці, що стане жертвою збройного нападу. Вирішити проблему належного захисту прав людини стало можливим завдяки створенню в 1949 році після скликання Конгресу Європи міжнародної організації – Ради Європи та розробки в 1950 році Європейської конвенції про захист прав людини та основоположних свобод.

Втім, для об'єднання європейців в єдину економічну та соціально-політичну спільноту цих кроків було замало. Сьогодні ми вважаємо основним результатом євроінтеграції створення Європейського Союзу. Втім реалізовувався цей “європейський проект” майже половину століття.

Федералізм та функціоналізм (неофункціоналізм)

Як європейцям об'єднатись? – головне питання, відповідь на яке шукало не одне покоління вчених, політиків, громадських діячів. В XX століття пошук оптимальної моделі, як знаємо, не припинився. Однією з моделей європейської інтеграції став федералізм. **Федералістська модель** європейської інтеграції полягає в ідеї об'єднання Європи на основі федеративного принципу, який передбачав підпорядкування національних та регіональних органів управління спільним наднаціональним структурам. Федералісти розглядали єдину Європу як основну, кінцеву мету своєї діяльності. Вони вважали, що європейські народи мають історичну та культурну єдність, потребують забезпечення миру та демократії на континенті, зацікавлені у вирішенні економічних, політичних та інших проблем, які виходять за межі компетенції національної держави. Федералісти вважали, що необхідно створити європейську федерацію та європейський уряд шляхом інституційно-конституційної легітимації та прийняття для цього відповідних міжнародно-правових актів. Серед федералістів не було єдності щодо методів втілення цих планів в життя. В працях федералістів пропонувалось створення європейської федерації або конфедерації. Ці форми відрізнялись за характером міжнародних угод, на основі яких вони могли бути створені та ступенем “відчуження” національного суверенітету європейських держав.

Основний недолік класичного федералізму полягав у хибній тезі про можливість конституційно-інституційного оформлення об'єднання держав протягом короткого часу. Кінцева мета федералістської теорії – утворення федерації чи конфедерації європейських держав – проголошувалось необхідною умовою для початку інтеграційного процесу. Федералісти розраховували також на швидкий розвиток європейської свідомості серед широкого загалу, яка мала бути стимулом інтеграційного процесу. Але такий розрахунок теж виявився помилковим. Миттєва політична інтеграція виявилася неможливою.

На відміну від федералістів, представники іншої концепції європейської інтеграції – неофункціоналісти – взяли за основу традиційний **функціоналізм** (функціональна теорія міжнародних відносин), одним з ідеологів якого був англієць **Девід Мітрані**. На відміну від федералістів, які будували свою стратегію на ідеалістичній ідеї готовності суспільства сприйняти федерацію як необхідність інтеграційного процесу, Д. Мітрані пропонував використовувати не поняття, які визначають рівень поділу влади – держава, федерація, конфедерація, - а поняття менш глобальні, які визначають потреби окремої людини. Він пропонував окреслити проблеми, які необхідно вирішити для забезпечення економічного та соціального добробуту, а форма, за допомогою якої вони будуть вирішені визначиться сама. Співробітництво в соціально-економічній сфері, на

думку Мітрані, об'єктивно могло стати об'єднувачим елементом. Таке функціональне співробітництво виключало необхідність попередньої розробки певної конституційної моделі чи ідеологічного підґрунтя. Неофункціоналізм як теорія, на відміну від федералізму та суто функціоналізму розглядає інтеграцію як складний, багатосторонній та тривалий в часі процес. Основні положення теорії неофункціоналізму розробив американець **Ернест Хаас**, розвинули - **Ф.Шміттер**, **Л.Ліндберг**, **С.Шангольд**, **П.Тейлор** та ін.

Неофункціоналізм проголошує неприйнятними будь-які спроби силового нормативно-інституційного переходу до наднаціональних федеративних утворень за рахунок державного суверенітету. Незважаючи на те, що в перспективі заміна національної держави на політичній арені наднаціональним співтовариством розглядається не тільки як можлива, а й як бажана, неофункціоналісти, керуючись об'єктивними факторами економічного розвитку, дійшли висновку про неможливість жодного волюнтаристського втручання в інтеграційний процес з метою обмеження національного суверенітету держави на користь федеративного об'єднання.

Для розкриття механізму розвитку інтеграційного процесу, його поширення на нові сфери економічного, соціального та політичного життя неофункціоналізм наголошує на концепції "переливання", суть якої полягає в кумулятивному характері інтеграційного процесу, якому властиве постійне поступове розширення впливу на суміжні сфери суспільного життя. Спільне вирішення найпростіших завдань, наприклад, технічного характеру, потребують, навіть за наявності узгодженої позиції всіх сторін, залучення додаткових аспектів інтеграційної діяльності вже нетехнічного характеру. В міру ускладнення характеру завдань, що потребують спільного вирішення, зростають рівень та обсяг засобів, що залучаються. З розвитком та поглибленням інтеграційного процесу має поступово зростати його політичний характер. На думку Хааса, економічні форми неминуcho переростають в політичні і проблема національного суверенітету буде звучати не так гостро під час обговорення питань, що становлять спільний інтерес і перебувають поза локальними національними можливостями їхнього вирішення окремими державами. Втім, під впливом реальних інтеграційних процесів, теоретичні постулати доводилось переглядати.

2. ОСНОВНІ ЕТАПИ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ. СТВОРЕННЯ ЄВРОПЕЙСЬКИХ СПІВТОВАРИСТВ ТА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

Однією з найважливіших подій на шляху євроінтеграції стала **Декларація** міністра закордонних справ Франції Роберта Шумана, з якою він виступив в Парижі **9 травня 1950 р.** Ідеологом та автором декларації був **Жан Моне** – тогочасний комісар з планування французького уряду. Жана Моне (1888-1979) справедливо вважають "архітектором" та навіть "батьком" європейської інтеграції. Він брав участь у створенні Ліги Націй в 1919 р., був заступником її генерального секретаря. Після II світової війни розробив та здійснював програму модернізації економіки Франції, створив та очолив рух за Сполучені Штати Європи. Метою євроінтеграції Ж.Моне вважав не об'єднання держав, а єднання людей.

В декларації було викладено "**план Шумана**". План передбачав передати все франко-німецьке виробництво вугілля та сталі під управління єдиного Верховного органу в межах організації, яка була б відкритою для інших європейських держав. Планом було передбачено звільнення від усіх митних платежів у переміщенні вугілля та сталі між державами-членами організації, а також скликання міжнародної конференції, яка мала підготувати договір, що зафіксує окреслені пункти. Мова йшла про створення наднаціонального органу, у відання якого мали перейти всі ключові галузі важкої промисловості: вугільна та сталеварна. Таким чином держави добровільно б погоджувались на обмеження їхнього суверенітету.

Європейське Співтовариство вугілля і сталі 1951 р. (ЄСВС)

План Шумана та Моне був реалізований **18 квітня 1951 року** з підписанням **Паризького договору про створення Європейського співтовариства вугілля і сталі (ЄСВС)**, що набрав чинності в липні 1952 р. Договір був підписаний на 50 років.

Членами Співтовариства стали: Франція, ФРН, Італія, Нідерланди, Бельгія та Люксембург.

Договір про ЄСВС передбачав створення *спільного ринку вугілля та сталі* та встановлював його гарантії, що базувалися на таких заборонах:

- заборона встановлення імпортного та експортного мита чи схожих оплат на вугілля та сталь (а також кількісних обмежень) у межах організації;
- заборона застосування практики протекціонізму, що обмежує конкуренцію;
- заборона податкових пільг чи будь-якої іншої допомоги з боку держави;

- заборона застосовування обмежень щодо поділу ринків.

Спільний ринок вугілля, залізних руд і металобрухту був утворений у лютому 1953 р., а сталі – у серпні 1954 р. Процес утворення спільного ринку був завершений 9 лютого 1958 року.

Паризький договір про заснування Європейського співтовариства вугілля і сталі (ЄСВС) створив не тільки спільний ринок чотирьох продуктів гірничорудної промисловості (вугілля, залізна руда, сталь і металобрухт), але й спільне регулювання обсягів виробництва і рівня цін, інвестиційні програми і раціональне використання робочої сили. ЄСВС контролювало 60 % виплавки сталі і 50 % видобутку вугілля у Західній Європі. Діяльність Співтовариства та його економічні успіхи зацікавили держави-члени в поглибленні процесів інтеграції, і не лише економічної.

Саме з Паризького договору починає формуватися нова правова система, першим джерелом якої й став цей Договір. На відміну від інших міжнародних договорів, Договір про ЄСВС створив органи політичної влади, які, за згодою держав-засновниць ЄСВС, були уповноважені видавати нормативні та індивідуальні правові акти, обов'язкові як для держав, так і для приватних осіб. Рішення (прецеденти) Суду Співтовариства також стали важливими джерелами права ЄС.

Наступні роки принесли ряд інтеграційних ініціатив у різних площинах. У Парижі – 1952 р. був підписаний Договір про створення Європейського оборонного союзу (ЄОС). Ідею цього Договору Франція висловлювала ще в 1950 році, у т. зв. Плані Плевена. Членами нового Співтовариства мали стати держави-члени ЄСВС, а його структура була схожа на структуру організації-попередниці. Згідно з Договором, солдати ЄОС повинні мати єдину військову форму, а військові частини були б перемішані з огляду на національність. Передбачалось одноосібне керівництво 40 військовими частинами. Однак після підписання Договору, Франція його не ратифікувала, результатом була відмова від ініціативи в цілому.

Наступний етап економічної інтеграції країн Західної Європи розпочався відразу після початку конференції яка відбулася в червні 1955 року в Мессіні (Італія).

Європейське економічне співтовариство та Європейське співтовариство з атомної енергії 25 березня 1957 р. у Римі держави-члени ЄСВС уклали 2 договори:

Договір про заснування Європейського економічного співтовариства (ЄЕС) та Договір про створення Європейського співтовариства з атомної енергії (Євратом) – (Римські договори). Обидва договори набрали чинності 1 січня 1958 року. Незабаром було також підписано Конвенцію про деякі спільні інституції, яка передбачала створення єдиного Суду та Асамблеї для трьох співтовариств. Наступним етапом стало підписання 8 квітня 1965 р. (набрав чинності 1 липня 1967 р.) Договору про злиття, за яким установлювалась одна Комісія як інституція для трьох Співтовариств (Комісія замінила Верховний орган ЄСВС) та Рада.

Договір про заснування Європейського економічного співтовариства (ЄЕС) проголошував основною метою ЄЕС - створення Спільного ринку, що охоплював всі галузі та сфери господарства (окрім вугілля та сталі, які й надалі регулювались Договором про ЄСВС) і мав забезпечити створення в межах ЄЕС *Митного союзу*. Побудову спільного ринку мала забезпечити реалізація чотирьох свобод: *свободи руху, товарів, капіталів, послуг та працівників*. Разом з цим Договір передбачав здійснення спільної торговельної політики щодо третіх країн і запровадження спільного митного тарифу; проведення спільної сільськогосподарської та транспортної політики, а також спільної політики у сфері конкуренції.

Втілення ідеї Спільного ринку в життя мало відбуватися протягом 12 років – перехідного періоду. Характеристика перехідного періоду обмежувалась визначенням загальних принципів спільної політики, зокрема тих, що стосувались зближення економічної політики держав-членів та гармонізації їх законодавства:

- гармонізація податкових систем;
- адаптація трудового законодавства та соціальної політики;
- регламентація приватних угод або державних монополій, які спричиняють невідповідність цін;
- координація фінансової, кредитної та бюджетної політики;
- опрацювання корпоративного законодавства.

Загальнообов'язкові правові акти, які ухвалювались інститутами ЄЕС, згідно Договору, охоплювали все більше коло суспільних відносин в межах Співтовариства. Рішення інституціями ЄЕС ухвалювались спочатку одноголосно, а згодом – кваліфікованою більшістю голосів.

ЄЕС було відкритим для нових членів.

Європейське співтовариство з атомної енергії засновувалось для створення умов потужної

атомної індустрії з метою збільшення європейського енергетичного потенціалу. Договір передбачав:

- створення спільного ринку ядерних матеріалів та обладнання,
- розробку спільного ядерного законодавства,
- створення спільної системи постачання,
- створення системи мирного використання ядерної енергії,
- розробку спільних стандартів безпеки щодо здоров'я та захисту населення від іонізуючого випромінювання.

Фундаментом технологічного прогресу в атомній промисловості Європи мали стати наукові дослідження, що мали здійснюватися в спільному дослідницькому центрі. Євроатом не ставив за мету монополізацію державами-членами виробництва атомної енергії чи зброї. Його головною метою було постачання енергії, вкрай необхідної для Європи, що розвивалась. Слід наголосити, що діяльність Євроатому з часу створення й дотепер зосереджена на використанні атомної енергії тільки в мирних цілях. Воєнні програми в цій сфері держави здійснюють самостійно.

Три європейські співтовариства були організаціями з однаковим складом членів та єдиною інституційною системою.

Розвиток співробітництва у межах ЄОВС та Євроатому підштовхнув країни до зняття низки бар'єрів, що перешкоджали торгівлі між ними. Було створено Митний союз. У період 1958-1969 рр. формувався спільний ринок. Мито у взаємній торгівлі держав-членів поступово знижувалось, уже 1962 р. були в основному ліквідовані кількісні обмеження товарообміну, одночасно національні митні тарифи замінювались єдиним тарифом. Єдиний тариф члени Співтовариства почали застосовувати з 1 липня 1968 р. з одночасним усуненням мита у ЄСп.

У цей же період у межах Спільного ринку відбувався процес формування спільної сільськогосподарської політики: були введені єдині ціни і правила регулювання ринків основних сільськогосподарських товарів, а також створений протекціоністський механізм торгівлі з третіми країнами.

У 1969-1971 рр. розроблено "План Вернера" щодо створення Економічного та Валютного союзу в Європі. У 1979-1980 рр. – створення і розвиток механізму обмеження взаємних коливань обмінних курсів держав-членів ЄСп.

Під час роботи над створенням ЄЕС, британці запропонували створити економічну організацію, яка б базувалася на меншій ніж у ЄСВС, кількості зобов'язань. Англійська пропозиція була такою: створити зону вільної торгівлі, де немає внутрішніх мит, але кожна держава самостійно й незалежно проводить торгівлю з третіми країнами. Ця пропозиція не зацікавила членів ЄСВС, які прагнули до тіснішої співпраці. Але Великобританія вирішила "власноруч" реалізувати свій план і 1960 р. разом із Австрією, Данією, Норвегією, Португалією, Швейцарією та Швецією утворила *Європейську зону вільної торгівлі (ЕФТА)*. Ця організація, однак, не підняла міжнародного престижу Великобританії та не сповільнила стагнації англійської економіки.

У подальшому успіхи ЄЕС призвели до того, що держави-члени ЕФТА почали помічати небезпеку економічної ізоляції та падіння конкурентноздатності своїх продуктів і, відповідно, зменшення впливу на ситуацію в Європі.

Поступово країни Західної Європи, які не входили до Співтовариств, висловили бажання приєднатися до них. Перше розширення Співтовариств відбулося 1 січня 1973 р., коли до них приєдналися Великобританія, Данія та Ірландія. Переговори про вступ тривали досить довго, а разом із цими країнами переговори проводила і Норвегія. Найбільше проблем мала Великобританія, проти вступу якої виступала Франція. Президент Франції Шарль де Голль використав право вето, аргументуючи своє рішення тим, що прийняття Великобританії послабить Співтовариства економічно і змінить їх внутрішньо. Таким чином, уперше політичні інтриги загальмували розширення. Переговори були припинені зі всіма державами. У 1967 р. англійці знову подали заявку про вступ – і знову Франція її блокувала. Лише в 1969 р., коли де Голль на посаді змінив Джордж Помпідю, Франція дала згоду на початок переговорів, які успішно закінчилися для всіх кандидатів. Договір про приєднання був підписаний 22 січня 1972 р. і набув чинності 1 січня 1973 р., але лише для трьох держав. Норвегія, у зв'язку з негативними результатами референдуму, не ратифікувала Договір.

1 січня 1981 р. до Співтовариств приєдналася Греція, 1 січня 1986 р. – Іспанія та Португалія, а в 1995 р. – Австрія, Швеція та Фінляндія (вже до Європейського Союзу).

Важливим елементом подальшої інтеграції стало створення Європейської валютної системи (ЄВС), що почала функціонувати з березня 1979 р., і перед якою були поставлені чотири головні цілі: досягнення валютної стабільності в межах ЄСп; спрощення конвергенції процесів економічного розвитку; забезпечення стратегії зростання в умовах стабільності; стабілізація міжнародних валютних

та економічних взаємовідносин. Базовим елементом ЄВС стало запровадження розрахункової валютної одиниці – єкю. Завдяки цьому, країнам ЄСп вдалося побороти валютну кризу початку 1980-х років. Після подолання інфляції у 1980-ті роки було відмінено обмеження з поточних фінансових операцій, а 1990 р. було введено режим вільного руху капіталів.

Єдиний Європейський Акт

Протягом 30 років європейські співтовариства функціонували на основі підписаних в 50-х рр. установчих договорів. Втім в середині 80-х рр. XX ст. стала очевидною необхідність правового закріплення успіхів та окреслення нових цілей європейської інтеграції. В 1986 році було підписано **Єдиний Європейський Акт (ЄЄА)**, який набув чинності 1 липня 1987 р.

Договір вніс зміни до установчих договорів ЄСп. Зокрема,

- ЄЄА закріпив дату створення єдиного внутрішнього ринку – 31 грудня 1992 р. – простору без внутрішніх кордонів;
- розширив предметну компетенцію ЄСп (спільна регіональна, науково-технічна та екологічна політика);
- реформував інституційну систему ЄСп (у Договорі офіційно закріплена назва представницької установи ЄСп – Європейський парламент; парламент отримував додаткові повноваження;
- в сферах внутрішнього ринку Рада отримувала можливість ухвалювати рішення не одноголосно, а кваліфікованою більшістю;
- розширено повноваження Комісії;
- Договір нормативно закріпив політичне співробітництво в рамках ЄСп - співробітництво в сфері зовнішньої політики. Як закріплювалось в статті 1 ЄЄА, три європейські співтовариства мали зробити свій практичний внесок у поступове створення Європейського Союзу.

Геополітичні зміни в Європі активізували політичну інтеграцію в Європі.

Європейський Союз

7 лютого 1992 р. у Маастрихті було підписано **Договір про Європейський Союз**. Договір набув чинності після ратифікації всіма державами-членами згідно національних процедур – 1 листопада 1993 р. Оскільки створення Європейського Союзу (далі - ЄС) передбачало подальше обмеження суверенітету його членів, в деяких державах ратифікації Договору передувало внесення відповідних змін до конституцій, які дозволяли “делегування” суверенітету на наддержавний рівень.

На основі Договору створювалась нова інтеграційна організація – Європейський Союз на базі Європейських Співтовариств, доповнених політиками та формами співробітництва. Договір вніс суттєві зміни до установчих договорів Європейських співтовариств. Договір про створення Європейського Економічного Співтовариства (1957р.) змінився настільки суттєво, що навіть назва Європейського Економічного Співтовариства змінилась на Європейське Співтовариство. Зміна назви не була формальною, вона відображала значне розширення завдань і сфер діяльності Співтовариства, які не обмежувались суто економікою. Згідно Договору про Європейський Союз, Європейський Союз засновувався на трьох опорах:

Європейський Союз базувався на принципах свободи, демократії, поваги до прав людини та основних свобод, а також верховенства права; ці принципи проголошувались спільними для усіх держав-членів.

Договір про Європейський Союз (далі - ДЄС) розмежовував соціально-економічний сектор (I опора - компетенція Європейських Співтовариств, - в якій діяло право Європейських співтовариств) та політичний сектор (II та III опори, в яких переважали процедури міжурядового співробітництва).

Договір про Європейський Союз поглибив та розширив сфери діяльності Європейського Співтовариства, до яких в межах I опори належали:

- внутрішній ринок, тобто вільний рух осіб, капіталу, товарів та послуг;
- Митний союз;
- спільна торговельна політика;
- спільна сільськогосподарська політика та політика рибальства;
- спільна транспортна та енергетична політика;
- Європейський соціальний фонд;
- спільна політика з питань охорони навколишнього середовища;
- захист конкуренції;
- підтримка наукового та технологічного розвитку;
- охорона здоров'я та споживачів;
- цивільна оборона;

■ туризм та спорт.

Договір передбачав заснування Економічного та Валютного союзу, а також запровадження єдиної валюти в межах ЄС.

Спільна зовнішня політика та політика безпеки (II опора ЄС) мала сприяти зміцненню єдності та незалежності Європи для збереження миру, безпеки, прогресу на континенті та у світі. III опора ЄС - передбачала забезпечення громадянам ЄС високого рівня охорони з питань свободи, безпеки та юстиції; запобігання організованим злочинності та боротьбу з нею; боротьбу з тероризмом, торгівлею людьми, торгівлею наркотиками, торгівлею зброєю, боротьбу з корупцією та зловживаннями.

Найбільше протиріч на шляху економічної інтеграції викликала ідея введення спільної валюти. Створення Валютного союзу залежало від ступеня готовності держав до участі в ньому. Для цього ЄС визначив кілька умов-критеріїв:

- інфляція не може перевищувати рівень, існуючий у трьох державах-членах з найстабільнішими цінами, більш ніж на 1,5- відсоткові пункти;
- розміри бюджетного дефіциту мають становити не більше, як 3 % ВВП країни;
- коливання обмінних курсів національних валют (при відсутності їх девальвації у попередні 2 роки) має бути у межах, встановлених для європейської валютної системи ("+", "-", 2,25 %);
- норма довгострокового прибутку не повинна перевищувати 2 % від середньої норми прибутку трьох членів ЄС, які мають найнижчу норму прибутку;
- національний борг не повинен перевищувати 60 % ВВП.

У 1995 р. критеріям Маастрихтського договору відповідав тільки Люксембург, по три вимоги виконували Німеччина, Франція, Великобританія, Данія та Ірландія. Для поліпшення ситуації керівні органи ЄС передбачили низку заходів посилення контролю за економічною політикою держав-членів.

Рішення про створення Валютного союзу, певним чином, змінило загальну стратегію будівництва ЄС. До цього часу вважалося, що всі держави-учасниці мають рухатись на шляху інтеграції з однаковою швидкістю і на рівних брати участь у реалізації інтеграційних програм. Для нових членів передбачався лише перехідний період, після якого на них поширювалися загальні правила.

Амстердамський договір 1997 р.

Амстердамський договір був підписаний 2 жовтня 1997 р., набрав чинності 1 травня 1999 р. після ратифікації усіма 15 державами-членами. Договір вніс зміни до Договору про Європейський Союз та Договору про заснування Європейського Співтовариства.

До компетенції Співтовариства були включені політика у сфері зайнятості, значно розширилась компетенція Європейського Співтовариства у галузі захисту прав людини. Так, інститути Співтовариства отримали повноваження щодо можливих дій, спрямованих проти дискримінації за ознакою статі, раси, релігії, етнічного походження, віку.

В Договорі про ЄС з'явилося положення, відповідно до якого права держави-члена, що надані договором, в тому числі право голосу представника уряду цієї країни, можуть бути призупинені, якщо вона умисно порушує принципи свободи, демократії, верховенства права (ст. 7.2 Договору про заснування Європейського Співтовариства).

В Договорі про заснування Європейського Співтовариства було закріплено поступове створення зони свободи, безпеки та юстиції. З метою забезпечення правової основи для регулювання цього процесу відбувся перерозподіл компетенції, передбаченої в Договорі про ЄС та Договорі про заснування Європейського Співтовариства шляхом передачі низки питань, які перед цим належали до сфери співпраці у галузі юстиції та внутрішніх справ, до компетенції Європейського Співтовариства. У зв'язку з цим до Договору про заснування Європейського Співтовариства було включено новий розділ IV стосовно віз, притулку, імміграції та інших питань, пов'язаних з вільним пересуванням осіб. А у зміненому розділі VI Договору про ЄС залишились положення про співробітництво у сфері охорони правопорядку та правосуддя у кримінальних справах (статті 29-42 Договору про Євросоюз).

Були також підписані протоколи до Договору про заснування Європейського Співтовариства щодо надання притулку громадянам держав-членів, щодо застосування деяких аспектів ст. 14 Договору про заснування Європейського Співтовариства до Великої Британії та Північної Ірландії, щодо позиції Данії та включення Шенгенських *acquis* до правової системи Європейського Союзу тощо.

Окрім змін, пов'язаних з набуттям нової компетенції, а також її перерозподілом між опорами Євросоюзу, були значно посилені наднаціональні повноваження інститутів європейських

співтовариств. Так, з'явилися нові сфери, в яких рішення ухвалювались кваліфікованою більшістю голосів: зайнятість, боротьба проти соціальної відчуженості, рівність можливостей для жінок та чоловіків, охорона здоров'я, прозорість, боротьба з корупцією, право на заснування, рамкові програми з наукових досліджень.

У рамках спільної політики у сфері оборони, безпеки, зовнішніх зносин заходи, що визначали спільні дії, позиції чи будь-які інші стратегічні рішення або рішення щодо реалізації спільних дій чи спільних позицій, мали прийматися кваліфікованою більшістю.

Ніццький договір 2001 р.

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

Ніццький договір був спрямований насамперед на реформування інституційного механізму Євросоюзу у зв'язку з майбутнім розширенням, коли до нього мали приєднатися нові європейські країни. Реформи стосувалися чисельного складу Комісії (після розширення до Комісії мали входити по 1 комісару від кожної держави-члена), розподілу голосів між членами Ради ЄС, визначення сфер, в яких рішення приймаються кваліфікованою більшістю голосів, тощо.

Договір закріпив додаткові можливості для тіснішої співпраці окремих держав-членів ЄС, які були започатковані Амстердамським договором.

Договір про запровадження Конституції для Європи

На Лаекенському саміті (Брюссель) в грудні 2001 року глави держав та урядів ЄС ухвалили рішення про створення Конвенту за майбутнє Європи. Згідно з Декларацією, Конвент мав розглянути чотири ключові питання щодо майбутнього Союзу: розподіл повноважень, спрощення договорів, роль національних парламентів та статус Хартії основних прав ЄС. До складу Конвенту увійшли представники всіх інституцій ЄС, а також члени національних парламентів і представники урядів держав-членів. Очолив його колишній Президент Франції Валері Жискар д'Естен.

У червні 2003 року В. Жискар д'Естен представив проект Договору про запровадження Конституції для Європи.

Розробники, назвавши новий уніфікований документ саме Конституцією для Європи, висловили високі амбіції щодо майбутнього ЄС. Договір про запровадження Конституції для Європи складався з Преамбули, 448 статей, викладених у чотирьох частинах, та додаткових протоколів. У частині I були визначені основні елементи конституційного устрою ЄС: цінності та цілі Союзу; розподіл повноважень між державами-членами та Союзом, а також окреслено процедури ухвалення рішень у інституціях ЄС. Окрім цього, у I частині було закріплено положення щодо громадянства Союзу, а також визначені принципи демократії та фінансової політики Союзу.

«Хартія основних прав Союзу», проголошена в грудні 2000 року, викладена у II частині. У частині III закріплено положення Договору про заснування Європейського Співтовариства, щодо засад внутрішньої та зовнішньої політики Європейського Співтовариства. А у Частині IV були окреслені положення щодо порядку набуття чинності Договором та внесення до нього змін, прикінцеві положення.

Для набуття чинності Договір потребував ратифікації всіма державами-членами ЄС згідно національних процедур. Процес ратифікації в державах-членах виявився досить складним та непередбачуваним. Під час референдуму у Франції 54,87% виборців проголосували "проти" Конституції для Європи, і 45,13% - "так" (за участю на виборах 69,74% громадян). На референдумі з ратифікації Конституції для Європи в Нідерландах 61,6% виборців висловилися "проти" Конституції для Європи і лише 38,4% - "за". За таких результатів референдумів Договір не міг набути чинності, що змусило ЄС шукати вихід із ситуації, що склалась.

Лісабонський договір 2007 р.

У березні 2007 р. лідери 27 держав-членів ЄС підписали спільну декларацію, у якій висловили намір відновити процес інституційних реформ у ЄС завдяки перегляду Конституції. Переговори проводились у межах Міжурядової конференції ЄС. Остаточне погодження тексту **Договору про реформування ЄС** відбулося на саміті в Лісабоні. 13 грудня 2007 р. Договір про реформування (Лісабонський договір) було підписано. Договір набув чинності 1 грудня 2009 р.

Лісабонський договір став компромісом між країнами, які свого часу ратифікували Договір про запровадження Конституції для Європи, і державами, що Договір не підтримали чи не почали процес ратифікації. Більшість положень нового договору збігались зі змістом "Конституції", але з договору були вилучена всі "контраверсійні" положення. Лісабонський договір доповнив й уточнив Римський

Договір про заснування Європейського Співтовариства, який отримав нову назву – *Договір про функціонування Європейського Союзу* – та *Договір про Європейський Союз* (Маастрихтський договір). Розробники договору відмовилися від самого терміна “Конституція”, посади міністра закордонних справ ЄС, символів Союзу (прапора та гімну), нових назв нормативно-правових актів ЄС, таких, як “законодавчі акти” і “рамкові закони”, що мали місце в Конституції, не включили до тексту договору Хартію основних прав, надавши їй, однак, обов’язкового характеру.

Згідно Лісабонського договору, ЄС de-jure наділявся правосуб’єктністю. Європейський Союз замінив Європейське Співтовариство і став його правонаступником (стаття 46а Лісабонського договору, ст.1 Договору про Європейський Союз). “Опорна” будова Європейського Союзу фактично перестала існувати.

Лісабонський договір вніс зміни в інституційну будову ЄС - було запроваджено посаду Президента Європейської Ради (обирається Європейською Радою кваліфікованою більшістю голосів на термін 2,5 роки з правом одного повторного обрання), а також Верховного представника ЄС з закордонних справ і політики безпеки (обирається Європейською Радою кваліфікованою більшістю голосів на термін 2,5 роки за погодженням з Президентом Єврокомісії).

Лісабонський договір передбачив зменшення кількості членів Єврокомісії. З 1 листопада 2014 р. кількість єврокомісарів мала відповідати двом третинам кількості держав-членів ЄС. Водночас була передбачена зміна кількості депутатів Європарламенту – 750 + Президент. Розподіл депутатських мандатів між державами-членами також зазнав змін: мінімум 6 представників від держави, максимум – 96.

Договір запровадив нову систему ухвалення рішень кваліфікованою більшістю в Раді ЄС. З 1 листопада 2014 р. для прийняття відповідних рішень потрібна згода 55 % членів Ради, які представляють принаймні 65 % населення ЄС. До цього часу мала діяти чинна система.

Лісабонський договір посилив роль Європейського Парламенту в законотворчій діяльності ЄС, а національні парламенти держав-членів уперше отримали право безпосередньо долучитися до прийняття рішень в ЄС. Зокрема, тепер Європейський Парламент здійснює законодавчі функції і функції, пов’язані з бюджетом ЄС спільно з Радою. Щодо ролі національних парламентів, то відтепер законодавчі пропозиції Європейської Комісії (“зелені книги”, “білі книги”, комунікації тощо) перед внесенням їх на розгляд Ради ЄС і Європарламенту мають направлятися у національні парламенти, які можуть висувати протест проти того чи іншого законопроекту. У випадку незгоди однієї третини національних парламентів законопроект буде спрямовуватися на доопрацювання.

Лісабонський договір нормативно закріпив нову правову категорію - “цінності” Союзу (ст.2 ДЕС), якими проголошені – повага людської гідності, свободи, демократії, рівності, правової держави та поваги прав людини. Цінності є спільними для всіх держав-членів і ґрунтуються на плюралізмі, недискримінації, толерантності, справедливості, солідарності та рівності чоловіків і жінок). Ці цінності мають сповідувати і держави-кандидати на вступ до ЄС.

Новацією Лісабонського договору стало закріплення права держави вийти зі складу ЄС.

3. ПРАВОВА ПРИРОДА ЄС. КРИТЕРІЇ ЧЛЕНСТВА В ЄС

Заснований за Маастрихтським договором, Європейський Союз не є класичною міжнародною організацією. Це - унікальне інтеграційне об’єднання, на користь якого держави обмежили свої суверенні права. Європейський Союз є міжнародною організацією інтеграційного типу, наділеною державами-членами відповідною компетенцією і повноваженнями. «Господарями» договорів, на основі яких функціонує Європейський Союз залишаються 28 держав-членів організації. Уряд будь-якої держави-члена, Європейський Парламент або Комісія можуть подати до Ради пропозиції про внесення змін до Договорів. Ці пропозиції можуть, *inter alia*, передбачати розширення або звуження повноважень, покладених на Союз Договорами.

Європейський Союз є міжнародною організацією закритого типу, оскільки членство в ньому за умов формальної відповідності критеріям членства можливо за згодою всіх держав-членів. Разом з цим в разі наявності явного ризику порушення державою-членом цінностей, на яких засновано Союз, права такої держави можуть бути призупинені. Будь-яка держава-член може вийти з Союзу.

Характеризувати ЄС традиційними категоріями права міжнародних організацій стає дедалі важче. Громадянство ЄС, бюджет, що формується за рахунок власних джерел, наявність території та валюти, інституційна система, порядок прийняття рішень і врешті – решт правова система *sui generis* відрізняють Європейський Союз з-поміж інших міжнародних організацій сучасного світу.

Копенгагенські критерії. Критерії, яким мають відповідати держави-кандидати на вступ до Європейського Союзу були схвалені на засіданні Європейської Ради у Копенгагені у червні 1993р.:

I) **політичні** – стабільність інститутів, що гарантують демократію, верховенство права, повагу до прав людини, повагу і захист національних меншин;

II) **економічні** – наявність дієвої ринкової економіки і здатність витримувати конкурентний тиск і дію ринкових сил у межах ЄС;

III) **інші** – здатність узяти на себе зобов'язання, що випливають з членства в ЄС, включаючи суворе дотримання цілей політичного, економічного, валютного союзу.

Політичні критерії. Держави, які бажають стати членами ЄС, мають не лише закріпити принципи демократії і верховенства права у своїх конституціях, але й втілювати їх у повсякденне життя. Конституції мають гарантувати демократичні свободи, включаючи політичний плюралізм, свободу слова і свободу совісті. Вони встановлюють демократичні інститути та незалежні органи правосуддя, органи конституційної юрисдикції, що створює умови для нормального функціонування державних установ, проведення вільних і справедливих виборів, періодичної зміни правлячої парламентської більшості, а також визнання важливої ролі опозиції у політичному житті.

З метою оцінки виконання країнами-кандидатами умов членства Європейська Комісія у Висновку виходить за межі формального опису політичних інститутів і відносин між ними. На основі ряду детальних критеріїв вона оцінює, чи має демократія реальний характер. При цьому перевіряється, як захищаються конституційні права і свободи, зокрема, свобода слова в процесі діяльності політичних партій, неурядових організацій і засобів масової інформації.

Економічні критерії. Наявність *дієвої ринкової економіки* характеризується такими показниками:

- рівновага між попитом і пропозицією як результат вільної взаємодії ринкових сил;
- лібералізація цін і торгівлі;
- відсутність перешкод для доступу на ринок і виходу з нього;
- наявність достатньої правової бази, включаючи регулювання права власності, виконання законів і контрактів;
- досягнення макроекономічної стабільності, включаючи цінову рівновагу, стабільність державного фінансування та платіжного балансу;
- суспільний консенсус щодо найважливіших питань економічної політики;
- достатня розвиненість фінансового сектору для спрямування збережень на інвестування виробництва.

Критерій здатності витримувати конкурентний тиск і дію ринкових сил у рамках ЄС передбачає:

- наявність дієвої ринкової економіки з достатнім рівнем макроекономічної стабільності, що дає змогу суб'єктам ринку приймати рішення в атмосфері стабільності й передбачуваності;
- достатня кількість людських і матеріальних ресурсів, включаючи інфраструктуру (енергопостачання, телекомунікації, транспорт і ін.), рівень освіти і дослідницької діяльності;
- ступінь впливу урядової політики і законодавства на конкуренцію шляхом проведення торговельної політики, політики конкуренції, надання державної допомоги;
- рівень і темпи інтеграції держави в ЄС перед його розширенням;
- достатня частка малих фірм у структурі економіки, оскільки малі фірми отримують вигоду від спрощеного доступу на ринок.

Інші критерії. Копенгагенська Європейська Рада дійшла висновку, що держави-кандидати мають бути здатними взяти на себе зобов'язання членства в ЄС у контексті відповідності цілям Договору про Європейський Союз, включаючи політичний, економічний і валютний Союз. Спільна зовнішня політика і політика у сфері безпеки є головними складовими політичного союзу ЄС.

В межах ЄС діє сформовано економічний і валютний союз (ЕВС). Однак слід розрізняти участь у валютному союзі, обов'язковому для усіх членів ЄС, і прийняття євро як єдиної валюти. Від нових членів не вимагається прийняття євро як єдиної валюти, навіть якщо вони беруть участь у ЕВС. Участь у ньому сприятиме розвитку країн-кандидатів, прийняття у перспективі євро як єдиної валюти для усіх членів ЄС.

Входження у ЕВС передбачає три стадії: 1) стадія підготовки до приєднання – період до приєднання; 2) стадія приєднання – період від приєднання до прийняття єдиної валюти; 3) остання стадія – впровадження євро.

Стадія підготовки до приєднання. На цій стадії країни-кандидати реформують свою економіку з метою її приведення відповідно до Копенгагенських економічних критеріїв щодо дієвої ринкової економіки і здатності витримати конкурентний тиск і дію ринкових сил у рамках ЄС. На цій стадії має бути адаптована спеціальна частина права ЄС (acquis), що стосується ЕВС, а саме:

- завершення лібералізації руху капіталів;
- заборона будь-якого прямого фінансування державного сектору через центральний банк чи шляхом надання привілейованого доступу державного сектору до фінансових інститутів;
- відповідність статуту центрального національного банку держави-кандидата Договору про ЄС, включаючи положення про незалежність органів валютного контролю і підтримання стабільності цін.

Виконання цих вимог разом із постійним здійсненням належної економічної політики і проведення економічних реформ дасть змогу країнам-кандидатам брати участь у ЕВС без запровадження євро.

Стадія приєднання. На момент приєднання нові держави-члени будуть учасниками ЕВС і повинні діяти відповідно до Розділу VII Договору про заснування Європейського Співтовариства. Ці зобов'язання полягають у:- суворому дотриманні цілей ЕВС;- проведенні політики контролю курсів валют, враховуючи, що вона належить до сфери спільних інтересів, і подальша участь у механізмі контролю за курсом валют ЄС;- проведенні економічної політики, враховуючи, що вона належить до сфери спільних інтересів і координації економічної політики між країнами-членами через участь в процедурах Співтовариства;- уникненні високого бюджетного дефіциту і суворому дотриманні відповідних положень Пакту про стабільність і зростання (ухвалений Європейською Радою у червні 1997 р.);- подальшій адаптації статутів національних центральних банків з метою їхньої інтеграції в європейську систему центральних банків;- прогресі у виконанні маастрихтських критеріїв зближення (конвергенції).

Виконавши маастрихтські критерії зближення (конвергенції), які стосуються цінової стабільності, дефіциту бюджету, державного боргу, стабільності національної валюти та відсоткових ставок, країни-кандидати можуть вважатись повноцінними учасниками ЕВС. Критерії зближення полягають в тому, що:- відношення державного дефіциту до ВВП не повинне перевищувати 3%;- відношення державного боргу до ВВП не повинне перевищувати 60%;- достатній рівень стабільності цін і сталість середніх темпів інфляції (цей показник не повинен перевищувати три кращі показники держав-членів більше, ніж на 1,5%);- довгострокова номінальна відсоткова ставка не повинна перевищувати три кращі показники стабільності цін держав-членів більше, ніж на 2%;- протягом щонайменше двох років і без значного напруження з боку відповідної країни нормальне відхилення величини обмінного курсу національної валюти не повинне виходити за граничні значення, передбачені механізмом обмінного курсу країн-членів.

Впровадження євро. Участь держав у зоні євро вирішується у світлі виконання країнами необхідних умов для прийняття єдиної валюти після перевірки досягнення високого рівня зближення.

Комісія у своїй Доповіді за 2001 р. дійшла висновку, що країни-кандидати можуть виконати свої зобов'язання у цій сфері. Але щодо цілей економічного валютного союзу, Комісія вважає, що входження нових країн-членів у зону євро одразу після приєднання є передчасним. Головна причина полягає в тому, що необхідне подальше розгортання структурних реформ перед тим, як держави будуть здатні підтримувати стійку макроекономічну стабільність. Держави-кандидати повинні будуть адаптувати *acquis* на стадії приєднання до ЕВС. Це означатиме встановлення незалежності центрального банку, координацію економічної політики, суворе дотримання відповідних положень Пакту про стабільність і зростання. Нові держави-члени повинні лібералізувати рух капіталів. Передбачається, що вони братимуть участь у механізмі контролю за курсом валют в ЄС й уникатимуть різких коливань курсів валют.

Згідно з рішенням Європейської Ради у Люксембурзі в 1997 р., ЄК було запропоновано подавати щорічні звіти про досягнутий прогрес країн-кандидатів у процесі приєднання з відповідними висновками. У них Комісія аналізує відповідність реформ, що проводяться у країнах-кандидатах з 1997 р., Копенгагенським критеріям. При цьому ЄК бере до уваги лише вжиті заходи, а не ті, що готуються. Це є універсальним методом, який дає можливість на основі об'єктивного підходу порівняти й оцінити реальний прогрес країн на шляху вступу до ЄС.

Оцінка реального прогресу проводиться на підставі різних джерел інформації:- інформації, наданої країнами-кандидатами з метою внесення коректив до Висновків Комісії;- інформації, отриманої під час зустрічей у рамках Європейських угод і перевірки адаптації законодавства;- звітів Європейського парламенту, оцінках держав-членів, роботі міжнародних організацій, зокрема Ради Європи і ОБСЄ, міжнародних фінансових інститутів і неурядових організацій.

Таким чином, перед країнами-кандидатами стоять досить складні завдання, швидкість вирішення яких залежить від ефективності засобів їх розв'язання. Центральні органи ЄС не тільки контролюють процес досягнення відповідності критеріям вступу, але й намагаються розробляти ефективні

програми для цих цілей. Підготовлені на основі згаданого аналізу Висновки щодо поданих країнами-кандидатами заяв на членство в ЄС відображають їх прогрес у досягненні відповідності Копенгагенським критеріям

4. ІНСТИТУЦІЙНА СТРУКТУРА ЄС

Приступаючи до вивчення інституційної структури Європейського Союзу слід мати на увазі специфіку цього інтеграційного об'єднання. Європейська інтеграція була б неможливою без створення, налагодженої системи інститутів. Під інститутом слід розуміти відносно незалежний підрозділ апарату ЄС, який бере участь в здійсненні його завдань та функцій, діє від його імені, має власну компетенцію та структуру, наділений відповідно до установчих договорів визначеними повноваженнями, застосовує притаманні йому форми та методи діяльності.

Система інститутів Європейського Союзу має значні відмінності і особливості, вони не дублюють повноважень, якими традиційно наділені органи влади в державах.

Концепція розподілу повноважень між інституціями ЄС передбачає, по-перше, що для досягнення цілей інтеграції інститути мають бути наділені відповідними повноваженнями шляхом передачі частини своїх суверенних прав державами. По-друге, створювані інститути мають діяти в межах повноважень, необхідних для досягнення поставлених завдань та цілей і не можуть виходити за межі, визначені установчими договорами (принцип пропорційності). По-третє, виключно за межами виключної компетенції можлива передача повноважень від ЄС державам-членам, якщо немає необхідності їх вирішення на рівні ЄС. Також можлива передача певних повноважень від держав-членів ЄС, якщо виникає потреба спільних зусиль членів інтеграційного об'єднання (принцип субсидіарності).

Важливо звернути увагу на те, що різні інститути ЄС з моменту створення втілювали або інтереси держав-членів, або Співтовариства (Союзу) в цілому, тобто були наднаціональними. „Наднаціональними” інститутами ЄС є Комісія, Суд, в той час як інтереси держав забезпечують, наприклад, Європейська Рада та Рада.

Поглянувши на розвиток європейської інтеграції, стає очевидним, що саме необхідний баланс між основними інституціями став ключовим чинником ефективного функціонування Європейського Союзу.

Внаслідок останніх розширень ЄС в 2004, 2007 та 2013 рр. виникла потреба у вдосконаленні інституційної системи ЄС. Лісабонський договір, який набув чинності 1 грудня 2009 р., вніс ряд суттєвих змін в інституційну систему ЄС. Наразі інституційну систему ЄС утворюють 7 головних інституцій ЄС:

- **Європейський Парламент**
- **Рада**
- **Європейська Рада**
- **Комісія**
- **Суд**
- **Суд Аудиторів**
- **Європейський центральний банк.**

Саме ці інституції є центром інституційного механізму Європейського Союзу. Всі інші елементи прийнято називати органами. Це, наприклад, такі консультативні допоміжні органи, як Економічний і соціальний комітет, Комітет регіонів. В системі органів ЄС функціонує Омбудсмен.

ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ПАРЛАМЕНТ

Європейський Парламент посідає особливе місце в інституційній структурі ЄС. Наявність в Європейському Союзі парламентської установи відображає його відмінність від міжнародних організацій. Втім її існування ще не означає, що Європарламент відіграє в ЄС таку саме роль, яку традиційно відіграють в житті держави і суспільства парламенти, хоча роль та значення Європейського Парламенту постійно зростає.

Серед усіх інститутів та органів ЄС жоден не зазнав таких трансформацій в статусі та повноваженнях як Європарламент.

Європейський Парламент веде свій початок від заснованої в 1951 році Паризьким договором Асамблеї, до якої делегувались представники національних парламентів держав-членів Європейських Співтовариств. З 1958 р. Асамблея почала йменувати себе Парламентською асамблеєю, а з 1962 р. – Європейським Парламентом. Втім офіційно назва “Європейський парламент” була закріплена тільки в 1986 р. Єдиним європейським актом. З 1979 р. Європейський Парламент

обирається шляхом прямих виборів в державах-членах ЄС. На перших прямих виборах до Європейського Парламенту громадяни дев'яти держав-членів ЄЕС обрали 410 депутатів.

Основними правовими актами, на основі яких обирається Європарламент є *Акт про обрання представників до Європейського парламенту загальним прямим голосуванням*, а також національні закони про вибори, які мають відповідати Акту.

Парламент складається з представників громадян ЄС. Депутати Європейського парламенту обираються шляхом загальних прямих виборів в державах-членах ЄС на *5 років*. Цей термін обчислюється з відкриттям першого після виборів засідання Парламенту. Чергові вибори проводяться протягом останнього року п'ятирічного терміну, на який обирається Європарламент. Останні вибори до Європейського Парламенту відбулися 22-25 травня 2014 р.

Громадяни Союзу мають право обирати і бути обраними до Європарламенту як у державі їхнього громадянства, так і в будь-якій державі-члені ЄС, в якій вони постійно проживають.

Незважаючи на неодноразові ініціативи, досі не прийнятий уніфікований правовий акт про вибори депутатів Європарламенту. Тому депутати в різних державах обираються згідно правил, які містяться в національному законодавстві: наприклад, Закон Бельгії «Про вибори до Європейського парламенту» 1989 р., британський «Акт про вибори до Європейського парламенту» 1978 р. та ін.

Національні закони про вибори мають відповідати загальним принципам, які закріплені в особливому джерелі первинного права Європейського Союзу – Акті про обрання представників до Європейського парламенту загальним прямим голосуванням 1976 р.:

- У всіх державах-членах депутати мають обиратися на підставі системи пропорційного представництва (система партійних списків);
- Вибори мають проводитися на основі загального прямого виборчого права при вільному і таємному голосуванні;
- Держави-члени можуть встановлювати загороджувальний бар'єр (мінімальна кількість голосів, яку має отримати партія, щоб брати участь в розподілі мандатів), але не більше 5% поданих голосів;
- Вибори депутатів до Європарламенту в усіх державах-членах проводяться протягом одного тижня місяця (на практиці – червень), з четверга по неділю. Підрахунок голосів та оголошення результатів проводяться тільки після завершення процесу голосування у всіх державах ЄС.

Новообраний Європарламент має почати працювати першого вівторка після закінчення одного місяця з дня голосування.

Слід звернути увагу на те, що Лісабонський договір запровадив нову систему розподілу місць в Парламенті між державами. Кількість депутатів обмежується 750 депутатами плюс Голова Парламенту; місця розподіляються за принципом “пропорційності, що знижується”: мінімум 6 представників від держави, максимум – 96.

Особи, обрані до складу Європарламенту, володіють вільним мандатом (вони не обмежені “наказами” своїх виборців і не можуть бути ними відкликани), мають імунітет, який може бути знятий самим Парламентом. Депутатам Європарламенту заборонено одночасно бути депутатами національних парламентів держав-членів. Встановлені також інші умови несумісності мандата депутата Європарламенту з діяльністю в органах влади держав та інституціях і органах ЄС.

Незалежно від того, в якій країні обрані парламентарії, вони виступають представниками громадян Союзу в цілому і об'єднуються в «політичні групи (фракції) виходячи зі своєї партійної приналежності.

Поява Європейського Парламенту сприяла консолідації однорідних політичних сил з різних держав в політичні партії на європейському рівні – європейські політичні партії. Найбільшими фракціями в ЄП традиційно є Європейська народна партія (правоцентристська) і Партія Європейських соціалістів.

Функції та повноваження. Європейський Парламент здійснює функції, що притаманні парламентам суверенних держав:

- розгляд і прийняття законодавчих актів (законодавча функція),
- обговорення та затвердження бюджету (бюджетна функція),
- політичний контроль (контрольна функція).

Європарламент не має права самостійно ухвалювати нормативно-правові акти, а може робити це спільно з Радою ЄС. Законодавчі повноваження Європарламенту неоднакові в різних сферах суспільного життя. Вони залежать від виду законодавчої процедури, яку передбачено з конкретного

питання. Після набуття чинності Лісабонським договором, законодавчі акти Європейського Союзу (регламенти, директиви та рішення) в переважній більшості випадків ухвалюються спільно Європарламентом і Радою в рамках «звичайної законодавчої процедури». З деяких питань передбачено використання «спеціальної законодавчої процедури».

Повноваження Європейського парламенту в бюджетній сфері полягають в обговоренні та прийнятті бюджету Європейського Союзу спільно з Радою.

Європейський парламент активно здійснює контроль за іншими інститутами і органами Союзу, насамперед за Комісією. Результатом цього контролю може бути висловлення вотуму недовіри, що має наслідком відставку Комісії. Контрольні повноваження Європарламенту реалізуються в різних формах, більшість з яких відомі парламентаризму, зокрема, це усні і письмові питання, в тому числі «година запитань» (введено на початку 1970-х рр за зразком британської Палати громад) – заслуховування доповідей та звітів, створення слідчих комісій тощо.

Крім законодавчих, бюджетних і контрольних повноважень Європейський парламент також має інші прерогативи, зокрема:

- надання згоди на укладення найважливіших міжнародних договорів ЄС з третіми державами та міжнародними організаціями;
- схвалення рішення про вступ до Європейського Союзу нових держав-членів;
- призначення або участь у формуванні ряду інститутів і органів Союзу: Омбудсмана, Комісії, а також (з правом дорадчого голосу) Суду Аудиторів та керівних органів Європейського центрального банку;
- право на отримання своєчасної інформації та проведення дебатів про розвиток спільної зовнішньої політики і політики безпеки Європейського Союзу.

Організація роботи і прийняття рішень. Європарламент є постійнодіючим органом і працює сесійно. Щорічна сесія відкривається у другій вівторок березня і має 11 сесійних періодів (кожен місяць, окрім серпня). Сесійний період складається з пленарних засідань і триває протягом тижня. Окрім участі у пленарних засіданнях депутати працюють у парламентських комісіях і політичних групах (фракціях).

З метою більш ефективної організації роботи Європарламенту створюються постійні комісії (до складу входять депутати), які здійснюють підготовку питань для розгляду на пленарних засіданнях: комісія з зовнішніх зносин, комісія з прав і свобод громадян, комісія з конституційних справ, комісія з регіональної політики, транспорту і туризму та ін.

Поряд з постійними комісіями Європарламент може засновувати тимчасові комісії, у тому числі комісії з розслідування протиправних дій та інших порушень (слідчі комісії).

З метою підтримки контактів з парламентами держав-членів з числа депутатів Європарламенту створюються також міжпарламентські делегації.

Основними керівними органами і посадовими особами Європарламенту є:

- *Голова та його заступники* (14 віце-голів), які обираються депутатами на 2,5 роки;
- *Бюро* – Голова разом з його заступниками складають Бюро, яке відповідає за адміністративні, організаційні та фінансові питання функціонування Європарламенту, наприклад визначає структуру і штат апарату, встановлює порядок використання електронної системи голосування тощо;
- *Квестори* – Бюро у виконанні завдань допомагають п'ять квесторів, що обираються Європарламентом з-поміж депутатів. Зокрема, квестори ведуть спеціальний реєстр, до якого вводять дані про професійну діяльність та фінансові доходи депутатів. Квестори беруть участь в засіданнях Бюро з правом дорадчого голосу;
- *Конференція Голів* – Головним органом політичного керівництва Європарламенту є Конференція голів, до складу якої входять керівники політичних груп (фракцій) та Голова Європарламенту. Саме Конференція голів розробляє проект порядку денного пленарних засідань Європарламенту;
- У структурі Європарламенту є *Конференція голів комісій і Конференція голів делегацій* (з метою координації роботи цих підрозділів).
- *Генеральний секретаріат* – допоміжний орган Європарламенту.

Співпраця з національними парламентами. Після того як Європарламент почав обиратися прямим голосуванням виникла потреба встановити контакти між корпусом європейських парламентаріїв і представницькими органами держав-членів.

Першим кроком в організації цієї взаємодії стало проведення регулярних зустрічей голів

Європейського та національних парламентів (з 1983 р). У 1989 р. було засновано спеціальний форум міжпарламентського співробітництва – Конференція органів, що спеціалізуються в справах Співтовариства, скорочено – COSAC.

Лісабонським договором посилена роль національних парламентів держав-членів ЄС, які отримали право перевірки ініційованих Комісією проектів законодавчих актів на предмет дотримання принципу субсидіарності.

Відповідальність. Європарламент несе колективну юридичну відповідальність за ухвалені ним рішення перед Судом у формі відміни таких рішень (актів) або в разі бездіяльності – у формі зобов'язання прийняти певні акти. Установчі договори не встановлюють можливості розпуску Європарламенту.

Як зазначалось, депутати Європарламенту мають імунітет, що означає неможливість кримінального переслідування, затримання, арешту депутата, окрім випадків затримання на місці вчинення злочину. В інших випадках для цього потрібна згода Європарламенту.

Депутати Європарламенту не несуть відповідальності за їх політичну діяльність в Європарламенті (результати голосування, висловлювання та відстоювання власної позиції) перед державами-членами та перед Європарламентом. Втім має місце індивідуальна відповідальність депутатів перед Європарламентом за вчинені ними дисциплінарні проступки. Така відповідальність передбачена ст.124 внутрішнього регламенту та встановлюється Головою Європарламенту. Формами відповідальності може бути позбавлення права на винагороду на період від 2 до 10 днів, позбавлення права займати посади в органах Європарламенту тощо.

Європейський омбудсмен

Посада Європейського Омбудсмена в ЄС була заснована згідно Договору про Європейський Союз в 1992 році. Термін «омбудсмен» (омбудсман) є історично першим найменуванням парламентського уповноваженого з контролю за публічною адміністрацією.

Європарламент за згодою Ради ЄС ухвалив 9 березня 1994 р. Рішення «Про статус і загальні умови здійснення функцій Омбудсмена». Процедура розгляду справ Омбудсменом детально регулюється положеннями, які Омбудсмен 16 жовтня 1997 р. затвердив на виконання даного рішення.

Омбудсмен обирається Європарламентом на 5-річний термін, втім є самостійним, незалежним органом ЄС, який несе відповідальність перед Європарламентом. Омбудсмен може обиратись повторно. З 2013 р. посаду Європейського Омбудсмена обіймає Емілі О'Рейлі (Ірландія).

Омбудсмен є повністю незалежним у виконанні своїх обов'язків. Він не звертається за вказівками та не приймає їх від жодного уряду, установи, органу, служби або організації. Омбудсмен не може протягом строку перебування на посаді займатися жодною іншою оплачуваною або неоплачуваною професійною діяльністю. Омбудсмен може бути звільнений Судом за поданням Європейського Парламенту у разі, якщо він більше не відповідає вимогам, необхідним для виконання його обов'язків, або якщо він винний у вчиненні серйозного проступку (ст. 228 ДФЄС).

До повноважень Європейського Омбудсмена входить розгляд скарг і прийняття заходів щодо примирення у разі виникнення спору між приватними особами, з одного боку та інститутами і органами ЄС – з іншого. На основі скарги, внесеної зацікавленою особою або з власної ініціативи, Омбудсмен розглядає справи, що стосуються порушень в адміністративній діяльності органів ЄС. Він володіє функціями з розслідування: органи та інститути ЄС, з приводу діяльності яких проводиться розслідування, зобов'язані надавати Омбудсмену, матеріали, які йому необхідні для здійснення цієї роботи.

У віданні Омбудсмена знаходяться всі скарги, що стосуються недоліків функціонування інститутів або органів ЄС. Це можуть бути такі питання:

- несправедливе ставлення;
- дискримінація;
- зловживання повноваженнями;
- відмова в наданні інформації або надання недостатньої інформації;
- невинуватне затягування у прийнятті рішень;
- відсутність гласності;
- невірна процедура;
- проведення конкурсів тощо.

До суб'єктів, які можуть звернутися до Омбудсмена, належать: громадяни держав-членів ЄС, громадяни держав, які не є членами ЄС, які проживають на їх території, підприємства, асоціації або товариства, що мають місцезнаходження на території ЄС.

Скарга має бути подана будь-якою з офіційних мов ЄС. Заява подається у довільній формі. До неї додаються всі необхідні документи і дані про заявника, включаючи адресу.

Підвідомчість скарги визначається наступними критеріями:

- ✓ скарга має стосуватися інституту чи органу ЄС, наприклад, Європейського Парламенту, Європейської Комісії, Суду Аудиторів, Економічного і соціального комітету,
- ✓ скарга має містити предмет скарги і особистість заявника (заявник необов'язково має бути потерпілою особою),
- ✓ скарга має бути подана протягом 2 років після подій, які окаржуються або після того, як заявнику стало про них відомо,
- ✓ скаргі мають передувати адміністративні демарші в інститутах і органах, які фігурують у ній,
- ✓ скарга не повинна стосуватися фактів, за якими вже були винесені судові рішення або які знаходяться на стадії судового розгляду,
- ✓ скарга має стосуватися адміністративного функціонування.

Після розгляду скарги в Комітеті з петицій Європейського парламенту Омбудсмен зазвичай не розглядає скаргу знову, якщо тільки в ній не представлені нові обставини.

В межах першої стадії процедури розгляду Омбудсмен вивчає викладені в скаргі обставини з тим, щоб визначити її підвідомчість. Якщо скарга знаходиться в його віданні, він інформує заявника про подальший хід її розгляду. Якщо ні, то він дає обґрунтування для відмови від розгляду. У більшості випадків він радить заявнику, до якого органу (наприклад, в бюро національного омбудсмена, комісію з петицій і т.д.) слід звернутися.

Якщо в ході розгляду справи Омбудсмен констатує, що адміністрація діяла правильно, то він закриває справу і повідомляє про це зацікавлені сторони. Якщо факт недотримання норм встановлений, і цей стан справ вже немає можливості виправити, то він формулює осуд з тим, щоб аналогічні ситуації не повторювалися. Якщо факт неналежного адміністрування встановлено, то Омбудсмен докладає зусиль для того, щоб знайти можливість мирової угоди. Якщо його не вдається знайти, то адміністрації направляється рекомендація. Відмова адміністрації від виконання рекомендації може привести до направлення спеціального рапорту до Європарламенту.

Слід відзначити, що Омбудсмен не розглядає скарги на діяльність національних органів держав, навіть якщо вони пов'язані з діяльністю ЄС.

Омбудсмен подає до Європейського Парламенту річний звіт про результати своїх розслідувань.

ЄВРОПЕЙСЬКА РАДА

Органом Європейських Співтовариств а пізніше Європейського Союзу з особливим статусом протягом тривалого часу була Європейська Рада.

Під Європейською Радою розуміли зустрічі глав держав-членів Європейських Співтовариств (саміти), що відбувались регулярно починаючи з 1975 р. Такі зустрічі в Єдиному Європейському акті 1986 р. набули формату Європейської ради, яка мала збиратись щонайменше двічі на рік.

В Маастрихтському договорі, Європейська рада хоча і не була визначена інститутом ЄС, втім набула статус органу політичного керівництва, який мав надавати імпульсів, що стимулювали б розвиток ЄС. До складу Європейської Ради мали входити глави держав чи урядів, а також Президент Європейської Комісії. Кожного главу держави мав супроводжувати на засіданнях міністр закордонних справ, а Президента Європейської Комісії – відповідний комісар.

Європейська Рада проводила свої засідання найменше двічі на рік. Сесія Європейської Ради, відповідно до традиції, тривала два дні.

Головувати в Європейській Раді належало державі, яка головувала в Раді. Після проведення засідань (самітів), а також в кінці кожного року, Європейська Рада подавала Європарламенту доповідь про поступ Союзу. Протягом тривалого часу, як вважають деякі автори, Європейська Рада була передусім форумом для вільного та неформального обміну думками між лідерами держав-членів. Його рушійною силою була саме неформальність, яка породжувала у політичних лідерів Європи так званий "esprit de corps" (кастовий дух).

За Лісабонським договором, Європейська Рада стала інститутом ЄС, поряд з Радою, Парламентом, Комісією (ст.13 Договору про ЄС). У рамках Європейської Ради здійснюється так зване «церемоніальне» керівництво, коли присутність політиків найвищого рівня надає ухвалені рішення водночас значимість і високу легітимність.

Європейська Рада самий неформальний орган ЄС, який немає структурних підрозділів,

апарату, чітких правил процедури. Її діяльність здійснюється на основі узвичаєнь а також власних рішень. Тільки кілька статей в ДЄС (ст.13, 15) та ДФЄС (ст. 235, 236) регламентують статус та діяльність цього інституту ЄС.

Європейська Рада збирається двічі кожні шість місяців (ст.15 ДЄС), її скликає Президент. У разі потреби Президент скликає спеціальне засідання Європейської Ради.

За Лісабонським договором, за усталеним правилом, до складу Європейської Ради мають входити глави держав чи урядів держав-членів ЄС, а також **Президент Європейської Ради**, якого обирає сама Європейська Рада кваліфікованою більшістю голосів на термін 2,5 роки з правом одного переобрання. Президент Європейської Ради може бути звільнений з посади також тільки Європейською Радою. Посада Президента Європейської Ради є несумісною з іншими національними посадами.

На відміну від Президентів інших інститутів ЄС, Президент Європейської Ради не має заступників. Тому у разі, якщо чинний Президент Європейської Ради з певних причин не може виконувати своїх обов'язків (за станом здоров'я, у зв'язку зі смертю чи закінченням терміну повноважень) на період його відсутності чи до моменту обрання на цю посаду іншої особи, Європейську Раду очолює той її член, який представляє головуючу в цей час у Раді державу.

Президент Європейської Ради має повноваження координувати засідання Європейської Ради, головувати на її засіданнях, представляти ЄС у зовнішніх зносинах. Він:

- очолює та стимулює роботу Ради;
- забезпечує підготовку та безперервність роботи Європейської Ради;
- сприяє досягненню консенсусу у Європейській Раді;
- подає звіт Європейському Парламенту після кожного засідання Європейської Ради;
- забезпечує зовнішнє представництво Союзу з питань СЗПБ, без шкоди повноваженням Верховного представника ЄС з закордонних справ і політики безпеки.

На посаду Президента Європейської Ради в 2009 р. було обрано Германа Ван Ромпюя. В 2014 р. Президентом Європейської Ради став Дональд Туск.

Також участь в засіданнях Європейської Ради бере **Верховний представник ЄС з закордонних справ та політики безпеки**, який обирається Європейською Радою з правом переобрання.

Посада Верховного представника запроваджена Лісабонським договором з метою кращої координації та послідовності у реалізації зовнішньої політики ЄС. Верховному представнику допомагає Європейська служба зовнішньої діяльності. При цьому, для забезпечення послідовності та кращої координації зовнішньої діяльності Євросоюзу, Служба надає сприяння Президенту Європейської Ради, Президенту і членам Комісії у взаємодії із державами-членами.

Важливою новацією Лісабонської угоди стало підпорядкування Службі колишніх делегацій Європейської Комісії, які стали Делегаціями ЄС – дипломатичними представництвами Європейського Союзу.

На Верховного представника установчі договори покладають ряд важливих функцій, зокрема, він очолює Раду з закордонних справ; є за посадою віце-президентом Європейської Комісії; забезпечує узгодженість та координацію зовнішньої діяльності Європейського Союзу.

В 2009 р. на посаду Верховного представника було обрано баронессу Кетрін Ештон, яку в 2014 р. змінила на посаді Федеріка Могеріні.

Функції Європейської Ради. Як закріплено в ст.15 Договору про Європейський Союз, Європейська Рада надає Союзу необхідні для його розвитку імпульси і визначає його загальні політичні орієнтири та пріоритети. Європейська Рада не виконує законодавчих функцій. До її повноважень належить ухвалення рішень.

Рішення ухвалюються, за загальним правилом, консенсусом, втім установчі договори обумовлюють й випадки, в яких рішення ухвалюються й кваліфікованою більшістю голосів (зокрема, обрання Президента Європейської Ради, призначення Президента Комісії, затвердження складу Комісії).

Відповідальність. Європейська Рада звітує перед Європарламентом про свою роботу, втім це не передбачає наявності санкцій з боку Європарламенту.

РАДА ЄС

При створенні Європейського Співтовариства вугілля і сталі в 1951 р. було вирішено створити орган, який би виступав посередником між Верховним органом та національними інтересами держав-членів Співтовариства. Таким органом стала Рада міністрів. З прийняттям Римських договорів та

Договору про злиття, Рада стала інститутом трьох Європейських Співтовариств, а згодом – Радою Європейського Союзу.

Правовий статус Ради визначається в Договорі про функціонування Європейського Союзу та Договорі про Європейський Союз.

Рада складається з представників кожної держави-члена на рівні міністрів, що уповноважені брати зобов'язання від імені свого уряду. Кожна держава має по одному представнику в Раді.

Рада немає постійного складу, оскільки залежно від питання, яке розглядається, змінюється її склад. Рада у складі міністрів закордонних справ є Радою з загальних питань, існують також «спеціальні» Ради, в роботі яких беруть участь міністри економіки, фінансів, сільського господарства та ін. Різні склади Ради називають *конфігураціями Ради*.

В 90-х роках існувало 22 конфігурації Ради ЄС, у 2000 р. кількість конфігурацій була зменшена до 16, в 2002 р. – до 9. З набуттям чинності Лісабонським договором (1 грудня 2009 року) Рада ЄС працює в *10 конфігураціях*:

- Рада із загальних питань;
- Рада із закордонних справ;
- Рада з питань економіки та фінансів (екофін);
- Рада з питань правосуддя та внутрішніх справ;
- Рада з питань зайнятості, соціальної політики, охорони здоров'я та захисту прав споживачів;
- Рада з питань конкуренції (внутрішній ринок, промисловість, дослідження та космос);
- Рада з питань транспорту, телекомунікацій та енергетики;
- Рада з питань сільського господарства та рибальства;
- Рада з питань довкілля;
- Рада з питань освіти, молоді й культури.

Втім, інституцією вважається саме Рада, і всі рішення приймаються Радою без посилання на її окремі конфігурації.

Головування в Раді здійснюють по черзі всі держави-члени ЄС, а саме їх представники в Раді. Черговість головування в Раді визначається одноголосним рішенням Ради. При цьому у рамках Ради міністрів закордонних справ головування здійснюється не представником держави-члена, що головує в Раді, а Верховним представником ЄС з закордонних справ та політики та безпеки.

Структура. Серед всіх інститутів ЄС Рада має досить складну структуру, що обумовлено, насамперед, статусом Ради як інституту прийняття рішень, а також особливістю функціонування Ради в різних конфігураціях. Ключовими у структурі Ради є Комітет постійних представників (Согерек - Корепер), Генеральний секретаріат на чолі з Генеральним секретарем та робочі групи, які забезпечують роботу Ради.

Особливо важливу роль в діяльності Ради відіграє **Комітет постійних представників урядів держав-членів ЄС**. Правовий статус Корепер визначений в ст.240 ДФЄС. Основне завдання Корепер полягає в підготовці роботи Ради. Всі питання порядку денного Ради мають бути спочатку розглянуті в Корепер, якщо Рада не ухвалить іншого рішення. Корепер не є самостійним органом прийняття рішень, він тільки готує рішення до прийняття Радою. Основними завданнями Корепер є координація і підготовка роботи різних конфігурацій Ради; забезпечення узгодженості політики ЄС; розробка угод і компромісів, які потім направляються на затвердження Ради. Корепер складається з постійних представників від кожної держави-члена, які, по-суті, є послами своєї держави в ЄС і висловлюють позицію свого уряду.

Повноваження Ради. Основні повноваження Ради можна класифікувати так:

- *Законодавчі повноваження.* Рада була і залишається органом прийняття рішень в ЄС. Сьогодні Рада приймає законодавчі акти в більшості випадків разом з Європейським Парламентом за звичайною законодавчою процедурою (відома раніше як процедура спільного ухвалення рішень). Така процедура використовується в сферах виключної компетенції ЄС та спільної компетенції ЄС та держав-членів. У цих випадках, Рада ухвалює нормативно-правові акти на основі пропозицій, поданих Європейською Комісією;

- *Координація політики держав-членів.* Рада відповідає за координацію політики держав-членів в конкретних сферах: економічна та податково-бюджетна політика: Рада координує економічну та бюджетну політику держав-членів з метою зміцнення економічного управління в ЄС. Рада контролює свою бюджетну політику і зміцнює фінансову структуру ЄС. Рада також має справу з юридичними та практичними аспектами обігу євро, фінансовими ринками, рухом капіталу, політикою

зайнятості (Рада розробляє щорічні керівні принципи та рекомендації для держав-членів, на основі висновків Європейської Ради щодо ситуації з зайнятістю в ЄС);

- *Розробка спільної зовнішньої політики та політики безпеки.* Рада визначає і реалізує зовнішню політику і політику безпеки ЄС на основі принципів, встановлених Європейською Радою. Спільно з Верховним представником ЄС із закордонних справ і політики безпеки Рада забезпечує єдність, узгодженість і ефективність зовнішньої діяльності ЄС;

- *Укладення міжнародних угод.* Рада надає мандат Комісії вести переговори від імені ЄС з третіми державами та міжнародними організаціями. Наприкінці переговорів, Рада приймає рішення про підписання та укладення угоди, на основі пропозиції Комісії. Рада також приймає остаточне рішення про укладення угоди, як тільки Європарламент надав свою згоду;

- *Бюджетні повноваження.* Рада приймає бюджет ЄС спільно з Європарламентом. Бюджетний період охоплює календарний рік. Бюджет, як правило, приймається в грудні і починає діяти з 1 січня наступного року;

- *Формування органів та призначення на посади.* Рада має повноваження щодо призначення членів інститутів та органів ЄС, зокрема, Суду Аудиторів, Соціального та економічного комітету, Комітету регіонів та ін.

Прийняття рішень. Рада ухвалює рішення шляхом голосування. Рада може голосувати тільки якщо більшість її членів присутні. Член Ради може виступати тільки від імені одного іншого члена. Голосування проводиться, як правило, за ініціативою Голови Ради.

Рада може голосувати за законодавчі акти через 8 тижнів після того, як проект акту був відправлений у національні парламенти для розгляду на предмет відповідності принципу субсидіарності. Тільки в екстрених випадках можливе голосування раніше. Результати голосування Ради негайно оприлюднюються.

Слід пам'ятати, що на відміну від прийнятого зазвичай в міжнародних організаціях правила: одна держава – один голос, при голосуванні члени Ради, що представляють різні держави мають різну, встановлено установчими договорами, кількість голосів. Такий розподіл голосів має особливе значення при голосуванні кваліфікованою більшістю.

352 голоси розподіляються між членами Ради так:

Франція, Німеччина, Італія, Сполучене Королівство	29
Іспанія, Польща:	27
Румунія	14
Нідерланди	13
Бельгія, Чехія, Греція, Угорщина, Португалія	12
Австрія, Болгарія, Швеція	10
Хорватія, Данія, Ірландія, Литва, Словаччина, Фінляндія	7
Кіпр, Естонія, Латвія, Люксембург, Словенія	4
Мальта	3

Залежно від обговорюваного питання, Рада ЄС ухвалює рішення:

- *простою більшістю (15 держав-членів голосують “за”);*
- *кваліфікованою більшістю (260 голосів “за”, щонайменше, 15 держав-членів);*
- *одноголосно (ніхто не проти)*

Відповідальність. З огляду на специфіку організації та діяльності Ради, установчі договори не встановлюють прямих форм відповідальності цього інституту ЄС. Втім, Рада несе колективну юридичну відповідальність за ухвалені рішення, дії чи бездіяльність перед Судом. Про політичну відповідальність Ради як інституту не йдеться.

ЄВРОПЕЙСЬКА КОМІСІЯ

Відповідно до «плану Шумана», в Договорі про створення Європейської Співтовариства вугілля і сталі передбачалось створення органу, під управління якого передбачалось передати всю вугільну та металургійну промисловість Франції та Німеччини. Таким став Верховний орган, який суміщав функції прийняття і забезпечення виконання правових актів в межах Співтовариства. Саме він став попередником сучасної Комісії.

В Римських договорах 1957 р. Верховний орган був перейменований на Комісію, повноваження якої обмежились забезпеченням застосування установчих договорів і заходів, які приймаються інститутами у відповідності з ними.

В сучасному Євросоюзі правовий статус Комісії закріплений в Договорі про функціонування ЄС та Договорі про ЄС (в редакції Лісабонського договору).

Комісія є колегіальним, постійнодіючим органом ЄС. До складу Комісії входять по одному представнику від кожної держави-члена ЄС. Хоча Лісабонським договором було передбачено, що Комісія, обрана в листопаді 2014 р. складатиметься з представників 2/3 держав-членів ЄС (комісари мали обиратися на основі системи рівної ротації між державами-членами), кількість членів Комісії залишилась незмінною (28 комісарів). На цьому наполягла Ірландія, в якій перший референдум 2008 року з ратифікації Лісабонського договору дав негативний результат. Нератифікація Лісабонського договору однією з держав-членів ЄС вчергове могла завести в глухий кут процес набуття договором чинності вцілому, тому Євросоюз пристав на вимогу Ірландії залишити незмінною кількість членів Комісії. В червні 2009 р. Європейська Рада ухвалила відповідне рішення без внесення змін до тексту договору.

Очолює Комісію Президент, що має заступників (7 віце-президентів, один з яких є Першим віце-Президентом). Кожен член Комісії відповідає, подібно до членів національних урядів, за конкретні визначені галузі (наприклад, комісар з промисловості та підприємництва, комісар з транспорту, комісар з фінансового планування та бюджету та ін.). Президент Комісії розподіляє “портфелі” між членами Комісії.

Легіслатура комісії – 5 років. Формування Комісії відбувається через 6 міс. після проведення виборів до Європарламенту. Порядок формування Комісії надзвичайно ускладнений в порівнянні з іншими інституціями. У формуванні Комісії приймають участь як держави-члени ЄС, так і основні інститути ЄС – Рада, Європейська Рада, Європейський Парламент. Процедура формування Комісії визначається Договором про ЄС (ст.17). Після проведення консультацій Європейська Рада має запропонувати до схвалення Європейським Парламентом кандидатуру на посаду Президента Комісії. Президента обирає Європейський Парламент більшістю голосів. Якщо кандидат не отримує необхідну більшість, Європейська Рада має протягом одного місяця запропонувати нового кандидата.

Після обрання Президента, Рада, за погодженням з Президентом Комісії пропонує за пропозиціями держав-членів, кандидатури членів Комісії. Президент, Верховний представник ЄС з закордонних справ і політики безпеки та інші члени Комісії мають бути як “команда” схвалені Європейським Парламентом. На підставі цієї згоди склад Комісії має затвердити Європейська Рада.

Члени Комісії, так само як її Президент, хоча і пропонуються до складу Комісії державами-членами ЄС, втім мають бути повністю незалежними при здійсненні своїх повноважень. Держави, навіть не мають права “відкликати” члена Комісії. Звільнити з посади єврокомісара може виключно Суд ЄС.

Членам Комісії заборонено керуватися будь-якими вказівками чи інструкціями урядів, посадових осіб. Неупередженість та незалежність комісарів має бути поза сумнівом.

Важливо звернути увагу на те, що з ратифікацією Лісабонського договору в структурі Комісії з'явилась нова посада - Верховний представник ЄС з закордонних справ і політики безпеки. Верховний представник призначається Європейською Радою за погодженням з Президентом Комісії. Нова посада об'єднала посаду комісара з питань зовнішніх відносин та Верховного представника ЄС з питань спільної зовнішньої та безпекової політики. Верховний представник ЄС з закордонних справ і політики безпеки (Верховний представник) є Віце-Президентом Європейської Комісії, що означає його потужний вплив на вироблення та імплементацію рішень в сфері зовнішніх зносин ЄС. Верховний представник також головує на засіданнях Ради в складі міністрів закордонних справ. Термін повноважень Верховного представника співпадає з терміном повноважень Президента Комісії та комісарів (5 років). Верховним представником ЄС в 2014 році було обрано Федеріку Могеріні.

Європейська Комісія на чолі з Жан-Клодом Юнкером була сформована в жовтні 2014 р. Комісія виконуватиме свої повноваження до 1 листопада 2019 р.

Структура Комісії. В структурі Комісії нараховується 33 Генеральних директоратів (DG), агенцій та служб (11), які куруються єврокомісарами (OLAF, BUDG, CLIMA та ін.) – це своєрідні “відомства”, що займаються окремими сферами управління. Ці підрозділи очолюються генеральними директорами, які відповідають перед єврокомісарами. Крім Генеральних директоратів в структурі Комісії є спеціалізовані служби (служба перекладів, юридична служба та ін.), а також Генеральний секретаріат, який забезпечує загальну координацію роботи Комісії та організує її щотижневі засідання. Генеральний секретар підзвітний безпосередньо Президенту Комісії.

Функції Комісії

➤ **Охоронна функція.** Тривалий час Комісію називали “охороницею Договорів”, адже саме на Комісію покладено функцію забезпечення дотримання установчих договорів та правових

актів інститутів та інших джерел права ЄС державами-членами, а також фізичними та юридичними особами.

Найбільш важливий напрям діяльності Комісії у межах цієї функції - це розслідування протиправних дій і бездіяльності держав-членів і притягнення їх до відповідальності перед Судом ЄС. Комісія не наділена власне правом “карати” держави-члени. Такі повноваження вона має щодо підприємств відповідно до регламентів. При цьому поняття «підприємство» охоплює як юридичних, так і фізичних осіб, які здійснюють господарську діяльність на внутрішньому ринку ЄС.

Якщо Комісія встановлює, що держава-член ЄС не дотримується законодавства ЄС, тобто порушує свої юридичні зобов’язання, Комісія починає процес, що має назву «процедура порушення». Спочатку Комісія направляє уряду цієї держави офіційний лист, у якому вказує на порушення права ЄС, і призначає термін для докладного пояснення, що країна має надати Комісії. Якщо держава не надає задовільного пояснення або ж не виправляє ситуацію, Комісія направляє другий лист, підтверджуючи, що право ЄС було порушено та встановлює кінцевий строк для його виправлення. Якщо в результаті такої процедури ситуація не змінюється, Комісія передає справу до Суду ЄС, що уповноважений накладати стягнення. Рішення Суду має обов’язковий характер для держав-членів і інституцій ЄС.

Регламенти надають Комісії в певних сферах законодавства (антимонопольне, транспортне, енергетичне) право накладати штрафи на підприємства. Наприклад, згідно з Регламентом Ради від 27 червня 1960 р. «Про усунення дискримінації в галузі цін і умов транспортних перевезень» Комісія має право штрафувати перевізників на суму до 10 тис. євро.

Багатомільйонні штрафи (до 10% річного обороту підприємства) Комісія накладає на великі компанії, що порушують правила конкуренції в ЄС, наприклад «Фольксваген» (рішенням Комісії від 29 червня 2001 р. оштрафований на суму 30960000 євро), «ДаймлерКрайслер» (10 жовтня 2001 накладено штраф на суму близько 72 млн євро), «Найтендо» (оштрафований на 149 млн євро згідно з рішенням від 30 жовтня 2002 р.), «Майкрософт» (рішеннями від 24 березня 2004 р., від 27 лютого 2008 р. оштрафований на суму близько 1,5 млрд євро).

В рамках охоронної функції Комісія має право санкціонувати певні дії держав-членів та підприємств (форма попереднього контролю). Зокрема, попередньої згоди Комісії вимагають злиття великих компаній, надання державної допомоги підприємствам та нормативні акти держав-членів з низки питань (наприклад, в галузі стандартизації). Комісія також слідкує за тим, щоб держави ЄС не надавали своїм галузям промисловості такі субсидії, які б призводили до порушення принципів конкуренції.

Право ЄС наділяє Комісію правом дозволяти або забороняти певні дії. Наприклад, за допомогою своїх рішень вона може зобов’язати державу-члена заборонити збут або вилучити з ринку будь-який товар, який становить серйозну загрозу для споживачів (Директива Європейського парламенту та Ради від 3 грудня 2001 «Про загальні умови безпеки продукції»).

➤ **Ініціативна функція.** До набуття чинності Лісабонським договором Комісія володіла монопольним правом правотворчої ініціативи. Через це Комісію називали “двигуном” ЄС. Сьогодні право законодавчої ініціативи Комісія поділяє з іншими інститутами ЄС. Установчі договори встановлюють, що Комісія просуває спільні інтереси Союзу і з цією метою виступає з відповідним ініціативами (ст. 17 ДЕС). Крім того, в особливих випадках законодавчі ініціативи можуть виходити від: 1/3 держав-членів (ст. 7 ДЕС); Європейського парламенту; Європейського центрального банку; Суду; Європейського інвестиційного банку (п. 4 ст 289 ДФЕС). При цьому пропозиції до Комісії про розробку проектів відповідних актів ЄС можуть йти також від громадян Союзу в кількості не менше одного мільйона (п 4. Ст. 11 ДЕС); будь-якої держави-члена (або через Раду у відповідній формації, або через Європейську Раду); будь-якого з інститутів ЄС.

Генеральні директори займаються розробкою проектів законодавчих актів, втім «законопроект» такі проекти стають тільки після схвалення на засіданні Комісії. Наприклад, якщо Комісія вважає за необхідне розробити правовий акт ЄС, що має на меті попередити забруднення європейських річок, Генеральний директорат з питань охорони довкілля розробляє пропозицію, засновану на всебічних консультаціях із представниками європейської промисловості, фермерами, міністрами охорони навколишнього середовища держав-членів ЄС та екологічними організаціями. Запропонований проект також обговорюється з іншими агенціями Комісії та перевіряється Юридичною службою та Генеральним секретаріатом. Після того як пропозиція повністю підготовлена, її вносять до порядку денного наступного засідання Комісії. Якщо більшість комісарів голосують “за”, Комісія приймає його. Після цього документ направляється на розгляд Ради ЄС та Європарламенту. Комісія може вносити зміни до документу на основі коментарів з цих двох

інституцій і потім надсилає пропозицію на фінальний розгляд.

До інших важливих повноважень Комісії в рамках ініціативної функції належить розробка проекту бюджету Європейського Союзу.

➤ **Виконавча функція** полягає у втіленні (релізації) приписів права ЄС. У цій сфері Комісія має право видавати акти делегованого законодавства (незаконодавчі акти – регламенти, директиви, рішення) та вживати інших «заходів по виконанню» регламентів, директив, рішень Європейського парламенту і Ради.

До повноважень Комісії належить управління бюджетом ЄС та його виконання. Більша частина видатків з бюджету ЄС провадиться національними та місцевими органами влади, проте Комісія здійснює контроль за цією діяльністю - в свою чергу, під наглядом Суду Аудиторів. Діяльність Суду Аудиторів спрямована на забезпечення ефективного фінансового менеджменту. Тільки після згоди Європейського Парламенту із щорічним звітом Суду Аудиторів, Парламент затверджує дії Комісії з виконання бюджету.

На Комісію покладено функцію управління структурними фондами (Європейський соціальний фонд, Європейський фонд регіонального розвитку та ін.). Комісія впроваджує рішення, ухвалені Парламентом і Радою ЄС в таких сферах, як спільна сільськогосподарська політика, рибальство, промисловість, енергетика, регіональний розвиток, екологія, молодь, освітні програми й обміни. Комісія, як зазначалось, відіграє головну роль у політиці конкуренції, забезпечуючи рівні правила гри для бізнесу.

Організація роботи і прийняття рішень. Комісія - постійнодіючий інститут, якому доводиться приймати величезну кількість рішень (в середньому близько 10 тис. щороку). Комісія працює в формі щотижневих засідань. Писутність на засіданнях Комісії є обов'язком комісарів, тому питання кворуму (15 членів) на засіданнях є неактуальним. Засідання Комісії не є публічними. Дебати є конфіденційними. Для ухвалення рішення потрібна згода більшості членів. Всі члени Комісії є рівними у процесі прийняття рішень і в рівній мірі несуть відповідальність за них.

Відповідальність Комісії визначена в установчих договорах досить детально. Комісія несе колегіальну відповідальність, як і більшість урядів в парламентських республіках, перед Європейським Парламентом, який може висловити Комісії вотум недовіри, що має наслідком її відставку. Згідно ст. 234 ДФЄС, якщо на розгляд Європейського Парламенту поставлено пропозицію про винесення вотуму недовіри Комісії Європарламент голосує з цього питання принаймні через три дні після того, як таку пропозицію поставлено на розгляд, і лише відкритим голосуванням.

Якщо вотум недовіри винесено більшістю у дві третини поданих голосів, що представляють більшість складу Європарламенту, члени Комісії подають у відставку як орган, а Верховний представник ЄС з закордонних справ та політики безпеки складає повноваження, які він здійснює в Комісії. Комісари продовжують виконувати обов'язки та опікуватися поточними справами, доки їх не замінять відповідно до ст. 17 ДЄС. У такому випадку строк повноважень членів Комісії, що були призначені на посаду замість тих, що пішли у відставку, закінчується того дня, коли мав би закінчитися строк повноважень членів Комісії, що пішли у відставку.

Слід пам'ятати, що Європарламент може висловити недовіру тільки Комісії як органу в цілому, а не окремим комісарам. На вимогу Президента, комісар має піти у відставку. В разі відмови, Суд за поданням Комісії або Ради може примусово звільнити члена Комісії (ст. 245, 247 ДФЄС) якщо він не відповідає вимогам, необхідним для виконання його обов'язків або якщо комісар є винним у вчиненні серйозного проступку. Суд може також ухвалити рішення про позбавлення комісара права на пенсію чи інші виплати.

СУДОВА СИСТЕМА ЄС

Судові органи в межах Європейських Співтовариств виникли одночасно з оформленням самих Співтовариств. Вже в 1951 р., в Договорі про заснування Європейського Співтовариства вугілля і сталі, було передбачено створення Суду. Суд мав контролювати дотримання умов Договору як його учасниками (державами-членами), так і Верховним органом та підприємствами вугільної та сталеливарної галузей. Суд мав забезпечити «дотримання права при тлумаченні та застосуванні Договору, а також правил, що встановлені для його виконання».

Римські договори 1957 р. також передбачали створення судових органів. З 1958 р. Суд став спільним інститутом трьох Співтовариств, а згодом і Європейського Союзу. Сьогодні ми можемо стверджувати про наявність судової системи ЄС, яка відповідно до Договору про ЄС, включає такі складові: Суд справедливості ЄС (Court of Justice) (Суд); Загальний суд.

Найважливішою складовою судової системи ЄС, звичайно, виступає Суд справедливості (Суд). Правовою основою діяльності Суду є Договір про ЄС, Договір про функціонування ЄС та

Статут Суду, що міститься у відповідному Протоколі.

Основним призначенням Суду з моменту його створення і дотепер є забезпечення права ЄС, шляхом його тлумачення та застосування. Це завдання Суд реалізує шляхом здійснення правосуддя в межах власної юрисдикції, чим здобув статус авторитетного, впливового інституту ЄС, який забезпечив як непорушність засад європейської інтеграції, так і динамічний розвиток правової системи ЄС. Саме в рішеннях Суду ЄС були сформульовані найважливіші принципи права ЄС, зокрема, принцип прямої дії, принцип верховенства права та ін.

Юрисдикція. До юрисдикції Суду належить розгляд таких основних категорій справ:

➤ **запити попереднього рішення.**

Національні суди в кожній державі ЄС несуть відповідальність за забезпечення того, щоб право ЄС належним чином застосовувалось. Але є ризик, що суди в різних країнах можуть тлумачити норми права ЄС по-різному. Для того, щоб цього не сталося, існує процедура “попереднього рішення” (ст.260 ДФЄС). Якщо національний суд має сумніви щодо тлумачення або дії норм права ЄС, він може - а іноді навіть зобов'язаний звернутися до Суду з преюдиціальним запитом або за “попереднім рішенням”. Звернення до Суду з преюдиціальним запитом є обов'язковим для національних судів, рішення яких не підлягають оскарженню.

В разі якщо при розгляді справи національним судом у нього виникають сумніви щодо чинності актів вторинного права, які, на його думку, не відповідають установчим договорам, він також має звернутися до Суду ЄС з преюдиціальним запитом і не може сам визнавати правові акти ЄС недійсними (справа Фото-Фрост), оскільки це прерогатива Суду ЄС.

Рішення Суду з преюдиціальних запитів є обов'язковим для суду, який звернувся з запитом, а також для всіх інших національних судів, які розглядатимуть подібні справи. Рішення, які містять тлумачення фактично є загальнообов'язковими.

➤ **Позови про невиконання зобов'язань**

Провадження щодо порушення зобов'язань може бути ініційовано Комісією проти держави-члена ЄС (ст.258 ДФЄС). Така держава, якщо її відповідальність буде встановлена Судом, має вжити всіх заходів, необхідних для виконання рішення Суду, в протилежному випадку на державу може бути покладено сплату штрафу та пені. Вперше штраф за невиконання зобов'язань Судом було накладено на Грецію, яка не виконала обов'язок щодо імплементації рішення про ліквідацію відходів.

Позови про невиконання зобов'язань можуть подаватися однією державою-членом ЄС проти іншої (ст.259 ДФЄС). Перед тим, як держава-член подає позов проти іншої держави-члена про інкриміноване порушення зобов'язань за Договорами, держава виносить це питання на розгляд Комісії, яка надає обґрунтований висновок. Якщо Комісія не надала висновок протягом трьох місяців від дати, коли питання було винесено на її розгляд, відсутність висновку не перешкоджає розгляду справи в Суді;

➤ **Позови про анулювання (недійсність)**

Юрисдикція Суду щодо таких позовів визначена в ст. 263 ДФЄС. В разі браку компетенції, порушення суттєвої процесуальної вимоги, порушення Договорів або будь-якої норми права, пов'язаної з їх застосуванням, або зловживання повноваженнями Суд має юрисдикцію встановити недійсність актів Ради, Комісії, Європейського центрального банку, Європейського Парламенту. Суд також переглядає правомірність актів органів, служб та агенцій ЄС, що мають правові наслідки для третіх осіб. З позовами про недійсність до Суду можуть звертатись держави-члени ЄС, Європарламент, Рада, Комісія, а також Суд Аудиторів, Європейський центральний банк та Комітет регіонів з метою захисту їхніх прерогатив. Якщо Суд визнає позов про недійсність обґрунтованим, він оголошує оскаржуваний акт недійсним.

Право на подання позову про недійсність обмежено 2 місяцями від дати оприлюднення акту (дії) чи його повідомлення позивачеві або за відсутності цього – від дати, коли позивач дізнався про акт (дію);

Ст.263 ДФЄС встановлює, що будь-яка фізична або юридична особа також може подати позов про недійсність щодо рішення, адресованого цій особі, або проти рішення, що стосується її безпосередньо та особисто, а також проти регуляторного акту (навіть регламенту), що стосується її безпосередньо та не передбачає виконавчих заходів.

Рішення Суду, яким встановлюється недійсність правового акту мають загальну силу, всі органи держав-членів та Євросоюзу мають взяти до уваги таке рішення Суду і діяти відповідно;

➤ **Позови про бездіяльність**

У випадку бездіяльності Європарламенту, Європейської Ради, Ради, Комісії або Європейського центрального банку, а також інших органів, служб, агенцій ЄС при порушенні

Договорів держави-члени та інші інститути Союзу можуть подати позов про бездіяльність. Такий позов є прийнятним у випадку, якщо до відповідної інституції, органу, служби або агенції попередньо зверталися із закликом діяти. Якщо протягом двох місяців від дати звернення відповідна установа не визначила своєї позиції, позов можна подати протягом наступних двох місяців.

Фізичні та юридичні особи також можуть подавати позови про бездіяльність;

➤ ***Позови про відшкодування завданої шкоди***

Будь-яка фізична або юридична особа, якій було завдано шкоди в результаті дії або бездіяльності інститутів, органів, агенцій Євросоюзу або його співробітників можуть подати позов про відшкодування завданої їм шкоди (ст.268 ДФЄС).

Згідно ст. 269 ДФЄС, Суд також розглядає позови держав-членів проти рішень Європейської Ради на підставі ст.7 ДЕС (обмеження прав членства держави в разі порушення цінностей Союзу). Такий позов подається протягом одного місяця з дати ухвалення відповідного рішення Європейської Ради. Суд приймає рішення протягом одного місяця.

Суд надає висновки щодо відповідності міжнародних угод, які укладають між ЄС з однією чи більше державами чи міжнародними організаціями. Якщо угода не відповідає положенням установчих договорів, вона не може бути укладена без відповідних змін.

Суд ухвалює рішення (не вирок!). Рішення Суду справедливості є остаточними і не підлягають оскарженню.

Слід звернути на те, що Суд може вирішувати тільки питання права, які передані йому на розгляд. Він не уповноважений вирішувати які-небудь питання факту, а також застосовувати право до фактів. Це належить до компетенції національних судів, як і тлумачення норм національного права держав-членів ЄС. Суд не має компетенції скасовувати правові акти національного права, навіть якщо вони не відповідають праву ЄС.

Загальний суд до Лісабонського договору називався Судом першої інстанції. Він був створений в 1989 р. з метою розвантажити Суд ЄС. Рішення Загального суду може бути протягом двох місяців оскаржені в Суді справедливості.

СУД АУДИТОРІВ

Важливим елементом інституційної системи є Суд Аудиторів, створений в 1977 році на підставі Договору про реформу бюджетної процедури (1975 р.) Він виник на місці Комітету Контролю, який існував в ЄЕС і Євроатомі та Контролера фінансів, який діяв у ЄСВС. Суд Аудиторів мав доволі незначні повноваження, але Маастрихтський договір істотно збільшив його компетенцію і “підвищив” до рангу інституту Європейського Союзу.

Суд Аудиторів є аналогом вищих органів фінансового контролю держав. Це означає, що всупереч назві, він є не судовим органом, а органом фінансового контролю. В літературі Суд Аудиторів часто називають Рахунковою палатою.

Правовою основою функціонування Суду Аудиторів є Договір про функціонування ЄС а також внутрішній регламент, який потребує схвалення Радою. Суд Аудиторів розташований у Люксембурзі.

До складу Суду Аудиторів входить 28 членів, що обираються Радою на 6 років.

Членом Суду може бути особа, яка у своїй країні входить або входила до складу органів фінансового контролю або ж володіє необхідною кваліфікацією для зайняття посади в Суді Аудиторів. Кандидати на членів Суду Аудиторів повинні надати гарантії повної незалежності. Члени Суду Аудиторів повністю незалежні від держав і діють в спільних інтересах Союзу. Їм не можна отримувати жодних інструкцій ані від своїх держав, ані від інших органів ЄС. Стосовно членів Суду Аудиторів діють також правила несумісності.

Члени Суду Аудиторів під час перебування на посаді не можуть займатися будь-якою професійною діяльністю, оплачуваною або неоплачуваною. Приступаючи до виконання обов’язків, члени Суду Аудиторів урочисто присягають під час виконання та після закінчення строку своїх повноважень поважати обов’язки, що випливають із посади, зокрема обов’язок поводитися чесно та розважливо щодо надання згоди на певні призначення або пільги після закінчення строку повноважень. Член Суду Аудиторів примусово може бути звільнений з посади виключно за рішенням Суду справедливості.

Суд Аудиторів очолює Голова, який обирається членами Суду Аудиторів на 3 роки. До його основних повноважень належить керівництво роботою Суду Аудиторів та його представництво у відносинах з іншими інституціями. Голова Суду Аудиторів є першим серед рівних. З січня 2008 р. посаду Голови Суду Аудиторів обіймає Вітор Мануель да Сільва Калдейра.

Суд Аудиторів працює в 5 постійних контролюючих палатах (камерах), члени яких обирають

Голову камери на 2-річний термін.

Суд Аудиторів має близько 900 співробітників у галузі аудиту, перекладу та адміністрації. Засідання в повному складі Суд Аудиторів проводить приблизно два рази на місяць, щоб обговорити і прийняти документи, а також щорічні доповіді про загальний бюджет ЄС і Європейського Фонду розвитку. Суд Аудиторів ухвалює річні звіти, спеціальні звіти або висновки більшістю своїх членів.

Суд Аудиторів виступає в якості незалежного "опікуна фінансових інтересів громадян Союзу". Суд Аудиторів займається контролем фінансів Європейського Союзу (доходів і видатків) на предмет їх легальності і правильності. Контролю з боку Суду Аудиторів підлягають усі органи, інституції і бенефіціанти фінансів ЄС.

Контроль може здійснюватися як у резиденції Суду - на основі документів фінансової звітності, так і в резиденції контрольованого органу. Суд Аудиторів виконує контролюючі функції насамперед через подання звітів.

Після закінчення бюджетного року Суд надає річний звіт Європарламенту та Раді про достовірність звітності та правомірність і правильність всіх трансакцій, що є основою звітності, і який публікується в Офіційному віснику Європейського Союзу (ст. 287 ДФЄС). У таких спосіб Суд Аудиторів допомагає Європейському Парламенту та Раді виконувати повноваження щодо контролю за виконанням бюджету.

Суд Аудиторів не наділений повноваженнями переслідувати або «карати» порушників фінансової дисципліни. Ці функції виконують в ЄС спеціалізовані агенції, зокрема, Агенція з протидії шахрайству (OLAF).

ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ЦЕНТРАЛЬНИЙ БАНК та Європейська система центральних банків

Ідея створення Європейського центрального банку (ЄЦБ) виникла наприкінці ХХ ст. В 1988 р. Комітет "За валютний союз в Європі" опублікував детальні пропозиції щодо механізму функціонування ЄЦБ. Подальшого розвитку проект ЄЦБ дістав у доповіді Ж. Делора, представленій у квітні 1989 р. У доповіді було розроблено питання щодо мандата, організаційної структури, функцій і статусу вищого органу Валютного союзу – Європейської системи центральних банків (ЄСЦБ), яка складалась з ЄЦБ і центральних банків держав — членів ЄВС. 1 липня 1998 р. вважається датою створення Європейського центрального банку і Європейської системи центральних банків.

1 січня 1999 р. із запровадженням єдиної валюти євро ЄСЦБ почала функціонувати.

Статут ЄСЦБ і ЄЦБ було прийнято в рамках Маастрихтського договору. Після набуття чинності Лісабонським договором, ЄЦБ став одним з 7 головних інститутів Європейського Союзу.

Європейська система центральних банків (ЄСЦБ) складається з:

- ❖ *ЄЦБ, який очолює ЄСЦБ. Акціонерами ЄЦБ є національні центральні банки Європейського валютного союзу. Квоти держав-членів залежать від обсягу ВВП і чисельності населення. Найбільшу частку в капіталі ЄЦБ має Німеччина; ЄЦБ розташований у Франфуркті на Майні (Німеччина);*
- ❖ *центральних банків 28 держав-членів ЄС.*

Як відомо, сьогодні не всі держави-члени ЄС використовують євро в якості валюти, тому в ДФЄС закріплено поняття "*Євросистема*" (ст.282), що включає: ЄЦБ і національні центральні банки тих 18 держав-членів ЄС, валютою яких є євро (Бельгія, Німеччина, Ірландія, Греція, Іспанія, Франція, Італія, Кіпр, Люксембург, Мальта, Нідерланди, Австрія, Португалія, Словенія, Словачія, Фінляндія, Естонія, Латвія) (дані на кінець 2014 р.).

Правовий статус ЄЦБ та ЄСЦБ визначається Договором про Європейський Союз, Договором про функціонування Європейського Союзу та Статутом ЄСЦБ та ЄЦБ (Протокол №4).

Організаційна структура ЄЦБ.

ЄЦБ є незалежною інституцією, що має забезпечити ефективність його діяльності. Поняття незалежності включає функціональну, інституційну, особисту та фінансову незалежність. *Функціональна незалежність* – це правова визначеність, яка забезпечує ЄЦБ необхідними засобами та інструментами для здійснення своїх функцій, незалежно від будь-якого іншого органу; *інституційна незалежність* - закріплена у статтях 130 і 282 ДФЄС та ст. 7 Статуту ЄСЦБ. Ці положення забороняють ЄЦБ, національним центральним банкам держав-членів, членам їхніх керівних органів, здійснюючи повноваження та виконуючи завдання та обов'язки, приймати вказівки від інших установ, органів, служб або агенцій Союзу, будь-якого уряду держави-члена або будь-якого іншого органу. Установи, органи, служби та агенції Союзу та уряди держав-членів беруть зобов'язання дотримуватися цього принципу і не намагаються впливати на членів керівних органів ЄЦБ або національних центральних банків під час виконання ними своїх завдань; *особиста*

незалежність членів керівних органів ЄЦБ є додатковою гарантією незалежності інституції. Установчі договори встановлюють терміни призначення членів керівних органів (зокрема, члени Виконавчої ради призначаються на 8 років без права повторного призначення (ст.283 ДФЄС)) та особливості звільнення з керівних посад (члени Виконавчої ради можуть бути звільнені з посади виключно Судом справедливості) тощо; *фінансова самостійність* - ЄЦБ і НЦБ мають самостійний доступ до фінансових ресурсів для виконання своїх функцій. ЄЦБ має свій власний капітал, свій власний бюджет, незалежний від інших європейських інституцій.

Основним завданням ЄЦБ є утримання на низькому рівні інфляції в ЄС і забезпечення стабільності цін. Для досягнення цієї мети, він пильнує за економічним розвитком в єврозоні і прагне впливати на стан економіки ухвалюючи відповідні рішення. *ЄЦБ має три основні керівні органи:*

➤ ***Рада керуючих*** – основний орган ухвалення рішень в межах євросистеми. До Ради керуючих входять:

- *Всі члени Виконавчої Ради;*
- *Глави національних банків 18 держав-членів ЄС, валютою яких є євро (Євросистеми).*

➤ ***Виконавча рада***

До складу Виконавчої ради входять 6 членів:

- *Президент ЄЦБ*
- *Заступник Президента (Віце-Президент)*
- *чотири інші члени.*

➤ ***Загальна рада***

До складу Загальної ради входять:

- *Президент ЄЦБ*
- *Заступник Президента (Віце-Президент)*
- *Глави НЦБ всіх 28 держав-членів ЄС.*

Завдання. ЄСЦБ створена передусім для забезпечення стабільності цін в ЄС. Саме ЄСЦБ розробляє і проводить узгоджену валютну політику держав-членів та закордонні валютні операції, а також розрахункові операції в межах платіжного балансу, затверджує банкноти, надає відповідні консультації та ін.

ЄЦБ виконує базові функції, надає консультації державам та інститутам ЄС щодо економічної оцінки прийняття національних законів та правових актів ЄС, а також висловлює свою думку відповідним органам щодо валютної, цінової політики.

Досліджуючи повноваження ЄСЦБ та ЄЦБ, не зайвим буде вказати, що з 1999 року в межах ЄС компетенція з розробки і контролю монетарної політики перейшла саме до ЄСЦБ. Основні завдання ЄСЦБ в цій сфері такі:

- розробка та реалізація монетарної політики;
- проведення валютних операцій;
- зберігання та управління офіційними валютними резервами членів ЄБС;
- сприяння безперешкодному функціонуванню платіжної системи TARGET (платіжна система європейського валютного союзу – трансєвропейська автоматизована експрес-система бруто-розрахунків у режимі реального часу, що опосередковує розрахунки понад 34000 кредитних інститутів ЄС; обсяг щоденних платежів у межах системи понад 1 трлн. євро. В TARGET сполучна система побудована на основі міжнародної системи SWIFT).

Слід акцентувати увагу на тому, що ЄЦБ є суб'єктом права й користується в кожній державі-члені ЄС найширшою право-та дієздатністю, що надає законодавство цієї держави юридичним особам; він може, зокрема, набувати рухоме та нерухоме майно та розпоряджатися ним, а також бути стороною в судовому процесі.

Відповідальність. Відповідно до ст. 284 ДФЄС, ЄЦБ регулярно звітує перед Європарламентом про прийняті рішення в сфері грошово-кредитної політики. Президент ЄЦБ подає квартальні звіти до парламентського комітету з економічних і валютних питань. Президент також представляє річний звіт ЄЦБ на пленарному засіданні Європейського парламенту. На додаток до своїх зобов'язань за Договором, ЄЦБ відповідає на письмові запитання членів Європейського парламенту з питань, пов'язаних з мандатом ЄЦБ.

Рахунки ЄЦБ і національних центральних банків також є предметом фінансового контролю, відповідно до статті 27 Статуту ЄСЦБ, у формі аудиторської перевірки незалежними зовнішніми аудиторами, які затверджуються Радою ЄС. Такі аудитори мають повне право перевіряти всі фінансові

документи та рахунки ЄЦБ і НЦБ і отримувати повну інформацію про їхні операції. Крім того, на Суд Аудиторів покладається експертиза ефективності роботи керівництва ЄЦБ і публікація її результатів у щорічній доповіді. Нарешті, ЄЦБ також підлягає контролю з боку OLAF (Агенції з протидії шахрайству).

ЕКОНОМІЧНИЙ І СОЦІАЛЬНИЙ КОМІТЕТ

Окрім головних інституцій в Європейському Союзі функціонують інші консультативні органи, які допомагають головним інституціям, насамперед Європарламенту, Раді та Комісії. На особливу увагу серед них заслуговують Економічний і соціальний комітет і Комітет Регіонів.

Європейський економічний і соціальний комітет був створений в 1958 році згідно з римським Договором про заснування Європейського економічного співтовариства 1957 р. з метою залучення економічних і соціальних груп інтересів до створення спільного ринку і надання інформаційної підтримки Комісії і Раді міністрів. Єдиний Європейський Акт, Маастрихтський, Амстердамський та Ніццький договори посилюють роль Комітету. Правовою основою функціонування Комітету є Договір про функціонування ЄС та внутрішній Регламент.

Наразі Комітет сприяє зміцненню демократичної легітимності і ефективності Європейського Союзу, дозволяючи організаціям громадянського суспільства з держав-членів висловити свої погляди на європейському рівні. У таких спосіб Європейський Союз стає ближчим до людей.

Комітет складається з 353 представників держав-членів ЄС (ДФЄС передбачив склад Комітету у кількості 350 членів, але з приєднанням до ЄС Хорватії в 2013 р. кількість членів Комітету була збільшена). Члени Комітету представляють три групи організованого громадянського суспільства:

- *Працедавці* – представники об'єднань підприємців, що працюють в сфері виробництва, торгівлі, послуг, с/г;
- *Працівники* – представники профспілкових організацій;
- *Група різних інтересів* – представники широкого кола професійних, економічних, культурних організацій.

Організація роботи. Як правило, Комітет збирається у повному складі на пленарних засіданнях дев'ять разів на рік. Комітет скликається Президентом на вимогу Європарламенту, Ради або Комісії. Комітет може також проводити засідання за власною ініціативою. На пленарних засіданнях, рішення ухвалюються простою більшістю голосів.

Повноваження. Основним призначенням Комітету є надання висновків в межах його повноважень. Комітет висловлює думки на запит Ради, Парламенту чи Комісії, але може це робити і з власної ініціативи.

Консультації з Комітетом в деяких випадках для Комісії, Ради та Європарламенту є обов'язковими. Наприклад, ст. 43 ДФЄС закріплює, що Європарламент та Рада, діючи згідно зі звичайною законодавчою процедурою та після проведення консультацій з Комітетом, встановлюють правила, необхідні для досягнення цілей спільної сільськогосподарської політики та спільної політики у сфері рибальства. Ст. 46 ДФЄС встановлює, що Європарламент та Рада, діючи згідно зі звичайною законодавчою процедурою та після проведення консультації з Комітетом, видає директиви або розробляє регламенти, що встановлюють заходи, необхідні для втілення в життя свободи руху працівників. Аналогічні обов'язкові консультації з Комітетом передбачені й в інших статтях ДФЄС (зокрема, ст. 50, 59 та ін.). Європарламент, Рада або Комісія, якщо вважають за необхідне, призначають Комітету строк подання висновку, що не може бути меншим за один місяць від дати, коли голова Комітету отримує повідомлення щодо цього. Після закінчення строку відсутність висновку не перешкоджає здійсненню подальших дій інституціями.

У середньому Комітет забезпечує 170 рекомендаційних документів і думок на рік (з яких близько 15% видаються за власною ініціативою). Всі думки спрямовуються в інституції ЄС, а потім публікуються в Офіційному журналі ЄС.

КОМІТЕТ РЕГІОНІВ

Комітет Регіонів був створений в 1994 р. Маастрихтським Договором, як дорадчий орган для інституцій Європейського Союзу.

Правовою основою діяльності Комітету є Договір про функціонування ЄС та Правила процедури. Місцем розташування Комітету є м. Брюссель.

Комітет Регіонів складається сьогодні з 350 членів, що призначаються Радою, за такою самою процедурою, як призначаються члени Економічного і соціального комітету на 5 років. Всі члени Комітету регіонів мають заступників. Кожна держава обирає своїх членів сама, але вони мають відображати політичні, географічні та регіональні особливості своєї держави.

Членами Комітету регіонів можуть бути представники місцевих та регіональних органів влади

(місцевого самоврядування) держав-членів ЄС. Це можуть бути федеральні міністри, депутати органів місцевого самоврядування, мери (бургомістри) міст, представники місцевих органів влади. Комітет регіонів є “голосом” регіональних та місцевих влад. ДФЄС встановлює заборону членам Комітету регіонів бути депутатами Європарламенту (ст.305).

Порядок роботи. Комітет скликається Головою на вимогу Європарламенту, Ради або Комісії, а також може проводити засідання за власною ініціативою.

Комітет регіонів проводить консультації з Європарламентом, Радою або Комісією, якщо це передбачено установчими договорами. ДФЄС передбачає проведення обов’язкових консультацій з Комітетом регіонів при ухваленні правових актів (шляхом як звичайної, так і спеціальної законодавчої процедури) в певних сферах, зокрема, правила морських перевезень (ст.91), співпраця в сфері зайнятості (ст.149), транс’європейські мережі (ст.172) та ін.

Європейський Парламент, Рада або Комісія, якщо вважають за необхідне, призначають Комітету строк подання висновку, що не може бути меншим за один місяць від дати, коли Президент Комітету отримує повідомлення про це. Після закінчення строку відсутність висновку не перешкоджає здійсненню подальших дій.

Якщо з Економічним і соціальним комітетом проводяться консультації відповідно до ст. 304 ДФЄС, Європарламент, Рада або Комісія інформують Комітет регіонів про запит щодо висновку. Якщо Комітет регіонів вважає, що при цьому зачіпаються певні регіональні інтереси, він може надати висновок з цього питання.

Комітет може надавати висновок за власною ініціативою у випадках, коли він вважає це доцільним. Висновок Комітету разом із протоколом засідання направляється Європейському Парламенту, Раді та Комісії. Щороку Комітет надає близько 50 висновків з законодавчих актів, які ухвалюються інститутами ЄС, а також щонайменше 40 консультацій зацікавлених інститутів

Для захисту власних прерогатив Комітет Регіонів отримав за Лісабонським договором право звернення до Суду (ст.263 ДФЄС).

Отже, основна місія Комітету регіонів полягає в тому, щоб залучати регіональні та місцеві органи влади до процесу прийняття рішень в ЄС.

5. ОСНОВНІ ПРАВОВІ АКТИ ІНСТИТУЦІЙ ЄС

Особливий “автономний” правопорядок ЄС має власну систему правових актів, які мають спільні риси з актами національного права, а також з міжнародно-правовими актами і водночас відзначаються власними характерними особливостями. Інституції ЄС ухвалюють правові акти у відповідності з т.зв. первинним правом-установчими договорами ЄС (Договір про Європейський Союз та Договір про функціонування ЄС).

Основними правовими акти зобов’язального характеру, які ухвалюються інституціями ЄС у формах, передбачених в установчих договорах (а саме в ст. 288 ДФЄС), є – **регламенти, директиви, рішення.**

Регламент (від фр. – *regle* – правило, норма; фр. – *reglement*, англ. - *regulation*). Регламент, за ст.288 ДФЄС, має загальну дію. *Основні властивості регламенту – нормативність, загальнообов’язковість, пряме застосування.* Як регуляторний акт, регламент подібний до законів в національних системах права. Регламенти є *засобом уніфікації*, що полягає в забезпеченні одноманітності правового регулювання певної сукупності суспільних відносин шляхом заміни актів внутрішнього права, які регулювали цю сферу раніше, на нормативно-правові акти ЄС.

Директива (англ. - *directive*). Ст.288 ДФЄС встановлює, що директива має обов’язкову силу для кожної держави-члена ЄС, якій вона адресована щодо результату, якого слід досягти, але залишає державам вибір форми та методів її досягнення (у переважній більшості випадків директиви адресуються одразу всім державам-членам ЄС). Отже, *директива - це нормативний акт, обов’язковий для держав-членів, який потребує імплементації в національне законодавство держав (засоби імплементації обирає держава) Як правило, директива не має прямої дії.*

Директива містить “модельні норми”, які держави-члени мають закріпити в національному законодавстві шляхом внесення змін до чинних нормативно-правових актів або ухвалення нових. В директиві встановлюється імплементаційний період – строк, протягом якого держава (держави) зобов’язана імплементувати положення директиви - від кількох місяців до кількох років. Хоча директива і залишає державам свободу вибору форм та засобів її імплементації, втім формулювання директив настільки детальні та чіткі, що насправді свобода вибору є досить обмеженою.

Специфіка директив полягає в тому, що ще до завершення імплементаційного періоду вона здійснює попередній вплив на адресатів. Як визначив Суд ЄСп, під час імплементаційного періоду держава не може видавати будь-яких норм, які могли б ставити під загрозу досягнення мети директиви (Справа «Інтерінвайронмент Валоні»). Йдеться про т.зв. “попередню дію директив”.

Директива зобов'язує державу ефективно впровадити її зміст у власну правову систему. Національний законодавчий акт, який імплементує в правове поле держави директиву не обов'язково має відбивати положення директиви дослівно, втім держава зобов'язана подбати про те, щоб фізичним та юридичним особам, які отримують певні права, було забезпечено належний доступ до всіх засобів правового захисту цих прав, як це передбачено правом ЄС.

Невідповідна або невчасна імплементація директив спричиняє відповідальність держави перед ЄС, що може полягати у формі накладення штрафу на таку державу (мали місце поодинокі випадки). Держава несе відповідальність в разі неімплементації директиви також і перед приватними особами (справа “Франкович”).

Директиви є засобом гармонізації, що означає змістовне зближення за допомогою директив законодавства держав-членів ЄС у певній галузі.

Рішення (англ. decision, фр. decision). За ст. 288 ДФЄС, рішення є обов'язковим в повному обсязі. Якщо рішення має адресатів, воно є обов'язковим тільки для них. Рішення – це юридично обов'язковий акт, який має інше призначення ніж регламенти та директиви. Практикою Суду ЄС підтверджено можливість прямої дії рішень.

Лісабонський договір розширив застосування рішень. З одного боку, рішення можуть мати характер індивідуальних актів, які адресуються конкретним суб'єктам - державам-членам або приватним особам (наприклад рішення Комісії про накладення штрафів за порушення правил конкуренції). З іншого – рішеннями можуть оформлюватися інші юридично обов'язкові приписи (в тому числі нормативні), які не мають на меті уніфікацію або гармонізацію національного законодавства держав-членів. Також, відповідно до ст. 22 ДЄС, правовим інструментом реалізації спільної зовнішньої політики та політики безпеки стає рішення, що не належить до законодавчих актів із спеціальною процедурою його прийняття Європейською Радою і Радою (ст. 31 ДЄС). Крім того, рішення можуть врегульовувати організаційні питання, включаючи уточнення або внесення змін до окремих положень установчих договорів, не змінюючи сфери компетенції Союзу (ст. 48 ДЄС).

Рекомендації та висновки. Незважаючи на те, що, відповідно до ст. 288 ДФЄС, рекомендації та висновки не мають зобов'язальної сили, їхньою особливістю є необхідність їх урахування національними судами держав – членів ЄС. Крім того, рекомендації та висновки є необхідною передумовою ухвалення обов'язкових правових актів ЄС, чим забезпечується принцип субсидіарності.

Лісабонський договір запровадив класифікацію правових актів на підставі таких критеріїв, як суб'єкт, що видає акт, юридична сила цих актів та процедура їх прийняття. На підставі цих критеріїв правові акти поділяються на дві категорії: законодавчі та незаконодавчі. **Законодавчим актом** є такий правовий акт, який має юридично обов'язкову силу, що приймається відповідно до звичайної законодавчої або спеціальної законодавчої процедури за участю Ради ЄС та Європарламенту (ст. 289 ДФЄС). Таким чином, правові акти, видані Європейською Радою, Комісією або Європейським центральним банком, законодавчими актами не визнаються. До **незаконодавчих актів** належать як юридично обов'язкові акти, видані інститутами відповідно до інших процедур прийняття, так і рекомендації та висновки, які не мають обов'язкової сили незалежно від інституту, що їх ухвалив. Серед незаконодавчих актів виділяються дві підкатегорії: делеговані та імплементаційні (виконавчі) акти. Делеговані акти приймаються Комісією на підставі та в межах повноважень, які делеговані їй у законодавчому акті (ст. 290 ДФЄС). Імплементаційні акти приймаються Комісією або Радою з метою забезпечення єдиних умов реалізації, які були передбачені в т. зв. “базових” регламентах або директивах (ст. 291 ДФЄС). Відтепер назва відповідного нормативно-правового акта в обов'язковому порядку має відображати, до якої підкатегорії він належить: чи то “делегований”, чи то “виконавчий”.

ВИДИ НАВЧАЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ до МОДУЛЯ

Практичне заняття №1

«Причини та передумови європейської інтеграції та створення європейських інтеграційних об'єднань»

Завдання для виконання:

Опис завдання:

Термін “інтеграція” походить від латинського «*integratio*», що означає “цілий”. Відповідно інтеграцію можна трактувати як стан об'єднання частин в ціле, а також процес, що призводить до такого стану. Якщо термін “інтеграція” застосувати для міжнародних відносин, то її слід визначити як заснований на інтересі самостійних суб'єктів (держав) добровільний, об'єктивний, усвідомлений процес їх зближення, який має потенціал регулювання та розвитку. Основною метою інтеграції є пошук та посилення форм та методів співробітництва для створення якісно нових можливостей вирішувати проблеми, забезпечуючи при цьому внутрішню стабільність. *На основі поняття спробуйте дати визначення європейської інтеграції, сформулювати її мету. Поміркуйте, чому саме в 2 пол. ХХ століття став можливим розвиток європейської інтеграції. Визначте економічні, політичні та культурні причини та передумови європейської інтеграції. Чи була, на Ваш погляд, альтернатива європейській інтеграції після II світової війни? Обґрунтуйте.*

Форма звітності для виконання завдання

<i>Поняття європейської інтеграції</i>	
<i>Економічні причини та передумови</i>	
<i>Політичні причини та передумови</i>	
<i>Культурні причини та передумови</i>	
<i>Альтернатива європейській інтеграції</i>	

Практичне заняття №2

«Критерії членства в ЄС та відповідність ним України »

Завдання для виконання:

Опис завдання:

Окресліть основні критерії членства в ЄС. Оцініть відповідність ним України на сучасному етапі.

Форма звітності для виконання завдання

<i>критерій</i>	<i>Опис критерію</i>	<i>Відповідність критерію сучасної України</i>

ПІДСУМКОВИЙ КОНТРОЛЬ ДО МОДУЛЯ

Тест для самоконтролю

1. Яким договором був заснований Європейський Союз:
 - ☐ Амстердамський договір.
 - ☐ Маастрихтський договір.
 - ☐ Лісабонський договір.
2. Про які правові акти ЄС говорять як про засіб гармонізації законодавства держав членів ЄС:
 - ☐ регламенти;
 - ☐ директиви;
 - ☐ рішення;
 - ☐ установчі договори.
3. На який термін обираються судді Суду Справедливості?
 - ☐ 6 років;
 - ☐ 5 років;
 - ☐ 4 роки;
 - ☐ 3 роки.
4. Визначте склад Європейської Комісії, яка почала діяти 1 листопада 2014 р.
 - ☐ Складається по одному представнику від кожної держави-члена ЄС;
 - ☐ Складається по одному представнику від кожної держави-члена ЄС + Президент;
 - ☐ Складається з представників 2/3 держав-членів ЄС;
 - ☐ Європейська комісія не має постійного складу, він змінюється залежно від питання, яке розглядає Комісія (конфігурації).
5. Які нормативно-правові акти ЄС вказують на цілі та результати, що мають бути досягнуті, причому національним органам надається свобода вибору форм та методів їх реалізації?
 - ☐ Директиви;
 - ☐ Регламенти;
 - ☐ Рішення;
 - ☐ Висновки.
6. До складу Європарламенту входять
 - ☐ 750 депутатів + Голова
 - ☐ по одному депутату від кожної держави члена ЄС;
 - ☐ Європарламент працює в конфігураціях, тому він не має постійного складу.
7. Мета якого Установчого договору сформульована так: „завершити розпочатий Амстердамським договором процес, що має підготувати інститути Європейського Союзу для функціонування в розширеному Союзі”?
 - ☐ Ніщський договір 2001р.
 - ☐ Договір про запровадження Конституції для Європи 2004 р.,
 - ☐ Єдиний Європейський Акт 1986р.
 - ☐ Лісабонський договір 2007р.
8. Якщо член Європейської Комісії не відповідає вимогам займаної посади чи вчинив проступок, несумісний з займаною посадою, то він звільняється з посади
 - ☐ Державою-членом, громадянином якої він є

- ☐ Судом ЄС
 - ☐ Європейською Радою одноголосно
 - ☐ Головою Європейської Комісії
9. Якщо Європейська Рада ухвалює рішення кваліфікованою більшістю, то це означає, що
- ☐ Застосовується система подвійної більшості, що діє й при голосуванні в Раді ЄС;
 - ☐ Рішення ухвалюється якщо 2/3 членів Європейської Ради голосують «за» або утримуються;
 - ☐ Рішення ухвалюється за умови його підтримки 3/5 членів Європейської Ради включно з Президентом Європейської Ради;
 - ☐ Європейська Рада наразі ухвалює рішення тільки одноголосно (консенсусом), а не кваліфікованою більшістю.
10. Суддя Суду ЄС може бути звільнений з посади
- ☐ За одноголосним рішенням Суду ЄС;
 - ☐ За рішенням одноголосним Європейської Ради;
 - ☐ За одноголосним рішенням Європейської Комісії;
 - ☐ Державою, від якої він призначений.
11. Назвіть в якому суді можуть бути оскаржені рішення Суду справедливості?
- ☐ Європейського суду з прав людини;
 - ☐ Міжнародного суду ООН;
 - ☐ національних судів держав-членів;
 - ☐ рішення Суду справедливості не можуть бути оскаржені;
 - ☐ спеціально створеного міжнародного суду ad hoc.
12. Який(і) з названих правових актів ЄС є законодавчими?
- ☐ Висновок Ради
 - ☐ Зелена Книга “Іпотечний кредит у ЄС”
 - ☐ Рекомендація Ради
 - ☐ Регламент Ради/ Парламенту
 - ☐ Рішення Європейської Ради.
13. Вкажіть скільки голосів мають держави-члени ЄС при голосуванні кваліфікованою більшістю в Раді?
- ☐ Кожна держава має 1 голос;
 - ☐ Кожна держава має встановлену кількість голосів (від 29 до 3);
 - ☐ Кожна держава має встановлену кількість голосів (від 6 до 96);
14. Верховний представник ЄС з закордонних справ та політики безпеки
- ☐ Призначається Європейською Радою на 2,5 роки;
 - ☐ Призначається державами-членами на 5 років;
 - ☐ Обирається Європарламентом на 5 років;
 - ☐ Обирається Радою кваліфікованою більшістю голосів;
 - ☐ Немає правильної відповіді.
15. Створення якого Європейського Співтовариства фактично стало реалізацією “Плану Шумана”?
- ☐ Європейського співтовариства з вугілля і сталі;
 - ☐ Євроатому;
 - ☐ Європейського економічного Співтовариства.
16. Який (і) інститути ЄС уповноважені примати законодавчі акти?
- ☐ Рада Європи

- ☐ Європейська Рада
- ☐ Рада

17. Розширення Європейського Союзу до 28 членів відбулось

- ☐ в квітні 2004 р.
- ☐ в травні 2007 р.
- ☐ в червні 2009 р.
- ☐ в липні 2013 р.

18. За загальним правилом, Європейський Парламент приймає рішення

- ☐ Простою більшістю голосів;
- ☐ Кваліфікованою більшістю голосів;
- ☐ Абсолютною більшістю голосів.

19. Основним призначенням Суду ЄС є :

- ☐ Встановити покарання для порушників права ЄС;
- ☐ Забезпечити дотримання права ЄС шляхом його тлумачення і застосування
- ☐ Забезпечити реалізацію права ЄС

20. Економічний і соціальний комітет є

- ☐ Інститутом ЄС
- ☐ Дорадчим органом ЄС
- ☐ Статус Комітету в установчих договорах не визначено

21. До складу якого інституту ЄС входить один представник міністерського рівня від кожної держави-члена, уповноважений приймати зобов'язання?

- ☐ Рада ЄС
- ☐ Європейська комісія
- ☐ Європейський Парламент
- ☐ Суд Аудиторів (Рахункова палата)
- ☐ Європейська Рада

22. Які нормативно-правові інститутів ЄС можна охарактеризувати як акти уніфікації національного права, які за юридичною силою аналогічні національним законам?

- ☐ Регламенти;
- ☐ Директиви;
- ☐ Рішення;
- ☐ Білі книги.

23. Акціонерами ЄЦБ виступають

- ☐ центральні банки держав-членів, валютою яких є євро;
- ☐ центральні банки держав-членів ЄС;
- ☐ комерційні банки держав-членів ЄС;
- ☐ Міжнародний валютний фонд;
- ☐ Європейський інвестиційний банк;
- ☐ Європейський банк реконструкції та розвитку.

24. До складу Економічного і соціального комітету наразі входять

- ☐ 28 членів
- ☐ 353 члени
- ☐ 750 членів

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Гердеген М. Європейське право / Пер. з нім. — К.: «КІС», 2008.
2. Горниг Г. Право Европейского Союза / Г. Горниг, О. Витвицкая. — СПб. : Питер, 2005.
3. Дэйвис К. Право Европейского Союза : пер. со 2-го англ. изд. — К. : Знання, 2005.
4. Десмон Дайнен. Дедалі міцніший союз. Курс європейської інтеграції / Пер. з англійської. — К.: "К.І.С.", 2006. - 696 с.
5. Кернз В. Вступ до права Європейського Союзу : навч. посіб. : пер. з англ. — К. : Знання, КОО, 2002.
6. Опришко В.Ф., Омельченко А.В., Фастовець А.С. Право Європейського Союзу. Загальна частина: Підручник для вищих навчальних закладів. - К., 2002.
7. Право Європейського Союзу : навч. посіб. / за заг. ред. Р. А. Петрова. — 2-ге вид. — К. : Істина, 2009.
8. Свобода П. Вступ до європейського права : пер. з чеськ. — К. : К.І.С. — 2006.
9. Довгань В.М. Правовий статус Європейського Парламенту в системі органів Європейського Союзу. — К.; 2008.
10. Вибори в Європейському Союзі / Ред. Д.С. Ковриженко. - К.: ФАДА, 2006. - 156 с.
11. Європейський Союз: основи політики, інституційного устрою та права: Навч. посіб. / Кер. проекту Г. Шиманьски-Гайер; Наук. ред. В. П'ятницький; Т-во Карла Дуйсберга; М-во екон. України; Ін-т європейської політики, м. Берлін. - К., Кельн: Заповіт, Б.р. - 369 с. (Україна на шляху до Європи).
12. Сорон Жак — Люк. Курс європейських інституцій: європейська головоломка: Підручник. / Пер. з франц. За ред. В.І. Муравйова. — К.: ІМВ, 2001. — 444 с.

ЗМІСТ

Назва	Сторінка
Програма Модуля	3
Теоретичні та інформаційні матеріали до Модуля	7
Теоретичний матеріал до Модуля	8
Види навчальної діяльності до Модуля	37
Підсумковий контроль до Модуля	39
Список рекомендованих джерел до Модуля	42

Навчальне видання

**Навчальний посібник до модуля
«Європейський Союз: інституційні та правові основи»**

Автор:

Назаренко Олена Аркадіївна

Видавництво “_____”