

12631

# Навчальний посібник

Європейський Союз:  
основи політики,  
інституційного устрою та права

Українська Академія  
державного управління  
при Президентові України  
**БІБЛІОТЕКА**  
ІНВ. № \_\_\_\_\_



**TRANSFORM**

DAS BERATUNGSKONZEPT  
DER BUNDESREGIERUNG  
FÜR OSTEUROPA



Carl Duisberg  
Gesellschaft e.V.



МІНІСТЕРСТВО  
ЕКОНОМІКИ УКРАЇНИ





## Передмова

Одним із головних пріоритетів зовнішньої політики України на сучасному етапі розвитку є курс на інтеграцію до Європейського Союзу. Це прагнення потребує значних зусиль з боку держави в досягненні політичної та інституційної стабільності, верховенства права, розвитку демократії, трансформації та розвитку ринкової економіки.

Для свідомого та послідовного наближення до цієї мети необхідне ґрунтовне вивчення основ політики, інституційного устрою та права ЄС. Саме цьому має сприяти публікація навчального посібника, який був розроблений німецькими спеціалістами товариства ім. Карла Дуйсберга в рамках програми TRANSFORM для країн — асоційованих членів ЄС.

Посібник всебічно висвітлює історію становлення ЄС, його основи та структуру, цілі, принципи, повноваження та правоустрій Співтовариства. В публікації детально висвітлено склад органів і інститутів ЄС, етапи та процедури ухвалення ними рішень і правових актів.

Дуже вдалим є аналіз створення підґрунтя для формування європейського внутрішнього ринку, його цілей і принципів, а також засад діяльності Співтовариства.

Автори публікації забезпечили посібник зрозумілим і продуманим методичним матеріалом, завдяки чому він може бути використаним як для навчальних цілей, так і для практичної роботи фахівцями органів державної влади.

Сподіваюсь, що перше видання цієї книжки українською мовою слугуватиме доброю основою для поширення знань про Європейський Союз, дасть можливість українському суспільству зробити виважені та послідовні кроки на шляху європейської інтеграції.

Щиро дякую німецьким та українським фахівцям, які доклали багато зусиль для перекладу та публікації посібника в Україні.

**Василь РОГОВИЙ,**  
Міністр економіки України

## НАВЧАЛЬНИЙ ПОСІБНИК

### ЗАГАЛЬНИЙ ЗМІСТ

#### **Розділ 1.**

Процес європейської інтеграції та його витоки — взірці,  
чинники й етапи розвитку ..... 5

#### **Розділ 2.**

Європейський Союз: основи та структура ..... 23

#### **Розділ 3.**

Цілі, принципи, повноваження та правоустрій  
Європейського Союзу й Європейського Співтовариства ..... 43

#### **Розділ 4.**

Органи та інститути Європейського Союзу ..... 83

#### **Розділ 5.**

Ухвалення рішень Європейського Союзу: етапи та процедури ..... 177

#### **Розділ 6.**

Правові акти Європейського Союзу та механізми їх дії ..... 211

#### **Розділ 7.**

Європейський внутрішній ринок ..... 223

#### **Розділ 8.**

Регіональна структурна політика ..... 275

#### **Розділ 9.**

Рекомендована література ..... 307

#### **Розділ 10.**

Європейський Союз від А до Я: алфавітний покажчик ..... 319

**Методичний поради́ник для викладача** ..... 331

# CDG

## **Європейський Союз:**

**основи політики, інституційного устрою та права**

**Навчальний посібник**



### **Розділ 1**

**Процес європейської інтеграції та його витоки — взірці,  
чинники й етапи розвитку**

## **ЗМІСТ**

<b>В контексті Амстердамського договору</b> . . . . .	<b>1-7</b>
<b>1 Процес європейської інтеграції та його витоки — взірці, чинники й етапи розвитку</b> . . . . .	<b>1-12</b>
1.1 Європейська інтеграція та суверенітет національних держав: антитеза чи симбіоз? . . . . .	1-13
1.2 Головні чинники європейської інтеграції . . . . .	1-14
1.3 Європейська інтеграція: результат дії «логіки речей»? . . . . .	1-20
<b>Методичні вказівки до розділу 1</b> . . . . .	<b>1-22</b>

## В КОНТЕКСТІ АМСТЕРДАМСЬКОГО ДОГОВОРУ

Середина 80-х років стала для Європейського Союзу (ЄС) та його країн-членів періодом стрімкого і послідовного перегляду договорів. Уперше правовий акт про єдину Європу — Римські договори 1957/1958 року — було оновлено в 1986/1987 році після ухвалення Єдиного Європейського Акта (ЄЕА). Через декілька років відбулось підписання досить неоднозначно сприйнятого Маастрихтського договору (1992/93), яким було започатковано Європейський Союз. Амстердамський договір, укладений 16-17 липня 1997 року керівниками країн та урядів ЄС і підписаний 2 жовтня 1997 року міністрами закордонних справ країн-членів ЄС, заклав нові підвалини процесу європейської інтеграції на основі переосмислення існуючих здобутків.

Протягом останніх десяти років Договір зонайменше тричі ґрунтовно переглядався. З огляду на це, стають зрозумілими твердження деяких аналітиків, що процес європейського єднання перебуває «в динамічному стані постійного реформування» (Монар, с.6).

Амстердамський договір, основи якого були закладені ще в Маастрихтському договорі, став результатом марафонського за тривалістю процесу переговорів та консультацій. Відповідно до абзацу 2 ст. N ДЄС (цього ж питання стосуються ст. В.5, J.4, J.10 ДЄС, ст. 189b ДЄСпв; Протоколи № 1 та 16 до ДЄС), на 1996 рік було заплановано скликання міжурядової конференції з метою перегляду окремих положень договору. Це стосувалося насамперед другої та третьої «колони» у загальній побудові ЄС, тобто Спільної політики з питань безпеки та зовнішніх відносин (СПБЗ) та співробітництво у сфері охорони порядку та правосуддя (СОПП). Не минуло й 15 місяців із часу ратифікації Маастрихтського договору, який набув чинності 1 листопада 1993 року, як країни-члени знову взяли за його перегляд.

Підготовча робота була проведена органами Співтовариства насамперед Радою, Комісією та Європейським Парламентом, які навесні 1995 року підбили підсумки виконання Маастрихтського договору. Робоча група із підготовки нової міжурядової конференції, скликана країнами-членами ЄС 2 червня 1995 року у Месіні під головуванням комісара ЄС Марселіно Орея, до кінця року виконала великий обсяг роботи. Досить швидко на засіданнях робочої групи окреслились і суттєві розходження в позиціях окремих країн-членів.

Незабаром усі учасники збагнули, що наступний перегляд домовленостей не обмежиться лише тими напрямками, які були передбачені Маастрихтським договором.

Перелік тем став значно ширшим ще в той момент, коли Європейська Рада на своєму засіданні в Туріні 29 березня 1996 року



прийняла рішення надати мандат для переговорів представникам урядів країн-членів, які мали обговорити питання про перегляд договору (звідси й пішла назва «Міжурядова конференція»). Крім наведених вище питань, що стосувалися СПБЗ та СОПП, в центрі уваги засідань міжурядової конференції опинились і деякі інші.

Найважливіші з них:

- інституційна реформа та реформування процедури прийняття рішень з метою збереження дієздатності та правочинності ЄС в майбутньому;
- забезпечення гнучкої інтеграції за одночасного збереження спільних надбань (інша назва: механізм поглиблення співробітництва/посилення гнучкості);
- розвиток демократичних принципів прийняття рішень шляхом розширення прав Європейського Парламенту та підвищення ролі національних парламентів (тобто протидія обмеженню демократії);
- підвищення авторитету ЄС і наближення його до інтересів громадян, шляхом посилення прозорості та конкретизації принципу субсидіарності, а також за рахунок подальшого вдосконалення екологічної політики та політики зайнятості.

Під час роботи міжурядової конференції ще чіткіше, ніж це було на засіданнях робочої групи, виявились розбіжності в поглядах країн-членів ЄС. Троє головуючих від Ради ЄС, що представляли Ірландію, Італію та Нідерланди, спробували згладити розбіжності в інтересах і погодити компромісні пропозиції. В першому півріччі 1997 року Нідерланди, що головували на той час у Раді, внесли на розгляд декілька проектів Договору, які крок за кроком мали наблизити учасників цього процесу до прийняття його нової редакції.

Але й після ґрунтовної підготовки заключне засідання міжурядової конференції — Європейської Ради в Амстердамі 16-17 червня 1997 року — пройшло в напруженій атмосфері. Тут ще раз з усією ясністю далися взнаки розбіжності в інтересах країн-членів ЄС. Засідання голів держав та урядів тривало до пізньої ночі і завершилось лише 18 червня о 3.30 ранку.

*При бажанні інформацію щодо деталей переговорів можна знайти у списку рекомендованої літератури.*

Лише через два дні після зустрічі на вищому рівні її учасники збагнули наслідки домовленостей, досягнутих у ході засідання Європейської Ради. Висловлюються навіть припущення, що інтенсивні контакти, які мали місце в період з 18 по 20 червня між усіма країнами-членами, відбувалися з метою «осмислення того, що власне було ухвалено Європейською Радою в надзвичайно напруженій — як було визнано усіма — ситуації. Така думка знаходить своє підтвердження і в тому факті, що через декілька тижнів після засідання Європейської Ради на рівні Комітету постійних

представників країн ЄС (відомого також під назвою КОРЕПЕР) було піддано ретельному аналізу чимало питань, щоб з'ясувати, «як має виглядати остаточний варіант тексту» (Нікель, с.219).

І Маастрихтський, і Амстердамський договори є рамковими угодами, які увібрали в себе окремі суттєві доповнення існуючих досі європейських договорів (ДЄС, ДЄСпв, ЄСВС, Євратом). До Амстердамського договору включено, насамперед, зміни та доповнення до Договору про Європейський Союз (ДЄС) та Договору про заснування Європейського Співтовариства (ДЄСпв). Він є надзвичайно комплексним європейським договірно-правовим документом, який складається із 116 нових статей, 13 Протоколів та 45 Заяв, і починає діяти у повному обсязі лише після ратифікації усіма країнами-членами ЄС.

Найважливіші зміни в Амстердамському договорі, порівняно з Маастрихтським, відбуваються насамперед у таких сферах:

**□ основні права та створення простору свободи, безпеки і права —**

реформа третьої «колони» в загальній побудові ЄС, тобто співробітництва у сфері охорони порядку та правосуддя, а також перенесення більшої частини положень Шенгенських угод із третьої до першої «колони» в загальній побудові ЄС; розширення системи захисту основних прав, заборона дискримінації, механізм санкцій проти країн-членів, які систематично порушують права людини;

**□ Союз і громадяни —**

новий розділ щодо політики зайнятості; включення Протоколу про соціальне забезпечення Маастрихтського договору до Амстердамського договору; екологічна політика; політика в галузі охорони здоров'я; політика захисту прав споживачів; боротьба з шахрайством; покращення доступу громадян до документів Європейського Союзу — прозорість, конкретизація принципу субсидіарності;

**□ спільна політика з питань безпеки та зовнішніх відносин (СПБЗ) —**

реорганізація так званої трійки, покладання функцій Генерального секретаря Ради на «високоповажного представника» СПБЗ; створення структурного підрозділу стратегічного планування та раннього інформування; посилення зв'язків між ЄС та ЗЄС на інституційному рівні, договірне закріплення Петерсберзьких завдань: гуманітарні питання, акції порятунку та використання збройних сил для подолання кризових ситуацій, в тому числі й миротворчі заходи; нові правила фінансування СПБЗ; новий інструмент: «Спільна стратегія»; поступове запровадження голосування у певних випадках кваліфікованою більшістю;



**□ Інститути та процедури ЄС —**

посилення ролі Президента Комісії; обмеження кількості комісарів до 20; обмеження кількості членів Європейського Парламенту до 700; посилення ролі Європейського Парламенту шляхом розширення прав на участь у голосуванні та ухваленні рішень; розширення сфери повноважень Європейського Суду, Комітету регіонів, Економічного та Соціального комітетів;

**□ механізм поглиблення співробітництва —**

спроба запобігання блокуванню з боку країн, не готових до інтеграції, або ж негативно налаштованих щодо неї; загальні та конкретні застереження щодо першої, другої та третьої «колони» в загальній структурі ЄС, коли країни-члени, які прагнуть тіснішої співпраці, за певних умов можуть використовувати інститути та процедури Союзу.

Окрім нових та видозмінених статей до Амстердамського договору увійшла значна кількість Протоколів і Заяв, зокрема:

- Протокол № 7 про інститути Європейського Союзу з огляду на його розширення;
- Протокол № 30 до ДЄСПв про застосування принципів субсидіарності та пропорційності;
- Заява № 32 про організацію та діяльність Комісії;
- Заява № 37 про спорт.

**Загальна оцінка**

Навіть не вдаючись до глибокої критичної оцінки змісту Амстердамського договору чи дослідження питання, чи вдалося Міжурядовій конференції досягти поставлених цілей і, якщо так, в якому обсязі, можна відзначити, що ці оцінки будуть надто різні і їх неможливо звести до спільного знаменника. До того ж будь-які оцінки залежать як від особистого погляду, так і від цілей, заради яких вони здійснюються. Зрештою Амстердамський договір є лише широкою робочою програмою, що має бути втілена в життя протягом наступних років. Лише тоді остаточно з'ясується його вплив на подальший перебіг процесу європейської інтеграції. Досвід минулого свідчить, що прогнози, які робляться сьогодні, рідко співпадають з реаліями завтрашнього дня.

Відомо, що Амстердамський договір став об'єктом численних критичних оцінок. Особливо це стосується інституційної сфери, а саме, реформування спільних органів та процедур прийняття рішень з огляду на розширення ЄС (зокрема, визначення ваги голосу кожного представника в Раді міністрів та розширення сфер, в яких може проводитись голосування кваліфікованою більшістю голосів).



Необхідність змін (зокрема, з огляду на нову хвилю розширення ЄС) спочатку визнавалось усіма діючими особами, що мали відношення до перегляду положень Договору, і відповідне обговорення було визначено одним із найважливіших завдань Міжурядової конференції (див., наприклад, матеріали засідання Європейської Ради в Туріні від 29 березня 1996 року). Але критично налаштовані спостерігачі вважали, що Міжурядова конференція не впоралась з цим, чи не найголовнішим своїм завданням. По суті, вона зосередилась лише на питанні дотримання «календарних строків розширення» (переговори про розширення мали розпочатись через шість місяців після успішного завершення Міжурядової конференції), замість того, щоб по-справжньому зосередитись на справді складній проблемі змісту інституційних реформ.

Постає запитання, чи будуть достатніми заплановані кроки щодо реформування для того, щоб забезпечити ЄС здатність прийняти до свого складу нових членів. Воно породжує суттєві і небезпідставні побоювання, що «після несміливих спроб реформування своїх інститутів Європейський Союз <...> навряд чи переживе наступну хвилю розширення без симптомів паралічу» (Вайденфельд, 1997, с.58).

На цьому тлі вже сьогодні дедалі чіткіше окреслюються контури нового перегляду Договору. Так, Європейська Комісія у «Порядку денному 2000» запропонувала скликати «якомога швидше, на початку нового тисячоліття» міжурядову конференцію, «яка будь-що повинна завершитись запровадженням процедури прийняття рішень кваліфікованою більшістю голосів». Отже ЄС і в наступному десятиріччі продовжуватиме, або буде змушений продовжувати «динамічний процес постійного реформування».

Проте, після Амстердамського договору загальний обсяг сфер політики ЄС та його органів значно розширився і поповнився новими важливими секторами. Цьому «розширенню галузей діяльності, появі нових інструментів та повноважень керівники урядів [ЄС] протиставили епізодичні та систематичні намагання обмежити небажану надмірну інтеграцію» (Весселс, с. 125).

Запровадження механізмів, що обмежують можливості делегування повноважень, розмежування національного й європейського рівнів повноважень та компетенції (насамперед, завдяки подальшому уточненню принципу субсидіарності), не стали остаточним вирішенням проблеми. Чіткий розподіл повноважень між європейським та національним рівнями так і не відбувся. А тому напруга з огляду на такі два вектори як «прагнення максимально наблизитись до інтересів громадян і забезпечення оптимального простору для розв'язання проблем» (Весселс, с.125) зберігається й надалі.

Оцінюючи Амстердамський договір, учений-політолог, який спеціалізується на проблематиці ЄС, Вольфганг Весселс відзна-

час: «Амстердамський договір в обмеженому обсязі відкриє перед Європейським Союзом нові сфери діяльності, посилить механізми і надасть у його розпорядження ефективніші засоби управління та регулювання. Загалом побудова Європейського Союзу справлятиме враження більшої монолітності та завершеності. Проте на заваді процесу побудови та розбудови стоять складні процедури, вплив яких поки що важко оцінити, з широким спектром спеціальних правил із багатьма винятками, можливістю накладання вето та повернення питань на повторне обговорення. При детальнішому аналізі Договір набуває ще більш комплексного і малозрозумілого характеру» (Весселс, с.131).

### **Поради щодо роботи з Договором**

Для зручності користування Амстердамським договором особливо важливо знати нові назви статей ДЄС та ДЄСпв, перейменування яких відбулося у результаті так званої консолідації.

Щоб полегшити роботу з Договором, потрібно звернути увагу на такі моменти:

- ДЄС відтепер складається з 8 розділів та 53 статей. У новому ДЄС запроваджена наскрізна нумерація від ст. 1 до ст. 53, тоді як статті в старому ДЄС позначались комбінацією з букв та цифр. Наприклад, статті J.1 у старому варіанті ДЄС відповідає стаття 11 нового ДЄС;
- у ДЄСпв відтепер також застосовується скрізна нумерація статей. Прийнято рішення відмовитись від комбінації літер та цифр, що також практикувалась раніше в ДЄСпв. Наприклад, статті 3b у старому варіанті ДЄСпв відповідає стаття 5 нового ДЄСпв. Разом з чинними, видозміненими та новими статтями, які з'явились після міжурядової конференції, ДЄСпв сьогодні складається з 314 статей.

В Амстердамському договорі вміщено Порівняльну таблицю, яка допоможе розібратися з новою нумерацією статей Договору і стане в нагоді тим, хто досі мав справу лише з Договором у Маастрихтській редакції, а також дасть можливість порівняти новий та старий Договори у загальних вимірах.

## **1 ПРОЦЕС ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ ТА ЙОГО ВИТОКИ — ВЗІРЦІ, ЧИННИКИ Й ЕТАПИ РОЗВИТКУ**

Зміни, що відбулися в Європі у зв'язку із завершенням протистояння Схід-Захід, привели до зростання ролі і ваги Європейського Союзу (ЄС).

На думку Європейської Ради, висловлену в грудні 1989 року, ЄС став «чітким орієнтиром із неабиякою притягальною силою», а також «наріжним каменем нової європейської архітектури». Після завершення конфронтації Схід-Захід, завдяки **зниженню**



**ваги фактора військової сили** у міжнародних відносинах та ревальвації економічних і цивілізаційних чинників, що є вагомими складовими сучасного європейського устрою, ЄС опинився у досить вигідному становищі. Економічна і цивілізаційна конструктивна сила ЄС має неабиякий притягальний вплив майже на всі країни Європи, і в першу чергу — країни Центральної та Східної Європи, які переживають процес трансформації.

ЄС не є витвором 90-х років. ЄС у своєму нинішньому вигляді можна вважати результатом тривалого процесу, який і в минулому і сьогодні позначений ростом, кризами та реформами. Поки що останнім етапом цього процесу став Амстердамський договір — новий рубіж на шляху до європейської Конституції. Розвиток європейської інтеграції супроводжувався чималою кількістю різноманітних політичних концепцій і моделей. При цьому ніколи не існувало погодженого між країнами-членами чітко визначеного підсумкового стану європейської інтеграції або обов'язкового для всіх взірця майбутнього ЄС.

З огляду на **відсутність визначеного остаточного стану**, тобто **окресленої кінцевої мети** європейської інтеграції, між країнами-членами час від часу спалахують суперечки, зумовлені існуванням різних поглядів. Різні позиції зводяться як правило до двох: «федеральна держава» — «союз держав» або ж «Сполучені Штати Європи» — «Європа як спільнота національних держав».

## 1.1 **Європейська інтеграція та суверенітет національних держав: антитеза чи симбіоз?**

Питання про роль країн-членів ЄС в процесі інтеграції було і залишається джерелом напруги у стосунках між ними. Іншими словами, в центрі дискусій між країнами-членами ЄС весь час знаходяться поняття «суверенітет» і «національні інтереси» та їхнє розуміння і збереження в рамках процесу інтеграції.

Ще на початковій стадії процесу європейської інтеграції існували надзвичайно різні думки країн, причетних до нього. Якими ж можна уявити собі сьогодні відносини між ЄС та його країнами-членами?

У цьому зв'язку особливо важливо дати відповідь на такі запитання:

- Чи вірним є враження, що в результаті постійного зміщення повноважень та компетенцій під час прийняття рішень у бік ЄС, яке супроводжується невпинним послабленням суверенітету національних держав, виграє одна сторона і програє інша?
- Чи не потерпає свобода дій та суверенні права окремих країн-членів ЄС від інтеграційних процесів?
- Чи можна вважати ЄС лише знаряддям втілення національних інтересів окремих країн-членів?



- Чи можна сьогодні стверджувати, що між ЄС та його країнами-членами виник своєрідний симбіоз?

Після сорока років поступального, хоча й не завжди рівномірного процесу інтеграції уявлення про те, що суверенні національні держави та процес європейської інтеграції є антиподами, не витримує критики. Саме невеликі країни-члени, насамперед, країни Бенілюксу — Бельгія, Нідерланди та Люксембург, десятиріччями відігравали в цьому процесі надзвичайно важливу роль, надаючи важливих імпульсів європейському прогресу. Достатньо лише згадати так званий план Бейєна або доповідь Спаака.

Шлях, який веде від доповіді Спаака на конференції у Мессіні, привів зрештою до укладення Договорів про заснування Європейського економічного співтовариства (ЄЕС), Європейського співтовариства з атомної енергії (ЄВРАТОМ), що отримали назву Римських договорів. До того ж з'ясувалось, що від процесу європейської інтеграції найбільше виграли саме невеликі країни-члени, причому як з погляду соціального та економічного розвитку, так і в плані гарантій безпеки.

#### **План Бейєна:**

Уряд Нідерландів був одним з найпалкіших прихильників ідеї «спільного ринку». В квітні 1955 року прем'єр-міністр цієї країни Йоган Вілем Бейєн запропонував створити «наднаціональну спільноту», яка згодом через митний союз могла б подолати шлях до «створення економічного союзу».

Особливо важливо, що було запропоновано визначити конкретні та обов'язкові заходи, які б дозволили крок за кроком досягти поставленої мети. Наднаціональний характер економічного співтовариства, створення якого запропонував Бейєн, мав не лише полегшити реалізацію цієї мети, а й підвищити почуття відповідальності всіх країн-партнерів за майбутнє Європи.

План Бейєна став зрештою безпосереднім поштовхом до переговорів, які завершилися заснуванням Європейського економічного співтовариства (ЄЕС).

#### **Доповідь Спаака:**

У доповіді, спрямованій міністрам закордонних справ країн-членів ЄСВС (засновниками цього об'єднання були Бельгія, Італія, Люксембург, Нідерланди, Німеччина і Франція; Договір про ЄСВС набрав чинності 23 липня 1952 року), бельгійський міністр закордонних справ Поль Анрі Спаак висловив пропозицію створити у квітні 1956 року Європейське економічне співтовариство та Європейське співтовариство з атомної енергії. На конференції в Мессіні міністри доручили групі експертів на чолі з Спааком визначити шляхи подальшого розвитку економічної інтеграції. Доповідь Спаака в основних рисах була ухвалена конференцією у Венеції і покладена в основу Римських договорів, укладених 25 березня 1957 року.



**Джерело:** Hillenbrand, Olaf: Europa ABC in Stichworten, in: Weidenfeld, Werner/ Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Europa A-Z. Taschenbuch der europäischen Integration, Bonn (5. Auflage) 1995, S.384. (Олаф Хілленбранд. Європейська абетка: основні поняття. Європа від А до Я. Кишеньковий довідник з питань європейської інтеграції. // За ред. Вернера Вайденфельда, Вольфганга Весселса. 5-е видання.— Бонн, 1995. — С.384).

У процесі інтеграції неабияка роль належить самим країнам-членам ЄС, які є **носіями** цього процесу і водночас його **продуктом**. Якщо екстраполювати цей висновок на відносини між ЄС та його країнами-членами, то це означає одне: згортання ознак національної державності призвело б до руйнування процесу європейської інтеграції. І навпаки: завершення процесу інтеграції, обмеження його жорсткими рамками, знизило б конструктивний потенціал національних держав і зумовило б їх суттєве ослаблення.

Співіснування ЄС та його країн-членів спонукає обидві сторони до невпинного процесу змін та адаптації, окреслює межі свободи дій і відкриває можливості для взаємозбагачення і ефективної взаємодії.

## 1.2 Головні чинники європейської інтеграції

Попри суттєві розбіжності в розумінні кінцевого стану інтеграційного процесу, шість країн, які у 1952 році утворили Європейське співтовариство з вугілля та сталі (ЄСВС), ще на початку цього тривалого шляху керувались спільними підходами, які протягом наступних десятиріч залишались рушійною силою європейської інтеграції на інституційному рівні.



Чинники європейської інтеграції

Чинники європейської інтеграції після Другої світової війни:

- прагнення безпеки і миру, в тому числі й контроль над Німеччиною, шляхом її залучення до Європейського Співтовариства;
- прагнення до переосмислення ролі Європи, побудованої на демократичних засадах, розвиток заснованої у 1948 році Ради Європи, як альтернативи тоталітарним режимам і агресивному націоналізму;
- прагнення досягти свободи і мобільності, особливо свободи руху людей, товарів і капіталу з метою кращого розвитку продуктивних сил та збільшення ринків;
- сподівання досягти економічного добробуту як гарантії демократії;
- прагнення європейців до самоутвердження у стосунках із новими супердержавами і надія на посилення європейського потенціалу в рамках співтовариства.

Вирішальною передумовою успіху планів інтеграції стало примирення між Францією та Німеччиною. У період з 1870 по 1945 рік обидві нації були ворогуючими силами в трьох запеклих війнах. Мир і добробут в Європі можна було вважати гарантованим лише за умови переходу від напруги у відносинах між Францією та Німеччиною до мирної співпраці між ними. Значення цього примирення відразу ж після закінчення Другої світової війни прекрасно розуміли й провідні європейські політики, наприклад, Уїнстон Черчіль.

#### **Промова Черчіля у Цюриху:**

У своїй легендарній промові в Цюриху у вересні 1946 року Черчіль звернувся з закликом про заснування «Сполучених Штатів Європи». Тоді пролунали такі слова: «Першим кроком у новій побудові європейської сім'ї має стати партнерство між Францією та Німеччиною. Лише таким чином Франція зможе повернути собі репутацію морального лідера Європи. Відродження Європи неможливе без духовної величі Франції та духовної величі Німеччини. Побудова Сполучених Штатів Європи має бути такою, щоб матеріальна міць однієї держави не відігравала визначальної ролі. Великі і малі нації є однаково важливими, а мірилом їхнього авторитету має стати спільний внесок у спільну справу».

**Джерело:** Промова Черчіля 19 вересня 1946 року у Цюриху (витяг). — У кн.: Gasteyer, Curt: Europa zwischen Spaltung und Einigung. 1945 bis 1993 (Schriftenreihe 321), Bonn 1994, S.39-40. (Курт Гастейгер. Європа між розколом і єднанням. 1945-1993 рік (Серія праць 312). — Бонн, 1994. — С.39-40).



Отже, процес західноєвропейської інтеграції обумовлений комплексом чинників. Інтеграційним настроєм у Західній Європі сприяло також загострення конфлікту між Сходом та Заходом, переростання його в «холодну» війну та пов'язана з цим поляризація у міжнародних відносинах.

### **Від плану Шумана до Римських договорів**

План Шумана від 9 травня 1950 року було покладено в основу створення **Європейського співтовариства з вугілля і сталі (ЄСВС)**. Автор плану вбачав у примиренні між Німеччиною та Францією не лише серцевину нового європейського ладу, а й ставив за мету створення умов, за яких нова війна стала б неймовірною або ж неможливою. Найважливішим засобом досягнення цієї мети мав стати механізм управління та наднаціонального контролю за виробництвом і торгівлею стратегічною для військових потреб продукцією — вугіллям та сталлю. Контроль мав здійснюватись «вищим органом» (прообразом Європейської Комісії).

12639

#### **Заява Шумана:**

У тексті заяви Роберта Шумана, який обіймав тоді посаду міністра закордонних справ Франції, говориться:

«<...> Уряд Франції пропонує встановити контроль над системою виробництва вугілля та сталі у Франції та Німеччині з боку спільного Вищого наглядового органу в рамках організації, яка залишатиметься відкритою для вступу інших європейських країн.

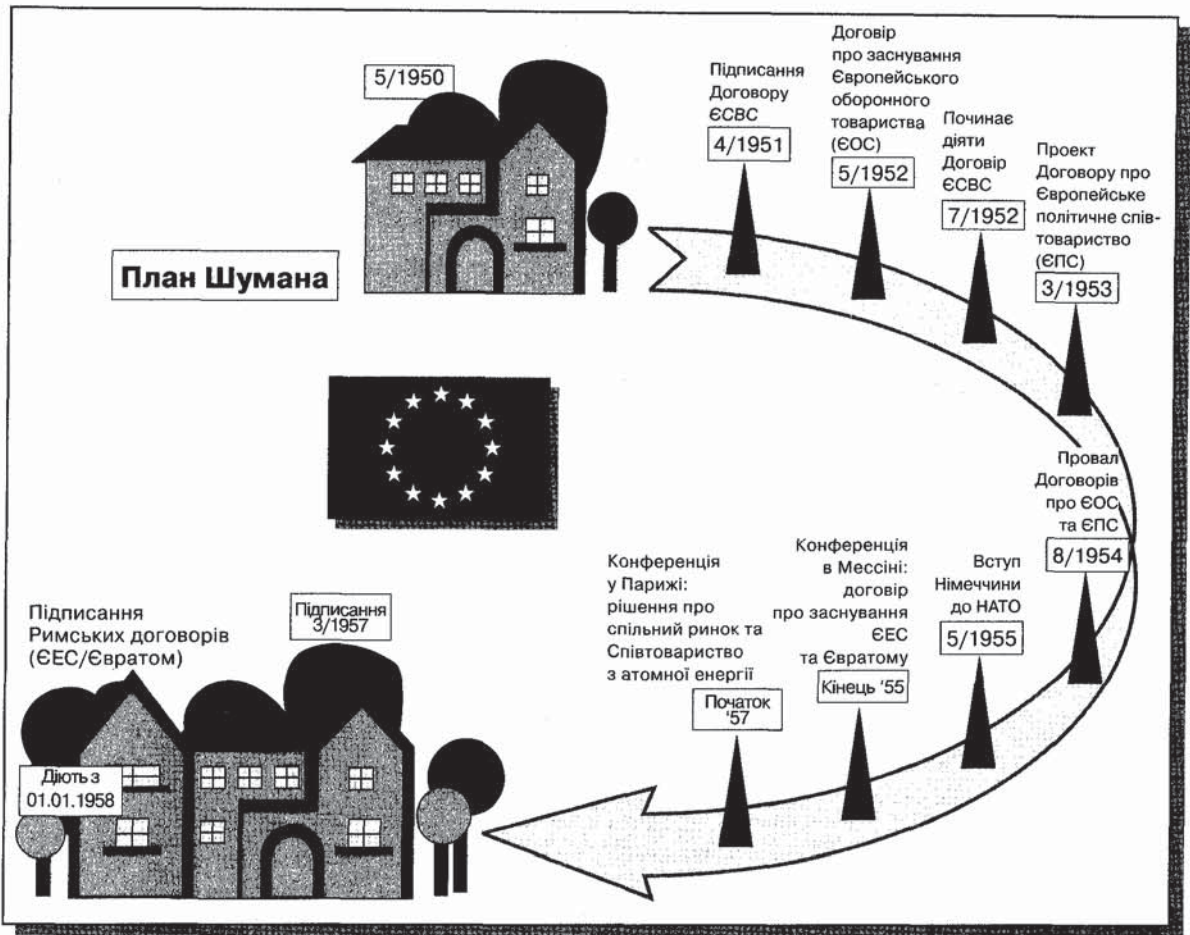
Об'єднання виробництва вугілля та сталі — як перший етап на шляху до європейської федерації — відразу ж закладе спільну основу для економічного розвитку і змінить традиційну орієнтацію тих територій, які протягом тривалого часу зосереджувались на виробництві зброї, і самі ж найбільше потерпали від цього.

Продукція, випущена спільними зусиллями, стане свідченням того, що будь яка війна між Францією та Німеччиною не лише неймовірна, а й неможлива з матеріальних міркувань...»

**Джерело:** Документ 67 — Роберт Шуман: Заява про Союз в галузі гірничодобувної промисловості. У кн.: Lipgens, Walter (Hrsg.): 45 Jahre Ringen um die Europäische Verfassung: Dokumente 1939-1984. Von den Schriften der Widerstandsbewegung bis zum Vertragsentwurf des Europäischen Parlaments, Bonn 1986, S.293-295. (45 років боротьби за європейську конституцію. Документи за 1939-1984 рр. Від праць руху Опору до проекту договору Європейського Парламенту. // За ред. Вальтера Ліпгенса. — Бонн, 1986. — С.293-295).

Українська Академія  
державного управління  
при Президентіві України





Від плану Шумана до Римських договорів

### Історія розвитку європейської інтеграції: від плану Шумана до Римських договорів:

- ❑ Шість країн-учасників договору — Бельгія, Італія, Люксембург, Нідерланди, Німеччина та Франція — 18 квітня 1951 року підписують **Договір про ЄСВС**.
- ❑ Договір про ЄСВС набуває чинності 23 липня 1952 року.
- ❑ Шість країн-учасниць договору 27 травня 1952 року підписують Договір про заснування **Європейського оборонного співтовариства (ЄОС)**.
- ❑ Міністри закордонних справ країн ЄСВС доручають 10 вересня 1952 року Спільним зборам ЄСВС (прообразу Європейського Парламенту) розробити проект Договору про створення Європейського політичного співтовариства (ЄПС). Збори закінчили роботу над проектом 10 березня 1953 року.
- ❑ У зв'язку із змінами в міжнародних рамкових умовах та рішенням Національних зборів Франції ідея створення Європейського політичного співтовариства зазнає невдачі. Вирішальну роль відіграло рішення



Національних зборів Франції від 30 серпня 1954 року, прийняте після гострої внутрішньополітичної дискусії щодо відкладення ратифікації Договору про ЄОС.

- ❑ Після невдачі з ЄОС процес європейської інтеграції потрапив у тимчасову глибоку кризу. Що і як могло вдихнути в цей процес нові сили? Створення НАТО і вступ Федеративної Республіки Німеччини до складу цього оборонного союзу допомогли розв'язати найнагальніші проблеми європейської безпеки. 5 травня 1955 року набуває чинності так званий **Паризький договір**.
- ❑ Крім того, на порядку денному знову стояло питання про залучення Німеччини. Цього разу йшлося однак про її економічний потенціал. Західна Німеччина на диво швидко оговталась від спустошливих економічних наслідків війни, завдяки насамперед допомозі з боку США (плану Маршалла), і на початку 50-х років стала стрижневим елементом західноєвропейської економіки. З огляду на прискорений розвиток економіки Західної Європи після 1953 року все актуальнішим ставало питання про включення західнонімецького економічного потенціалу в стабільний та надійний цілісний організм.
- ❑ Ключем до виживання Західної Європи у протистоянні зі східним блоком мала стати економічна ефективність, причому Нідерланди були країною, яка чи не першою усвідомила цю істину. На основі досить широкого визначення поняття безпеки ця країна дійшла висновку, що справжня небезпека для Західної Європи криється не в можливості військового нападу Радянського Союзу чи його союзників. Завдання полягало в тому, щоб здобути перемогу в економічному та соціальному суперництві з країнами східного блоку.
- ❑ Після тривалих вагань шість країн, які входили тоді до складу ЄСВС, на конференції у Мессіні прийняли рішення про заснування **Європейського співтовариства з атомної енергії (ЄВРАТОМУ)**.
- ❑ На початку 1957 року керівники урядів шести країн-членів ЄСВС на конференції у Парижі остаточно домовились про створення «Спільного ринку» та «Співтовариства з атомної енергії»
- ❑ 23 березня 1957 року в Римі відбулось підписання **Договорів про ЄЕС та ЄВРАТОМ**, звідки й пішла назва «**Римські Договори**». Вони набули чинності 1 січня 1958 року.

### **Пошук компромісів та узгодження інтересів**

Ще під час переговорів по Договорах про ЄЕС та Євратом яскраво проявився аспект, що мав вирішальне значення в рамках загального процесу європейської інтеграції: здатність до пошуку компромісів та стратегія переговорів за принципом «package deals» (пакетних рішень). Завдяки «package deals» вдалось надати, здава-



лося б, навіть розбіжним інтересам конструктивного спрямування і поставити їх на службу загальноєвропейській політиці.

Конфігурація, що викристалізувалась на переговорах про Римські договори, відбилася на історії подальшого розвитку. Тут сталось потужне зіткнення різних інтересів: Франції щодо створення простору, який захищав би її власну промисловість, зацікавленість цієї країни в контролі над політикою у галузі атомної енергії, насамперед стосовно свого сусіда на Сході, за одночасного винесення ядерного компонента у військовій сфері поза рамки процесу творення європейської спільноти; та Німеччини — щодо свободи руху в межах великого Спільного ринку...

**Джерело:** Weidenfeld, Werner: Europäische Einigung im historischen Überblick, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Europa A-Z. Taschenbuch der europäischen Integration, Bonn (5. Auflage) 1995, S.20. (Вернер Вайденфельд. Історична ретроспектива європейського єднання. Європа від А до Я. Кишеньковий довідник з питань європейської інтеграції. // За ред. Вернера Вайденфельда, Вольфганга Веселса. 5-е видання. — Бонн, 1995. — С.20).

Особливо великого значення для економічного та соціального майбутнього Європи мали угоди практичної спрямованості, укладені у зв'язку з Договором про ЄЕС. Початковою метою Договору про ЄЕС було поетапне створення **Митного союзу**. Цієї мети планувалось досягти шляхом скасування існуючих між країнами ЄЕС митних та торговельних бар'єрів та створення спільної системи зовнішньої митної служби у відносинах з третіми країнами. Зрештою економічне об'єднання країн-членів мало завершитись заснуванням так званого «Спільного ринку» (чи внутрішнього ринку), який забезпечив би вільний рух товарів, послуг, капіталів та людей.

Норми Договору про ЄЕС стали безпрецедентними в історії європейських та міжнародних відносин з погляду їхньої обов'язковості для країн-членів. Високий рівень зобов'язань ще більш посилювався метою, викладеною в преамбулі Договору: робити все для «дедалі тіснішого об'єднання народів Європи».

З огляду на це не викликає сумніву той факт, що Римські договори, насамперед Договір про ЄЕС, попри всю свою економічну значимість, були зумовлені перш за все політичними чинниками. Вони стали головним конструктивним елементом та надійною гарантією миру в Європі.

### 1.3 Європейська інтеграція: результат дії «логіки речей»?

На початковій стадії процесу європейської інтеграції особливо швидкого поширення набули міркування, що економічне об'єднання шести країн-засновників ЄСВС, ЄЕС та Євратому фактично «само по собі» через деякий час переросте в об'єднання політичне, наприклад, у формі «Сполучених Штатів Європи».



Вирішальним чинником саме такої динаміки вважалась споконвічна «логіка речей», в якій завжди спрацьовував девіз: **«Той, хто сказав А, мусить сказати і Б»**. Саме перший Президент Комісії ЄС Вальтер Хальштайн керувався цим девізом у своїй політиці. **Ця логіка речей позначається ще й терміном «spillover» (принцип «концентричних кіл»)**. З погляду аналізу можна розрізнити дві взаємопов'язані форми «spillover»:

**«Functional spillover»** є результатом припущення, що регіональна інтеграція якогось одного сектора зумовлює інтеграцію інших секторів. За принципом «functional spillover» запровадження, наприклад, єдиного внутрішнього ринку тягне за собою створення монетарного союзу, що є неодмінною умовою його успішного функціонування.

**«Political spillover»** вважається ще активнішою рушійною силою прогресу в інтеграційних процесах порівняно із «functional spillover». У відповідності з цим принципом, інтеграція одного з секторів економіки, наприклад, гірничодобувальної промисловості, веде до зміщення центру активності різних політичних, економічних і соціальних сил від національного в бік європейського рівня — з Європейською Комісією в ролі основного адресата. Наднаціональна Комісія фігурує при цьому в ролі своєрідного «архітектора» і, з огляду на свої політичні повноваження та (закріплене у Договорах) право на законодавчу ініціативу, виконує функцію «локомотива інтеграції». Вона стає центром, в якому зустрічаються різноманітні інтереси національних та міжнародних угруповань, а також інтереси політичних еліт, що обстоюють подальші інтеграційні кроки. В Комісії ці позиції посилюються і піднімаються до рівня прийняття політичних рішень. Країни, що є учасниками процесу інтеграції, навіть якби вони цього хотіли, не можуть з огляду на такий тиск зберігати непоступливість протягом тривалого часу, бо така позиція призвела б до неминучих втрат в добробуті. Внаслідок розширення та поглиблення рівня інтеграції, що є результатом цього процесу, дедалі більше рішень приймається на наднаціональному рівні в ЄС, причому визначальний внесок в їх ухвалення робить саме Комісія.

Такі теоретичні міркування дають зрештою підстави для висновку, що «логіка речей» за принципом «spillover» фактично є невід'ємною рисою процесу європейської інтеграції, її механізмом, який спрацьовує автоматично.

Однак розвиток європейської інтеграції з 50-х років свідчить, що цей процес залежить не лише від «логіки речей», котра сприймається як щось неминуче. Насправді **розвиток чи стагнація інтеграційних процесів зумовлюється багатьма іншими факторами**, зокрема такими, як **позиції країн-членів, економічні та соціальні рамкові умови, зовнішнє політичне та економічне оточення тощо**. Однак концепція «spillover» залишається

абсолютно раціональним і корисним засобом, який дозволяє краще збагнути рушійні сили інтеграційних процесів. Однак дія цієї «логіки речей» не є такою яскравою і вагомою, як на те сподівались окремі учасники процесу інтеграції на його початковій стадії. Фахівці, що спостерігають за розвитком європейської системи договорів, все ж тлумачать певні елементи нового Амстердамського договору як наслідок раціонального використання «логіки речей» в тих моментах, де вона спрацьовує найефективніше.

## Методичні вказівки до розділу 1

### Навчальні цілі розділу

Результатом знайомства з матеріалом даного розділу має стати усвідомлення того, що:

- європейська інтеграція — це відкритий процес, без чітко встановлених взірців чи остаточно визначеного кінцевого стану;
- не існує антагонізму між процесом європейської інтеграції та національним суверенітетом держав;
- процес європейської інтеграції ґрунтується на розмаїтті політичних, економічних та суспільних чинників.

### Рекомендовані види навчальних вправ

Запитання для контролю та обговорення у складі робочих груп:

*які умови та цілі існували на початку процесу європейської інтеграції?*

*як Ви оцінюєте розвиток і сучасний стан процесу інтеграції, враховуючи початкові умови та цілі?*

*яким чином може розгортатись процес європейської інтеграції? Які кроки потрібно для цього здійснити?*

Результати обговорення в робочих групах можуть бути винесені на загальну дискусію.

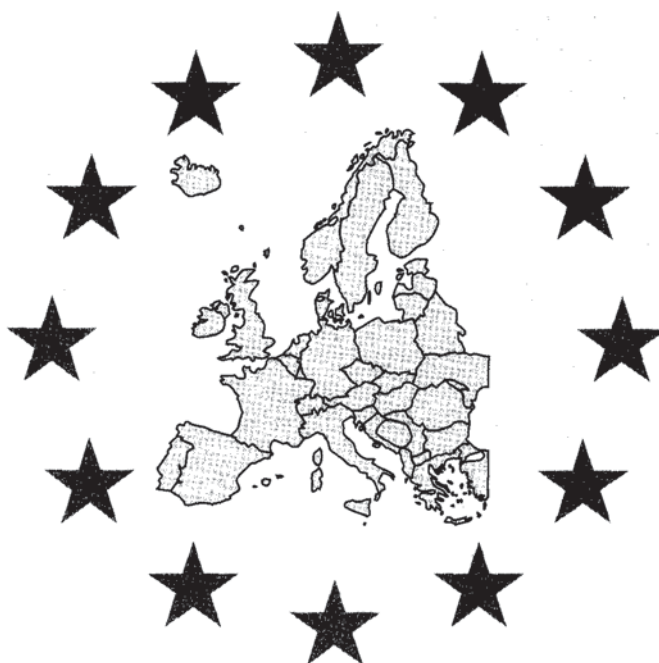
На загальне обговорення можна також винести такі запитання:

- яке значення має німецько-французьке партнерство для процесу європейської інтеграції?*
- чи зберігають свою актуальність чинники, які впливали на розгортання процесу європейської інтеграції відразу після закінчення Другої світової війни?*

# CDG

## **Європейський Союз:** основи політики, інституційного устрою та права

Навчальний посібник



### **Розділ 2**

**Європейський Союз: основи та структура**

## **ЗМІСТ**

<b>2</b>	<b>Європейський Союз: основи та структура</b> . . . . .	<b>2-3</b>
2.1	Основи . . . . .	2-3
2.1.1	Що таке Європейський Союз? . . . . .	2-3
2.1.2	Суттєві елементи та зміст Договору про Європейський Союз . . . . .	2-4
<b>2.2</b>	<b>Структура Європейського Союзу</b> . . . . .	<b>2-6</b>
2.2.1	Стара та нова модель структурної побудови . . . . .	2-6
	<b>Методичні вказівки до розділу 2</b> . . . . .	<b>2-19</b>



## 2 ЄВРОПЕЙСЬКИЙ СОЮЗ: ОСНОВИ ТА СТРУКТУРА

### 2.1 Основи

#### Договірні основи:

Спільні положення (ст. 1-7 (колишні ст. A-F) Договору про ЄС); спільна інституційна структура (ст. 3 (кол. ст. C) ДЄС); Європейська Рада (ст. 4 (кол. ст. D) ДЄС); Прикінцеві положення (Розділ VIII ДЄС, ст. 46-53 (кол. розділ VII ДЄС кол. ст. L bis S)); протоколи, Заключний акт та Заяви до ДЄС.

#### 2.1.1 Що таке Європейський Союз?

Поняття «Європейський Союз» (ЄС) сьогодні майже завжди пов'язується з Маастрихтським договором 1992 року під назвою «Договір про Європейський Союз», який власне й заснував ЄС в правовому сенсі. Однак це поняття не є результатом переговорів глав держав та урядів країн-членів ЄС лише на початку 90-х років.

Поняття «Європейський Союз» не таке вже й однозначне, як інколи це уявляється. Для цього поняття, як і для всього процесу європейської інтеграції, властива «конструктивна багатозначність». Що це означає?

Коли наприкінці 60-х років розвиток процесу європейської інтеграції в річищі намічених політичних цільових установок загальмував, розпочався пошук ідей, що могли б надати йому нового прискорення.

Така нова ідея знайшла своє втілення в понятті «Європейський Союз», запропонованому главами держав та урядів як далекосяжну мету під час Паризької конференції на вищому рівні 1972 року.

Глави держав та урядів проголосили своєю найвищою метою перетворення існуючої системи зв'язків країн-членів Європейських Співтовариств у Європейський Союз. Все це мало відбуватись за неухильного дотримання вже укладених договорів.

Спочатку точно визначити поняття «Європейський Союз» не вдалось. Однак сама мета — майбутній «Європейський Союз» — постійно обговорювалася керівниками держав та урядів країн-членів під час зустрічей на вищому рівні. Ця абстрактна мета — «Європейський Союз» — стала відправною точкою для багатьох реформаторських міркувань, зокрема, проекта Договору про заснування Європейського Союзу від 1984 року, запропонованого Європарламентом.

Договір про Європейський Союз, який набув чинності в 1993 році, а в 1997 році був ґрунтовно переглянутий у формі Амстердамського договору, не став просто продовженням консенсусу, досягнутого вперше в 1972 році.



Навпаки, в **ст. 1.** (кол. ст. А) **абзац 1-2 ДЕС** сказано:

«У формі цього Договору високі договірні сторони засновують Європейський Союз (...).

Цей Договір є новим кроком у створенні **дедалі ширшого союзу народів Європи**, рішення в якому прийматимуться максимально відкрито і будуть максимально наближеними до громадян».

Для Європейського Союзу властиво поєднання двох форм: інтеграції та співробітництва між державами.



Таке поєднання чи подвійна стратегія є опосередкованим віддзеркаленням положень **ст. 1** (кол. ст. А) **абзац 3 ДЕС**:

«Основою Союзу є Європейські Співтовариства, що доповнюються тими різновидами політики та формами співпраці, які запроваджені цим Договором. Завдання Союзу полягає у розвитку відносин між народами на засадах системності та солідарності».

Проте Договір про Європейський Союз теж не створив монолітної спільноти. Процес європейської інтеграції триває, питання про його остаточне завершення залишається відкритим.

## 2.1.2 Суттєві елементи та зміст Договору про Європейський Союз

Після підписання Амстердамського договору 2 жовтня 1997 року і набуття ним чинності протягом 1999 року європейська система договорів зазнала ґрунтовного перегляду.

Амстердамським договором внесено зміни чи доповнення:

- до Договору про Європейський Союз (в редакції 7 лютого 1997 року),
- до Договору про заснування Європейського (Економічного) Співтовариства — ДЕСпв  
та
- до Договору про заснування Європейського співтовариства з атомної енергії: договору про ЄВРАТОМ від 1 січня 1958 року;  
а також
- до Договору про заснування Європейського співтовариства з вугілля та сталі: ДЕСВС від 23 липня 1952 року.



Договори про заснування трьох співтовариств — ЄСВС, ЄЕС та Євратому — зазнали суттєвих змін ще раніше після:

- набуття 01.07.1967 року чинності договору про злиття виконавчих органів, підписаного 08.04.1965 року;
- вступу до Європейського Співтовариства
  - 01.01.1973: Данії, Великої Британії та Ірландії;
  - 01.01.1981: Греції;
  - 01.01.1986: Португалії та Іспанії;
  - 01.01.1995: Фінляндії, Австрії та Швеції;
- набуття 01.07.1987 чинності Єдиним Європейським Актом від 17/28.02.1986;
- набуття 01.11.1993 року чинності Маастрихтським договором від 07.02.1992.

Ці зміни торкнулись повноважень та напрямків діяльності, а також інституцій і процедур.

Зміни в названих договорах — до набуття чинності новим Амстердамським договором у 1999 році — стались в процесі розширення Європейського Союзу після приєднання до нього Фінляндії, Австрії та Швеції. Існуючі досі договори були адаптовані відповідно до Постанови Європейської Ради від 1 січня 1995 року (наприклад, переглянуто склад виконавчих органів внаслідок розширення ЄС).

**Тому до набуття чинності Амстердамським договором передбачена дія Договору про ЄС в редакції 1 січня 1995 року та названих вище договорів з відповідними змінами.**

Якщо подивитись на елементи та зміст Договору про ЄС, стає очевидною їх об'єднувальна функція. Договір про ЄС є документом, який охоплює і об'єднує всі окремі фактичні зміни, які стались в європейських договорах (ДЄСПв, ДЄС, ДЄСВС та ЄВРАТОМ):



Рубіжні моменти в розвитку ЄС

Нижче ще раз наведені суттєві елементи та положення Договору про ЄС:

1. Спільні положення (Розділ I, ст. 1-7 ДЄС);
2. Положення про зміни в ДЄСпв, Договорі про ЄСВС та Договорі про ЄЕС (Розділ II, Розділ III, Розділ IV) — перша колона;
3. Положення про спільну зовнішню політику та політику безпеки (Розділ V, ст. 11-28 ДЄС) — друга колона;
4. Положення про співробітництво у сфері охорони порядку та правосуддя у кримінальних справах (Розділ VI, ст. 29-42 ДЄС) — третя колона;
5. Положення про посилення співпраці («гнучкість») (Розділ VII, ст. 43-45 ДЄС);
6. Прикінцеві положення (Розділ VII, ст. 46-53 ДЄС);
7. Договір про ЄС включає також численні протоколи (після останнього перегляду Договору залишилось 9 протоколів до Договору про ЄС та 25 протоколів до Договору про ЄСпв). Вони є Додатком до Договору і мають таку саму юридичну силу. До протоколів ДЄС відноситься також протокол №7 про структуру органів у зв'язку з розширенням Європейського Союзу та протокол №9 про роль парламентів національних держав у Європейському Союзі;
8. У Заключному акті Амстердамського договору вміщено загалом ще 51 заяву з тих, які були прийняті урядовою конференцією та вісім заяв, які ця сама конференція взяла до відома. В цих заявах є суттєві уточнення, вказівки щодо тлумачення та рекомендації до окремих положень європейських договорів (насамперед до ДЄСпв та ДЄС) і їх потрібно брати до уваги саме з огляду на цю обставину. На відміну від договорів та протоколів вони не є невід'ємною і чинною частиною Договору про ЄС.

## 2.2 Структура Європейського Союзу

### 2.2.1 Стара та нова модель структурної побудови

Поеднання двох форм — інтеграції та співробітництва між державами — тобто своєрідна подвійна стратегія, що знайшла своє втілення у **ст. 1** (кол. ст. А) **абзац 3 ДЄС**, визначає комплексну структуру нинішнього Європейського Союзу та комплексний характер договорів, покладених в його основу. Ця комплексність мимоволі спонукає до графічного зображення і систематизації різноманітних складових частин та елементів. Однією із найрозповсюдженіших схем є порівняння зі спорудою, що має форму античного храму. Цей «схематичний образ» набув поширення після підписання Маастрихтського договору 7 лютого 1992 року, а з моменту набуття чинності Амстер-



дамським договором від 2 жовтня 1997 року порядок розташування окремих його елементів дещо змінився.

Згідно з Маастрихтським договором від 7 лютого 1992 року, що діяв до набуття чинності Амстердамським договором, Європейський Союз тримається на трьох основних «колонах»:

- першою колоною згідно з положеннями колишнього Договору про ЄЕС та теперішнього Договору ЄСпв (а також договорів про ЄСВС та ЄВРАТОМ) є Європейське Співтовариство;
- другою колоною стала Спільна політика з питань безпеки та зовнішніх відносин (СПБЗ);
- третя колона — це співробітництво у сфері охорони порядку та правосуддя (СОПП).

З моменту укладання **Амстердамського договору** в існуючій досі конструкції європейських договорів сталися суттєві зміни.

Ці зміни вплинули і на схематичне зображення структури ЄС:

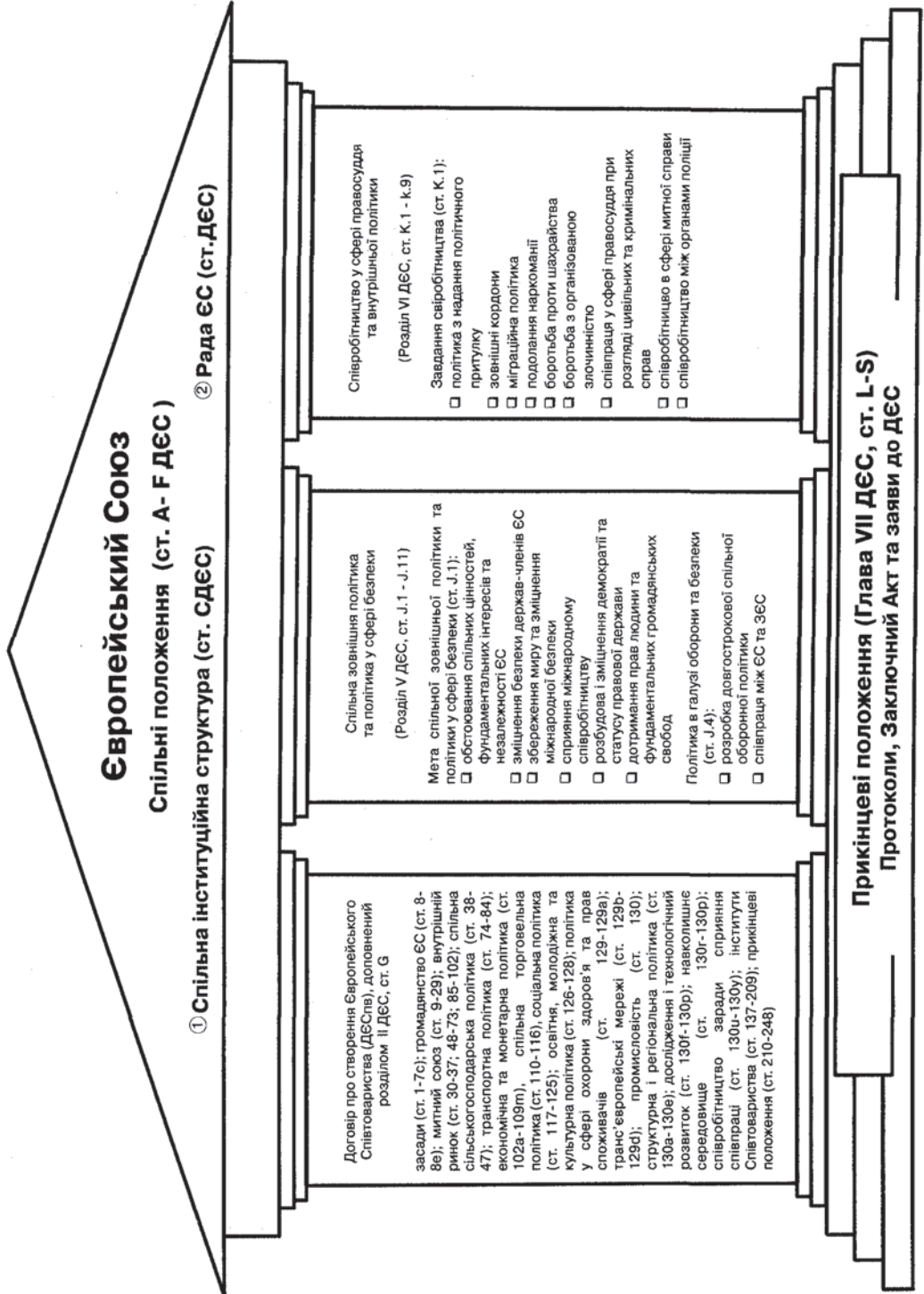
- у зв'язку з переходом значної частини компонентів третьої колони до складу першої колони (насамперед, це стосується врегулювання питань про зовнішні кордони, візової політики, права на політичний притулок, міграційних процесів та запровадження Шенгенських норм і правил); та
- одночасне розширення другої колони (передусім, поява посади генерального секретаря по країнах АКТ, структурного підрозділу зі стратегічного планування та прогнозування, та закріплення так званих Петерсберзьких завдань).

З'явилась необхідність адаптації усталеної схеми, що має форму античного храму з приблизно «рівними» за розміром колонами, до цих змін.

Тоді як перша колона збільшилась і за обсягом, і за наповненням, а друга колона, завдяки Амстердамському договору, теж стала вагомішою, третя колона суттєво зменшилась і відтепер охоплює обмежену кількість завдань, а тому фактично перетворилась у своєрідну «колону в мініатюрі».

Після Амстердамського договору від 2 жовтня 1997 року Європейський Союз базується також на трьох «колонах»:

- першою колоною згідно з положеннями колишнього Договору про ЄЕС та теперішнього Договору ЄСпв (а також договорів про ЄСВС та ЄВРАТОМ) є Європейське Співтовариство;
- другою колоною стала Спільна політика з питань безпеки та зовнішніх відносин (СПБЗ);
- третя колона — це співробітництво у сфері охорони порядку та правосуддя у кримінальних справах (СОППК).



# Європейський Союз

Спільні положення (ст. А- F ДЕС )

Рада ЄС (ст. ДЕС)

① Спільна інституційна структура (ст. СДЕС)

Договір про створення Європейського Співтовариства (ДЕС/сп), доповнений розділом II ДЕС, ст. Б

засади (ст. 1-7с); громадянство ЄС (ст. 8-8e); митний союз (ст. 9-29); внутрішній ринок (ст. 30-37; 48-73; 85-102); спільна сільськогосподарська політика (ст. 38-47); транспортна політика (ст. 74-84); економічна та монетарна політика (ст. 102a-109m), спільна торговельна політика (ст. 110-116), соціальна політика (ст. 117-125); освітня, молодіжна та культурна політика (ст.126-128); політика у сфері охорони здоров'я та прав споживачів (ст. 129-129a); транс'європейські мережі (ст. 129b-129d); промисловість (ст. 130); структурна і регіональна політика (ст. 130a-130e); дослідження і технологічний розвиток (ст. 130f-130r); навколишнє середовище (ст. 130s-130r); співробітництво заради сприяння співпраці (ст. 130u-130u); інститути Співтовариства (ст.137-209); прикінцеві положення (ст. 210-248)

Спільна зовнішня політика та політика у сфері безпеки (Розділ V ДЕС, ст. J.1 - J.11)

Мета спільної зовнішньої політики та політики у сфері безпеки (ст. J.1):

- обстоювання спільних цінностей, фундаментальних інтересів та незалежності ЄС
- зміцнення безпеки держав-членів ЄС
- збереження миру та зміцнення міжнародної безпеки
- сприяння міжнародному співробітництву
- розбудова і зміцнення демократії та статусу правової держави
- дотримання прав людини та фундаментальних громадянських свобод

Політика в галузі оборони та безпеки (ст. J.4):

- розробка довгострокової спільної оборонної політики
- співпраця між ЄС та ЗЄС

Співробітництво у сфері правосуддя та внутрішньої політики (Розділ VI ДЕС, ст. K.1 - k.9)

Завдання співробітництва (ст. K.1):

- політика з надання політичного притулку
- зовнішні кордони
- міграційна політика
- подолання наркоманії
- боротьба проти шахрайства
- боротьба з організованою злочинністю
- співпраця у сфері правосуддя при розгляді цивільних та кримінальних справ
- співробітництво в сфері митної справи
- співробітництво між органами поліції

Прикінцеві положення (Глава VII ДЕС, ст. L-S)  
Протоколи, Заключний Акт та заяви до ДЕС

**Перша колона:****Європейське Співтовариство згідно з положеннями колишнього Договору про ЄЕС і нинішнього Договору про ЄСпв (а також Договору про ЄСВС та Євратом)**

Сфери діяльності в рамках Європейського Співтовариства з 1958 року значно розширились.

Для прикладу можна назвати такі тематичні поля:

- |  |   |
|--|---|
| <input type="checkbox"/> економічна та монетарна політика, | <input type="checkbox"/> економічна та соціальна консолідація (когезія),                        |
| <input type="checkbox"/> соціальна політика,               | <input type="checkbox"/> транс'європейські мережі,  |
| <input type="checkbox"/> професійна освіта,                | <input type="checkbox"/> промислова політика,   |
| <input type="checkbox"/> молодіжна політика,               | <input type="checkbox"/> захист споживачів,   |
| <input type="checkbox"/> культура,                         | <input type="checkbox"/> наукові дослідження та розвиток технологій,                            |
| <input type="checkbox"/> охорона здоров'я,                 | <input type="checkbox"/> охорона здоров'я та співробітництво з країнами, що розвиваються, тощо; |

які з часом додалися до сфер діяльності, названих у Договорі про ЄЕС. Після Амстердамського договору ЄС знову постав перед новими напрямками в своїй діяльності. До них слід, зокрема, віднести політику з надання політичного притулку, візову та міграційну політику, що перейшла з третьої колони до складу першої, а також нещодавно розроблену політику зайнятості.

До складу цієї самої колони входять існуючі й надалі правові спільноти: Європейське співтовариство з вугілля та сталі (ЄСВС) та Європейське співтовариство з атомної енергії (ЄВРАТОМ).

Перша колона — Європейське Співтовариство — є власне серцевиною та каркасом процесу інтеграції. Воно за своїми властивостями є «наднаціональним» феноменом.

На відміну від двох інших міжурядових за своєю суттю колон у «споруді» ЄС, у цьому випадку важливу роль відіграють окрім Ради (тобто представників урядів країн-членів ЄС):

1. Європейська Комісія;
2. Європейський Парламент;
3. Європейський Суд

(див. Розділ 4).



## Нова модель структурної побудови ЄС після укладення Амстердамського договору

© A. Maurel / Інститут європейської політики, 1997

Преамбула, спільні положення, посилення співробітництва, прикінцеві положення зі змінами в Договорах та протоколами (зокрема, про інтеграцію в рамках Шенгенського Договору)

Протокол про субсидиарність

Більш гнучка чи тісніша співпраця

**Правила ухвалення рішень:**

За пропозицією Європейської Комісії, Комісії Європейський Парламент та Рада після консультацій з Економічним та соціальним комітетом і Комітетом регіонів ухвалює рішення, що підлягають півріччю з боку Європейського Суду. Винятки: аграрна політика, спільна політика в сфері правопорядку та юстиції; економічний і валютний союз; антимонопольне і податкове законодавство, торговельна політика, угоди та асоційоване членство.

- Основні принципи
- Субсидиарність і гнучкість
- Заборона дискримінації
- Громадянство ЄС
- Митний союз
- Спільний внутрішній ринок (вільний рух капіталу, товарів та послуг)
- Спільна аграрна політика
- Візава, еміграційна політика, притулок, контроль на зовнішніх кордонах, співпраця в сфері швидкого права та митної служби, боротьба з шахрайством
- Транспортна політика
- Антимонопольна і податкова політика
- Економічний валютний союз
- Політика у сфері зайнятості
- Спільна торговельна політика
- Соціальна політика
- Освітня і молодіжна політика
- Культурна політика
- Охорона здоров'я і захист споживачів
- Транс європейські мережі
- Промислова політика
- Структурна і регіональна політика
- Наукові дослідження і нові технології
- Захист навколишнього середовища
- Співпраця з країнами «третього світу»
- Положення про інститути та процедури
- Загальні та прикінцеві положення

- Боротьба з організованою злочинністю, тероризмом, торгівлею людьми та злочинами проти дітей
- Боротьба проти нелегальної торгівлі наркотиками та зброєю
- Боротьба з корупцією та шахрайством шляхом:
  - співпраці між органами поліції
  - реалізації повноважень ЄВРОПОЛУ
  - співпраці у кримінальних справах

- Інтеграція напрацьованих здобутків в рамках співпраці згідно з Шенгенськими домовленостями в Договорах про ЄС та ЄС
- Великобританія, Ірландія та Данія не беруть участі в співпраці у галузі правопорядку та юстиції (Розділ VI ДЕС та Договір про ЄС/в)

- Спільна політика в галузі безпеки та закордонних відносин:
  - Збереження спільних цінностей, інтересів та незалежності ЄС
  - Посилення безпеки держав-членів та взаємна солідарність
  - Збереження миру завдяки:
    - спільним стратегіям, позиціям та акціям
    - ЗЕС та розробці спільної оборонної політики
    - гуманітарним та миротворчим місіям та бойовим діям в «гарячих» точках

- Створення підрозділу зі стратегічного планування та раннього оповіщення при Генеральному Секретаріаті Ради
- Заява ЗЕС стосовно його статусу, насамперед, в світі положень ст. J.7 Договору про ЄС

**Європейська Комісія в межах першої колони користується:**

- Винятковим правом законодавчої ініціативи, завдяки чому забезпечується неухильне просування інтеграційних процесів шляхом цільових пропозицій щодо прийняття правових актів.

Тимчасовим винятком тут можна вважати положення Розділу IV ДЄСпв (візова, міграційна політика та політика щодо надання політичного притулку). Відповідно до ст. 67 (кол. ст. 73о) в цих випадках в межах п'ятирічного перехідного періоду після набуття чинності Амстердамським договором можуть прийматись рішення **також** за ініціативою однієї з країн-членів.

- Різноманітними виконавчими повноваженнями: завдяки чому вона має можливість значного впливу на конкретне здійснення політики Європейського Співтовариства в різних сферах (наприклад, сільськогосподарської політики, внутрішнього ринку, антимонопольної політики і т.д.).

У процесі інтеграції вдалось значно посилити своє становище і **Європейському Парламенту**, який вперше був обраний громадянами країн-членів ЄС в 1979 році шляхом прямих виборів.

Зокрема він користується відтепер вагомими **правами на участь** у законодавчому процесі Європейського Співтовариства, а саме:

- Повноваженням на право в прийнятті рішень (процедура участі у прийнятті рішень згідно зі ст. 251 (кол. ст. 189b) ДЄСпв). Якщо до 1987 року Європейський Парламент виконував у законотворчому процесі лише «дорадчі» функції, то відтепер він отримав повноваження на участь у прийнятті рішень з багатьох питань. Згідно з процедурою для прийняття запланованого правового акту необхідна спільна згода Ради та Парламенту, причому Парламент може самостійно не допустити його прийняття.
- Крім того, Європейський Парламент користується вагомими бюджетними повноваженнями (він разом з Радою формує бюджет).

Посилились також **права** Європейського Парламенту щодо **призначення на посади**:

- З 1994 року Європейський Парламент бере участь у процедурі призначення до складу Європейської Комісії.
- Згідно з Амстердамським договором Європейський Парламент отримав право давати згоду ще й на призначення Президента Комісії (ст. 214, абзац 2 (кол. ст. 158) ДЄСпв).



Сильні позиції у структурі першої колони поруч з Європейською Комісією та Європейським Парламентом посідає **Європейський Суд**. Він забезпечує ефективний судовий контроль в Європейському Співтоваристві. З самого початку Європейський Суд відіграв чільну роль у розбудові Європейського Співтовариства і перетворенні його у правову спільноту, здійснюючи повноваження конституційного, адміністративного, цивільного та арбітражного суду.

### Договірні складові першої колони

- Преамбула;
- Основні принципи (ст. 1-16);
- Громадянство ЄС (ст. 17-22);
- Вільний рух товарів (ст. 23-31);
- Спільна сільськогосподарська політика (ст. 32-38);
- Свобода пересування, вільний рух послуг, капіталів (ст. 39-60);
- Візова, міграційна політика, політичний притулок (ст. 61-69);
- Транспортна політика (ст. 70-80);
- Антимонопольна політика, гармонізація податкової та правової системи (ст. 81-97);
- Економічна та монетарна політика (ст. 98-124);
- Політика зайнятості (ст. 125-130);
- Спільна торговельна політика (ст. 131-134);
- Співпраця в галузі митної справи (ст. 135);
- Соціальна, освітня та молодіжна політика (ст. 136-150);
- Культурна політика (ст. 151);
- Охорона здоров'я (ст. 152);
- Захист прав споживачів (ст. 153);
- Транс'європейські мережі (ст. 154-156);
- Промисловість (ст. 157);
- Економічна та соціальна консолідація (ст. 156-162);
- Наукові дослідження та технології (ст. 163-173);
- Екологічна політика (ст. 174-176);
- Співробітництво з країнами, що розвиваються (ст. 177-181);
- Асоційоване членство (ст. 182-188);
- Положення про органи й інституції, а також процедури (ст. 189-280);
- Загальні та прикінцеві положення (ст. 218-312).



## Друга колона:

### Спільна політика з питань безпеки та зовнішніх відносин (СПБЗ)

Друга колона отримала наповнення після підписання Маастрихтського договору в 1992 році. Вона ґрунтується на Європейському політичному співробітництві (ЄПС), яке існує з початку 70-х років. Під назвою Спільної політики з питань безпеки та зовнішніх відносин Союзу (СПБЗ) відбувається розширення ЄПС, досягається його якісно новий рівень. З огляду на реформи, передбачені Амстердамським договором, відбулись суттєві зміни змістовного, інституційного та процедурного характеру в СПБЗ. «Оновлена» СПБЗ суттєво відрізняється від «старої» ЄПС. Головними тематичними полями другої колони в складі споруди ЄС слід, насамперед, вважати стан та якість зовнішньополітичних зв'язків та відносин у галузі безпеки між Європейським Союзом та країнами третього світу і міжнародними організаціями.

Основними цілями Спільної політики з питань безпеки та зовнішніх відносин є (ст. 11 (кол. ст. J.1) ДЄС):

- обстоювання спільних цінностей, основоположних інтересів, незалежності ЄС та його недоторканості;
- зміцнення безпеки ЄС;
- збереження миру та зміцнення міжнародної безпеки (в тому числі й зовнішніх кордонів ЄС);
- сприяння міжнародному співробітництву;
- розвиток та зміцнення демократії та правової держави;
- забезпечення прав людини та громадянських свобод;
- оборонна політика та політика у сфері безпеки (ст. 17 (кол. ст. J 4) ДЄС):

- поетапна розробка спільної оборонної політики (за умови прийняття постанови Європейською Радою);
- співпраця між ЄС та Західноєвропейським Союзом (ЗЄС) (ЗЄС як невід'ємна складова частина розвитку ЄС);
- використання оперативних потужностей ЗЄС;
- закріплення Петерберзьких завдань (гуманітарні акції та акції порятунку, завдання щодо підтримання миру, а також використання військ з метою подолання кризових ситуацій, в тому числі й заходів, спрямованих на досягнення миру).

**Розділ V, ДЄС, ст. 11-28 ДЄС**

**Третя колона:**

**Співробітництво у сфері охорони порядку та правосуддя (СОПП)**

Ще у 70-х роках між окремими країнами-членами існували форми співробітництва в галузі внутрішньої політики та правосуддя. Після Маастрихтського договору 1992 року вони стали складовою частиною європейської договірної системи. Під назвою «Співробітництво у сфері охорони порядку та правосуддя» (СОПП) вони фігурують у формі третьої колони.

Амстердамський договір ґрунтовно реформував СОПП і вніс до неї суттєві змістові уточнення. Третя колона «будівлі» ЄС зазнала настільки глибоких змін, що для її позначення було запроваджено нову назву: «Співробітництво у сфері охорони порядку та правосуддя у кримінальних справах» (СОППК). Інші частини третьої колони в її попередньому вигляді після підписання Амстердамського договору відійшли до першої «колони» будівлі ЄС. Вони мають сприяти «поетапному створенню простору свободи, безпеки і права» (Розділ IV, ДЄСпв). У складі третьої колони в якості міжурядової сфери повноважень залишились питання співробітництва у сфері охорони порядку та правосуддя у кримінальних справах. У зв'язку зі змінами після укладання Амстердамського договору третя колона стала значно «стрункішою» порівняно з тим виглядом, якого вона набула згідно з положеннями Маастрихтського договору.

**Співробітництво у сфері охорони порядку та правосуддя** має на меті такі основні завдання (ст. 29 (кол. ст. К.1) ДЄС):

- високий рівень безпеки (в «просторі свободи, безпеки та права»);
- спільні дії країн-членів ЄС у сфері охорони порядку та правосуддя у кримінальних справах;
- подолання та запобігання проявам расизму і ворожнечі до іноземців;
- профілактика і боротьба зі злочинністю (в першу чергу з тероризмом, торгівлею людьми, злочинами проти дітей, торгівлею наркотиками та зброєю, корупцією та підкупом, шахрайством);
- співпраця між поліцейськими, митними та іншими уповноваженими органами країн-членів ЄС (із залученням ЄВРОПОЛУ);
- співробітництво між органами юстиції, а також іншими уповноваженими органами країн-членів ЄС;
- гармонізація кримінального законодавства країн-членів ЄС.



**Розділ VI, ДЕС, ст. 29-42, ДЕС****У чому полягають відмінності між трьома колонами «будівлі» ЄС?**

Під час попереднього викладу вказувалось на те, що різний якісний склад трьох колон «храмової споруди» ЄС є наслідком не лише їхнього різного змістовного наповнення, а й відмінностей у повноваженнях та сферах діяльності відповідних органів.

Так, зокрема, за першою колоною закріпився прикметник «*наднаціональна*», на відміну від двох інших, які позначають прикметником «*міжурядові*» (тобто такі, що ґрунтуються на співробітництві урядів).

Головну ознаку першої колони, на відміну від двох інших, формулюють стисло — «*правова спільнота*». Відповідно до процедур прийняття рішень, закріплених в Договорі ЄСпв, в межах першої колони може відбуватись процес творення похідного (вторинного) законодавства Спільноти.

***Примітка:** Положення так званих «рамкових рішень» щодо реформування третьої колони в процесі виконання Амстердамського договору можна вважати винятковим випадком.*

***Похідне (вторинне) право ЄС** — це право, яке впливає з первинних нормативно-правових актів Співтовариства (насамперед з ДЕСпв, а також ДЕСВС та Договору про Євратом).*

Це вторинне право є обов'язковим для виконання країнами-членами та/або їх громадянами (фізичними особами) і організаціями публічного права (юридичними особами). Це означає, що перша колона, себто Європейське Співтовариство — передбачає такий правовий режим, який є вищим за рангом порівняно з національним законодавством, чинним у всіх країнах-членах ЄС. Промовистим є й той факт, що прийняття похідного правового акту може здійснюватись більшістю голосів.

Отже, з цього погляду перша колона досить чітко відмежується від другої та третьої. Адже тут здійснення політики вирішальним чином визначається правилами міжурядового співробітництва, тобто однозначно домінує принцип консенсусу. Щоправда, на основі Амстердамського договору відтепер з'являються обмежені можливості узгодження рішень кваліфікованою більшістю також і в межах другої колони (СПБЗ), однак вони обумовлені численними варіантами накладання вето та відкликання, а тому їх ніяк не можна порівнювати з рішеннями, що приймаються більшістю голосів в рамках першої колони. Окрім того, міжурядове співробітництво, насампе-



ред в межах другої, трохи менше — третьої колони, значною мірою перебуває за межами юрисдикції Європейського Суду.

Однак Амстердамський договір вперше наділяє деякими обмеженими повноваженнями Європейський Суд стосовно реформованої третьої колони.

Вони зводяться до таких можливостей:

- процедури скасування рамкових та простих рішень;
- процедури тлумачення при розгляді правових спорів між країнами-членами ЄС та
- процедури винесення попереднього рішення щодо перевірки чинності та тлумачення певних постанов, що приймаються в межах третьої колони.

Та факт залишається фактом. Повноваження Європейського Суду в межах першої колони набагато вищі. Лише у сфері ДЄСПв можна говорити про правову спільноту в справжньому значенні цього слова.

До того ж, і Європейська Комісія не має, на відміну від своїх повноважень в рамках першої колони, виключного права законодавчої ініціативи. В складі другої, а з моменту прийняття Амстердамського договору і третьої колони Європейська Комісія користується правом законодавчої ініціативи разом із країнами-членами ЄС.

Європейський Парламент у межах другої та третьої колони не відіграє жодної помітної ролі. Він має певні права на поінформованість і може направляти запити та рекомендації до Ради. Безпосередня участь у процесах прийняття рішень у межах другої та третьої колони не передбачається.

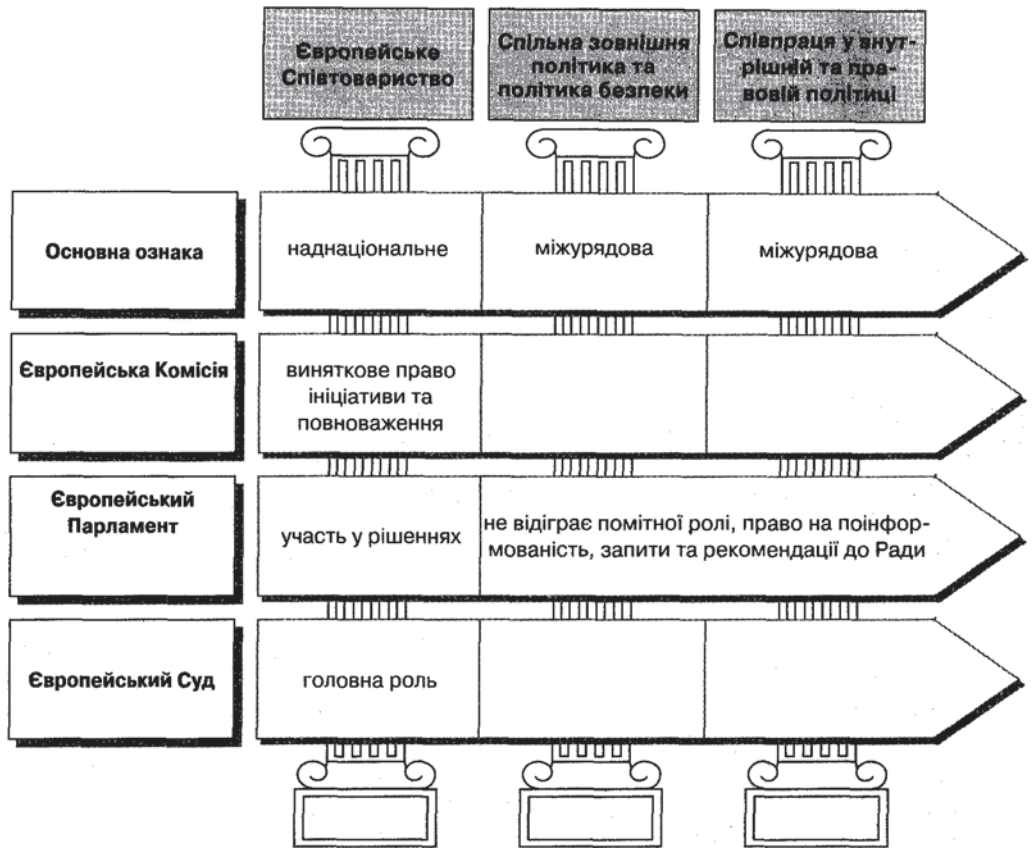
Якщо поглянути на модель цієї споруди, що нагадує обриси античного храму, то перед нами постає єдиний дах — «Європейський Союз» — що перекриває всі три колони. Таке схематичне зображення може наштовхнути на думку, що Європейський Союз має власний статус правосуб'єктності.

Проте дах під назвою «Європейський Союз» лише чітко окреслює об'єднуючу функцію Договору ЄС.

Під цим слід розуміти:

- структуру єдиної інституційної побудови (ст. 3 (кол. ст. С) ДЄС;
- послідовність, тобто внутрішню консолідованість і поступальність заходів та одночасне збереження і подальший розвиток спільного доробку (*acquis communautaire*).





Роль Європейської Комісії, Європейського Парламенту та Європейського Суду в трьох колонах структури ЄС у схематичному зображенні

### Що таке *acquis communautaire*?

Французький термін *acquis communautaire* вживають для позначення так званого «спільного доробку» Європейського Співтовариства. В спрощеному вигляді йдеться про суму всього того, що було створено за час існування Європейського Співтовариства і має сприйматись країнами, які вступають до його складу, як факт, тобто не може бути «усунено» шляхом переговорів.

Хоча поняття *acquis communautaire* використовується в рамках Європейського Співтовариства протягом тривалого часу, детальне і водночас офіційне визначення цього терміну з'явилося лише 29 травня 1979 року. Саме тоді в «Офіційному віснику» Європейського Співтовариства було надруковано думку Європейської Комісії з приводу вступу Греції. Вона звучить наступним чином:

«З моменту членства у Співтовариствах країна, що звернулась з таким поданням, беззастережно визнає договори та їх політичні цільові настанови, рішення будь-якого характеру, прийняті після набуття чинності договорами, а також обрані можливі шляхи щодо розбудови та зміцнення Співтовариств. З моменту прийняття договорів про заснування Співтовариств правовий режим, започаткований ними, відзначається можливістю прямого застосування деяких їх норм та певних право-



вих актів органів Співтовариств, пріоритетом права ЄС перед окремими національними правовими нормами, які суперечать йому, та наявністю процедур, здатних забезпечити єдність у тлумаченні права ЄС. Вступ до Співтовариств передбачає визнання обов'язкового характеру цих норм, неухильність їх дотримання, щоб гарантувати дієвість та єдність права ЄС».

Це визначення є настільки широким, що може скластись враження, ніби всі рішення Європейського Співтовариства підпадають під поняття *acquis communautaire* або ж спільного доробку.

Насправді це не так. Сюди не входять рішення, які застаріли, втратили чинність або не мають якогось значення для країни, що приєднується до ЄС.

Так під час останньої хвилі розширення директива Ради 79/923/EWG про стандарти якості водоймищ з молюсками не стала для Австрії якоюсь проблемою, з огляду на відсутність там подібних водоймищ. Щоправда, Австрія змушена була взяти зобов'язання щодо запровадження у себе цієї директиви та її (теоретичного) застосування. Однак з огляду на брак об'єкту регулювання ця директива не має для неї жодних наслідків.

Проте законодавці ЄС в період між підписанням договорів про вступ до ЄС та набуттям ними чинності теж не байдикують. А тому доробок, чи *acquis communautaire*, невпинно зростає. Однак під час попередніх розширень Європейського Співтовариства це нарощування спільного доробку не спричинило досі якихось суттєвих проблем.

Однак оцінка значимості того чи іншого акту може стати проблемою в тих випадках, коли йдеться не про правові тексти, а про заяви, як форму політичного волевиявлення. Насамперед тоді, коли ці заяви зроблені не від усіх країн-членів ЄС (наприклад, «Люксембурзький компроміс»), проте мали певні практичні наслідки. Те саме стосується й «будь-яких інших рішень» та «можливих шляхів», названих у наведеному вище визначенні «Офіційного вісника».

Значно легше визначити місце спільних заяв органів у загальній системі норм щодо процедури взаємного погодження (1975), прав людини (1977) та бюджетної процедури (1982), котрі опубліковані в «Офіційному віснику» і в «Офіційному збірнику договорів».

**Процедура взаємного погодження (1975):** Ця процедура може застосовуватись до правових актів загального значення, пов'язаних з фінансовими наслідками, якщо їх прийняття не впливає з раніше прийнятих правових актів. Процедура взаємного погодження вперше була застосована в 1977 році при підготовці статуту про бюджет Європейського Співтовариства.



## МЕТОДИЧНІ ВКАЗІВКИ ДО РОЗДІЛУ 2

### Навчальні цілі розділу

Результатом знайомства з матеріалом даного розділу має стати:

- усвідомлення того, що поєднання різних форм (*наднаціональної*) інтеграції та (*міжурядової*) співпраці лежить в основі Європейського Союзу і його структури;
- опанування навичок відтворення конструкції ЄС у формі античного храму та здатність правильно співвідносити її окремі складові частини;
- засвоєння того, що три колони Європейського Союзу якісно відрізняються між собою в правовому аспекті, і що правотворчість відбувається виключно у межах першої колони.

### Рекомендовані види навчальних вправ

З метою кращого засвоєння конструкції ЄС та її окремих складових, а також для ознайомлення з побудовою та змістом Договорів ЄСпв та ЄС можна запропонувати слухачам семінару якомога коректніше і детальніше **відтворити структуру ЄС** («конструкцію у вигляді античного храму»), користуючись текстом Договору та методичними вказівками. При графічному зображенні результатів роботи слід звернути увагу на те, чи відображені усі відповідні розділи та статті договору.

Для графічного зображення користуйтеся фломастерами, різнокольоровим папером чи картками. Завдяки самостійному відтворенню конструкції у вигляді античного храму покращується розуміння структури ЄС. Водночас учасники семінару отримують уявлення про масив питань, врегульованих в рамках ДЄСпв та ДЄС.

Результати слід обговорити.

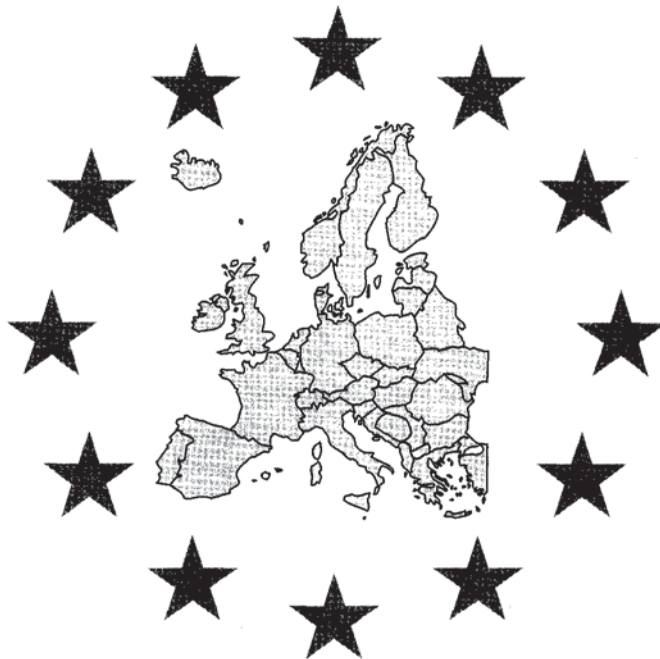
**Порівняйте різні варіанти зображення** конструкції ЄС у формі античного храму у процесі спільного обговорення сильних і слабких сторін. Дискусія щодо недоліків чи переваг окремих варіантів зображення сприятиме ще більшому усвідомленню найважливіших елементів структури ЄС.



# CDG

## **Європейський Союз:** основи політики, інституційного устрою та права

Навчальний посібник



### **Розділ 3**

**Цілі, принципи, повноваження та правоустрій  
Європейського Союзу й Європейського Співтовариства**



## **ЗМІСТ**

<b>3</b>	<b>Цілі, принципи, повноваження та правоустрій Європейського Союзу й Європейського Співтовариства</b> . . . . .	<b>3-3</b>
<b>3.1</b>	<b>Цілі, завдання та види діяльності Європейського Співтовариства</b> . . . . .	<b>3-3</b>
3.1.1	Цілі Європейського Союзу . . . . .	3-3
3.1.2	Цілі Європейського Співтовариства . . . . .	3-6
3.1.3	Завдання Європейського Співтовариства . . . . .	3-7
3.1.4	Види діяльності Співтовариства відповідно до ст. 3 (кол. ст. 3) ДЄСПВ . . . . .	3-7
<b>3.2</b>	<b>Повноваження Європейського Співтовариства</b> . . .	<b>3-9</b>
3.2.1	Види повноважень в Європейському Співтоваристві . . .	3-9
<b>3.3</b>	<b>Механізм посиленої співпраці (гнучкості): новий структурний принцип європейської інтеграції?</b> . . .	<b>3-12</b>
3.3.1	Положення про тіснішу співпрацю в Договорі про ЄС: загальне застереження . . . . .	3-14
3.3.2	Положення про тіснішу співпрацю в Договорі про ЄСпв: передумови та процедури . . . . .	3-17
<b>3.4</b>	<b>Принцип обґрунтованості повноважень договірними положеннями та застереження щодо можливості вдосконалення права згідно зі ст. 308 (кол. ст. 235) ДЄСПВ</b> . . . . .	<b>3-20</b>
<b>3.5</b>	<b>Принцип субсидіарності</b> . . . . .	<b>3-23</b>
3.5.1	Принцип субсидіарності до Маастрихта: підґрунтя та розвиток . . . . .	3-23
3.5.2	Принцип субсидіарності від Маастрихта до Амстердама . . . . .	3-25
3.5.3	Принцип субсидіарності після Амстердама . . . . .	3-28
3.5.4	Принцип субсидіарності на практиці . . . . .	3-32
<b>3.6</b>	<b>Пріоритет і можливість безпосереднього застосування європейського права</b> . . . . .	<b>3-33</b>
	<b>Методичні вказівки до Розділу 3</b> . . . . .	<b>3-39</b>

### 3 ЦІЛІ, ПРИНЦИПИ, ПОВНОВАЖЕННЯ ТА ПРАВОУСТРІЙ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ Й ЄВРОПЕЙСЬКОГО СПІВТО- ВАРИСТВА

#### Договірні положення, що стосуються теми:

Преамбула ДЄС: (ст. 2 (кол. ст. в) ДЄС, ст. 46 (кол. ст. l) ДЄС. Преамбула ДЄСпв: (ст. 2 (кол. ст. 2), 3 (кол. ст. 3), 4 (кол. ст. 3а), 5 (кол. ст. 3б), 14 (кол. ст. 7а), 15 (кол. ст. 8) та 308 (кол. ст. 235) ДЄСпв.

#### 3.1 Цілі, завдання та види діяльності Європейського Співтовариства

Цілі та завдання, сформульовані в рамках ЄС або ЄСпв, і правові принципи, на яких вони ґрунтуються, є важливою передумовою розуміння процесів європейської інтеграції. Для цього необхідно звернутись до текстів договорів або ж до правових актів реформаторської спрямованості, які змінюють чи доповнюють ці договори.

В подальшому викладі основну увагу буде зосереджено на висвітленні цілей, завдань та видів діяльності Європейського Союзу. Неважко буде переконатись у тому, що діяльність ЄС/ЄСпв поширюється практично на всі важливі політичні галузі. У зв'язку із розширенням сфер своєї діяльності ЄС/ЄСпв рухається практично до діапазону завдань, притаманного класичній країні. Амстердамський договір, підписаний у жовтні 1997 року, став продовженням саме такого курсу розвитку.

Паралельно з розширенням сфер діяльності ЄС та пов'язаних з ними інструментів і компетенцій, дедалі чіткіше вимальовуються і тенденції протилежної спрямованості. Країни-члени ЄС дедалі більше замислюються над тим, яким чином покласти край цьому розширенню. Саме такими підходами пояснюється, головним чином, розширення принципу субсидіарності. Застосування цього принципу детально регламентоване в Амстердамському договорі.

##### 3.1.1 Цілі Європейського Союзу

В офіційних цільових настановах ДЄСпв та ДЄС знайшли своє втілення головні чинники, що надають поступального руху процесові європейської інтеграції з кінця Другої світової війни. Одним із таких стрижневих чинників або головною рушійною силою було переконання, що край війнам на європейському континенті може покласти лише об'єднання Європи. Цей



лейтмотив пронизує зміст Договорів про заснування Європейських Співтовариств (ЄСпв, тобто ЄЕС, Євратому та ЄСВС) і Європейського Союзу (ЄС).

В цих договорах сформульовано такі найважливіші цілі:

- збереження та зміцнення миру;
- економічне об'єднання в інтересах усіх громадян ЄС шляхом створення спільного ринку;
- прагнення до політичної єдності;
- зміцнення та сприяння соціальній згуртованості в межах Союзу.

Міжнародні договори, до яких належить і Договір про ЄС (ДЄС), розпочинаються з преамбули, де змальовується історико-політичне значення, цільові настанови та спонукальні мотиви відповідного договору.

До основних цільових настанов, вміщених в **преамбулі Договору про ЄС**, в узагальненому вигляді належать:

- подолання ліній поділів на європейському континенті, сповідування демократії, прав людини та принципів правої держави;
- захист фундаментальних соціальних прав;
- зміцнення солідарності між народами;
- утвердження демократії та підвищення дієвості в роботі органів влади;
- посилення процесів конвергенції національних економік країн-членів ЄС, створення стабільної єдиної грошової одиниці;
- побудова спільного внутрішнього ринку;
- посилення згуртованості та охорона довкілля;
- сприяння економічному і соціальному прогресу з урахуванням тенденцій розвитку на далеку перспективу;
- запровадження спільного громадянства ЄС для мешканців країн-членів;
- здійснення Спільної політики з питань безпеки та зовнішніх відносин (СПБЗ);
- поетапна розробка спільної оборонної політики;
- сприяння свободі пересування з одночасними гарантіями безпеки для громадян, завдяки створенню простору, в якому панують свобода, безпека і право;

- створення, з огляду на тривалість та поступальність процесу європейської інтеграції, дедалі тіснішого союзу європейських народів, в якому рішення приймаються на основі принципу субсидіарності і за своїм характером максимально наближені до громадян.

Ці досить загальні за своїм змістом цілі ЄС конкретизуються у ст. 2 (кол. ст. В) ДЕС:

- сприяння економічному та соціальному прогресу, високому рівню зайнятості, а також забезпечення збалансованого та тривалого розвитку насамперед завдяки:
  - (1) створенню простору без внутрішніх кордонів;
  - (2) зміцненню економічної та соціальної солідарності та
  - (3) створенню економічного та валютного союзу (ЕВС);
- утвердження європейської ідентичності на міжнародному рівні шляхом:
  - (1) здійснення спільної політики з питань безпеки і зовнішніх справ та
  - (2) поетапної розробки спільної оборонної політики;
- посилення захисту прав та інтересів мешканців країн-членів через запровадження громадянства ЄС;
- збереження і подальшого розвитку Союзу як простору, де панує свобода, безпека і право та гарантована свобода пересування громадян;
- збереження спільних надбань та їх примноження.

Цілі, названі в ст. 2 (кол. ст. В) Договору про ЄС, здійснюються з дотриманням передбаченої послідовності їх реалізації (наприклад, в частині ЕВС) та принципу субсидіарності (стаття 5 (кол. ст. 3b)).

Водночас не слід забувати, що цілі Європейського Союзу, названі у ст. 2 (кол. ст. В) ДЕС, не конкурують з цілями, визначеними в ДЕСпв, ДЕСВС та ЄВРАТОМі.

З цільових настанов Договору про ЄС не впливає жодних правових наслідків, бо:

- 1) Європейський Союз не має правосуб'єктності та
- 2) повноваження Європейського Суду, згідно зі ст. 46 (кол. ст. L) ДЕС, поширюються лише на:
  - договори про ЄСВС, ЄСпв та ЄВРАТОМ;



- ❑ положення розділу VI, ст. 36 ДЄС;
- ❑ положення розділу VII, ст. 11 ДЄС у зв'язку зі ст. 40 ДЄС;
- ❑ положення ст. 6, абзац 2 ДЄС;
- ❑ ст. 46-53 ДЄС.

**Отже, цільові настанови Договору про ЄС мають швидше політичний і декларативний характер і не зобов'язують до певних дій.** Те саме стосується й докладніше сформульованих цілей Спільної політики з питань безпеки та зовнішніх відносин (СПБЗ); розділ V, ст. 11 (кол. ст. J 1) ДЄС, співробітництво у сфері охорони порядку та правосуддя у кримінальних справах (СОППК), ст. 29 (кол. ст. K) ДЄС, а також цільових настанов в протоколах, які є складовою частиною Договору про ЄС.

### 3.1.2 Цілі Європейського Співтовариства

На противагу сказаному вище, навіть достатньо загальні за своїм характером цілі та завдання Європейського Співтовариства (ДЄСВС, ДЄЕС, ДЄСПв) у межах першої колони структурної побудови ЄС мають обов'язкову юридичну силу. Те саме стосується й визначень цілей та завдань, які наводяться в окремих частинах, розділах, главах та параграфах цих договорів.

Цілі та завдання Співтовариства доповнювались під час інтеграційного процесу. Це відбувалось в межах послідовного процесу ревізії договорів, що розпочався із середини 80-х років (Загальний Європейський Акт, Маастрихтський та Амстердамський договори). Так, наприклад, в рамках Амстердамського договору до ДЄСПв було включено таку нову цільову настанову як утвердження принципу рівності між чоловіками та жінками.

У ст. 2 (кол. ст. 2) ДЄСПв вміщено перелік першочергових **цілей Співтовариства:**

1. Гармонійний, збалансований і стабільний розвиток економіки в рамках Співтовариства.
2. Високий рівень зайнятості.
3. Висока ступінь соціальної захищеності.
4. Рівність чоловіка та жінки.
5. Постійне економічне зростання, що не веде до інфляції.
6. Високий рівень конкурентоспроможності та конвергенція економічного потенціалу.
7. Високий рівень охорони навколишнього середовища і якісне покращення екологічних параметрів довкілля.

8. Збільшення тривалості та покращення якості життя.
9. Сприяння економічній і соціальній згуртованості та солідарності між країнами-членами.  
У ст. 4 (кол. ст. 3а) ДЄСПв віднаходимо подальші цілі Співтовариства, що є дійсними для всіх країн-членів:
10. Цінова стабільність.
11. Підтримка економічної політики, яка ґрунтується на принципі відкритої ринкової економіки та вільної конкуренції.

### 3.1.3 Завдання Європейського Співтовариства

Для досягнення поставлених цілей країни-члени Співтовариства делегують йому різноманітні завдання (ст. 2 (кол. ст. 2) ДЄСПв):

- створення Спільного ринку;
- запровадження економічного і валютного союзу;
- здійснення названих у ст. 3 (кол. ст. 3) та 4 (кол. ст. 3а) ДЄСПв видів політики та сукупності заходів, які отримали назву «види діяльності Співтовариства».

Сфери діяльності Європейського Співтовариства, окреслені в ст. 3 (кол. ст. 3) та 4 (кол. ст. 3а), засвідчують, що економічне єднання, тобто запровадження спільного ринку, було важливою рушійною силою європейського процесу єднання і напевне зберігає це значення й досі. Лише після прийняття Єдиного Європейського Акта та Договору про Європейський Союз Співтовариство отримало повноваження, що слугують меті не лише економічного, а й політичного єднання (**«Політичного союзу»**).

Економічна інтеграція — згідно з уявленнями деяких фундаторів ЄСПв — неминуче мала призвести до інтеграції політичної (за так званим принципом «концентричних кіл» — *spill-over*). Отже, економічне єднання ніколи не вважалось самоціллю чи кінцевою стадією європейської інтеграції. Воно скоріше сприймалось як проміжний етап на шляху до політичного єднання.

### 3.1.4 Види діяльності Співтовариства відповідно до ст. 3 (кол. ст. 3) ДЄСПв

Передбачено такі види діяльності:

- заборона на запровадження мита та кількісні обмеження експорту та імпорту товарів у межах Співтовариства, а також скасування всіх заходів подібного спрямування;



- спільна** торговельна політика;
- створення внутрішнього ринку, характерними ознаками якого є усунення бар'єрів на шляху вільного руху товарів, людей, послуг та капіталів країн-членів;
- здійснення заходів щодо імміграції та пасажирських перевезень;
- спільна** політика в галузі сільського та рибного господарства;
- спільна** транспортна політика;
- створення системи, що усуває можливість спотворень конкурентного середовища в рамках внутрішнього ринку;
- гармонізація національних систем законодавства з метою функціонування спільного ринку (правова гармонізація);
- координація політики зайнятості країн-членів і розробка узгодженої стратегії забезпечення зайнятості;
- соціальна політика з використанням європейського соціального фонду;
- зміцнення економічної та соціальної згуртованості;
- екологічна політика;
- підвищення конкурентоспроможності промисловості Європейського Співтовариства;
- сприяння науковим дослідженням та технологічним розробкам;
- сприяння побудові та розширенню транс'європейських мереж;
- спільні зусилля для досягнення високого рівня захисту здоров'я;
- розвиток високоякісної загальної та професійної освіти та сприяння розквіту культурного життя в країнах-членах;
- політика в галузі співробітництва з країнами, що розвиваються;
- надання асоційованого членства іншим країнам та суверенним територіям з метою розширення торговельних зв'язків і сприяння економічному та соціальному розвитку;
- покращення захисту прав споживачів;
- реалізація заходів в енергетичному секторі, у сфері подолання наслідків стихійного лиха та пересування іноземців.

На підставі змін, погоджених при укладанні Амстердамського договору, для виконання наведених вище видів діяльності необхідно:

- забезпечити рівність шансів та рівноправність чоловіків і жінок (ст. 3, абзац 2 (кол. ст. 3) ДЕСпв).

### 3.2 Повноваження Європейського Співтовариства

Якщо поглянути на той перелік завдань, який надає Європейському Співтовариству характер квазі-держави і охоплює відповідні сфери його діяльності, постає питання: **хто, як і в якій формі** займається їх реалізацією?

Іншими словами: як виглядає розподіл повноважень між європейським і національним чи субрегіональним рівнями з огляду на цей перелік завдань? При відповіді на це запитання досить швидко переконаєшся в тому, що Європейський Союз суттєво відрізняється від традиційних федеративних систем, де, як наприклад, у Федеративній Республіці Німеччині, існує чітке розмежування компетенцій між федеральним та земельним рівнями.

У Договорі про заснування Європейського Співтовариства відсутні загальні положення щодо **виняткових** повноважень Співтовариства та його **конкуруючих** повноважень, які розподіляються між ним та країнами-членами ЄС. А тому й не дивно, що питання про те, які повноваження — **ексклюзивні** (тобто виняткові), **конкурентні** чи **паралельні** — мають здійснюватись Співтовариством в кожному окремому випадку, зумовило чимало правових суперечностей. Ці суперечки в деяких випадках вдалось залагодити лише після прийняття рішення Європейським Судом.

#### 3.2.1 Види повноважень в Європейському Співтоваристві

Найважливіші норми щодо розподілу повноважень вміщено в преамбулі, ст. 2 (кол. ст. 2) та ст. 3 (кол. ст. 3) Договору про заснування Європейського Співтовариства. Саме тут названо цілі, завдання та види діяльності Співтовариства, дається характеристика правових підвалин у здійсненні органами Співтовариства делегованих їм повноважень. Ці договірні основи використовуються у практиці Європейського Суду при вирішенні питань про уточнення повноважень Співтовариства чи їх обмеження.

Досить важливим моментом є й позначення окремих видів діяльності Співтовариства. Так, наприклад, поняття «види політики, що здійснюються спільними зусиллями», поза всяким сумнівом, передбачає такі функції, які не можуть здійснюватись окремими країнами-членами.



В ст. 3 (кол. ст. 3) ДЄСпв чітко сформульовані види спільної політики Співтовариства:

- спільна** торговельна політика (ст. 3 (b) (кол. ст. 3(b)) ДЄС);
- спільна** політика в галузі сільського та рибного господарства (ст. 3 (e) (кол. ст. 3(e)) ДЄСпв);
- спільна** політика в сфері транспорту (ст. 3 (f) (кол. ст. 3 (f)) ДЄСпв).

***Увага:** ці види спільної політики в жодному разі не слід плутати зі «Спільною політикою з питань безпеки та зовнішніх стосунків», що формує другу «колонну» у структурній побудові ЄС.*



Саме керуючись цими формулюваннями, Європейський Суд визнав втручання країн-членів в аграрний сектор під приводом сприяння розвитку спільної сільськогосподарської політики неприпустимими (**Європейський Суд, 2.02.89, справа 274/87: стандарти чистоти м'ясних виробів**).

У межах цієї самої судової практики суд виніс також окрему постанову про те, що країни-члени завжди матимуть право діяти в тих випадках, коли Співтовариство нехтує виконанням покладених на нього договором ЄСпв повноважень (**Європейський Суд, 20.02.79, справа 120/78: Cassis de Dijon**).

Статті 2 і 3 ДЄСпв недостатні для повної оцінки певного повноваження та його правового впливу з погляду з'ясування змістової глибини того виду діяльності Співтовариства, що впливає з цього повноваження. Більшість видів діяльності та завдань Співтовариства, окреслених в цих статтях, докладніше охарактеризовані в ДЄСпв у розділах, присвячених окремим областям політики.

Так, наприклад, в тій частині Договору, де йдеться про спільну сільськогосподарську політику, вміщено конкретні визначення цілей у розділі II (сільське господарство) ст. 33 (кол. ст. 39) ДЄСпв:

- підвищення продуктивності праці в сільському господарстві;
- забезпечення належного рівня життя населення, зайнятого в сільському господарстві;
- стабілізація ринків;
- забезпечення потреб;
- поставки продукції споживачам за прийнятними цінами.

### **Ексклюзивні (виняткові) повноваження Співтовариства**

Ті сфери діяльності, де правові акти можуть ухвалюватись лише Співтовариством, належать до виняткових повноважень Співтовариства.

*Ексклюзивні повноваження тут вживаються в розумінні виняткових повноважень.*

Повноваженнями такого типу є:

- встановлення митних тарифів (ст. 26 (кол. ст. 28) ДЄСПв);
- спільна торговельна політика (ст. 133 (кол. ст. 133) ДЄСПв) або
- спільна політика в галузі рибальства (ст. 32 (кол. ст. 38) ДЄСПв та рішення Європейського Суду, справа 804/79).

Країни-члени мають можливість реалізовувати відповідні заходи в цих галузях лише в разі невикористання Співтовариством своїх виняткових повноважень. Однак навіть за таких умов це можна робити лише в екстремальних випадках і лише після попередніх консультацій із Комісією. При цьому країни-члени реалізують відповідні дії в односторонньому порядку в якості «представника спільних інтересів». Водночас ухвалені заходи не повинні порушувати чинних правових положень ЄС (наприклад, заборони дискримінації, обмежень свободи руху товарів тощо).

### **Конкурентні повноваження Співтовариства**

Конкурентні повноваження Співтовариства є найтипівішим різновидом компетенцій у межах Європейського Співтовариства і зустрічаються, наприклад, у положеннях про спільну сільськогосподарську політику (ст. 33 (кол. ст. 39) і далі ДЄСПв) або правову гармонізацію (ст. 94 (кол. ст. 100), ст. 95 (кол. ст. 100а) ДЄСПв). У цих сферах Європейське Співтовариство має повноваження на правотворчу діяльність. Однак, якщо воно не використовує надані йому можливості правотворення, то відповідні повноваження можуть реалізовуватись країнами-членами. Ці повноваження країн-членів, на відміну від «повноважень на дії в інтересах спільноти» (див. виняткові повноваження Співтовариства), належать до сфери їх невід'ємної компетенції. Адже у випадку «дій в інтересах спільноти» реалізуються чужі повноваження (а саме — Співтовариства). Конкурентні положення Співтовариства підлягають дії принципу субсидіарності.

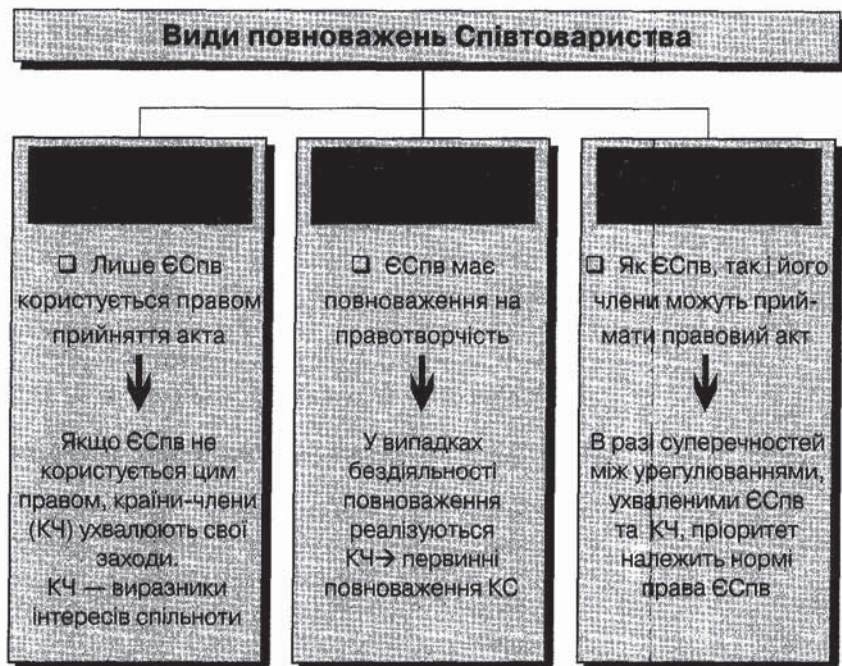
### **Паралельні повноваження**

Тут йдеться про такі сфери діяльності, де правові акти можуть прийматись і Європейським Співтовариством, і країнами-членами. Галузями дії паралельних повноважень є зокрема антимонопольне право, політика в галузі наукових досліджень і технологій, або регіональна політика.



Правове врегулювання певного питання, яке входить до сфери паралельних повноважень, перевіряється на його відповідність як національному законодавству, так і праву ЄС. В разі суперечностей пріоритет віддається відповідній нормі права ЄС.

**Література** з проблеми про різновиди повноважень: Schweitzer, Michael/Hummer, Waldemar: Europarecht. Das Recht der Europäischen Union — Das Recht der Europäischen Gemeinschaften (EGKS, EG, EAG) — mit Schwerpunkt EG (Juristische Lernbücher 16), Neuwied/Berlin 1996, S.100-101. (Міхаель Швайцер, Вальдемар Гуммер. Європейське право. Право Європейського Союзу — Право Європейських Співтовариств (ЄСВС, ЄСпв, Євратому) — з акцентом на ЄСпв. — Серія: Навчальні посібники з права 16. — Нойвід/Берлін, 1996. — С.100-101).



Види повноважень в ЄСпв

### 3.3 Механізм посиленої співпраці (гнучкості): новий структурний принцип європейської інтеграції?

Навіть, якщо, на перший погляд, складається враження, що європейська інтеграція схожа на вулицю з одностороннім рухом (з єдиним напрямком: утвердженням наднаціонального підходу), насправді вона не є процесом, що розгортається за шаблоном, із попередньо визначеним напрямком руху до мети. Її характер визначається конструктивною поліваріантністю, яка, з одного боку, викликає чимало суперечок в самому ЄС, з іншого ж боку, сприяє пошуку (і, як правило, віднаходженню) прагматичних та динамічних рішень, що надають нових імпульсів процесу інтеграції. Поліваріантність зумовлюється, насамперед, неоднорідністю інтересів країн-членів Європейського Союзу.

У зв'язку з поетапним розширенням Європейського Союзу (тоді ще ЄЕС), що розпочалось у 70-х роках, і внаслідок якого кількість країн-членів збільшилась з 6 до 15, попри всі інтеграційні намагання, об'єктивно виросло й розмаїття інтересів. Це розмаїття сприяє конструктивній поліваріантності та динамічності європейської інтеграції, однак воно може стати й серйозною перешкодою на її шляху.

Це відбувається тоді, коли доводиться мати справу не з конструктивним, а деструктивним багатоголоссям. Йдеться про випадки, коли не вдається досягти гармонії (хоча б приблизної) між різними інтересами країн-членів ЄС, у зв'язку з чим блокується або навіть паралізується робота Європейського Союзу. Подібні ситуації раніше неодноразово траплялись в його діяльності. В минулому, наприклад, звинувачення в політиці блокування висувались на адресу консервативного британського уряду на чолі з Джоном Мейджером. Проте є й інші країни-члени ЄС, які визначаються своїм стриманим ставленням до політики, орієнтованої на інтеграцію, що може набувати принципового або ж специфічного забарвлення.

Існуючі розбіжності інтересів країн-членів ЄС та очікуване посилення неоднорідності інтересів у майбутньому зумовили стурбованість тим, що під час наступної хвилі розширення ЄС налаштованість на інтеграцію чи готовність до неї поступово згасатимуть.

Ця проблематика стала однією з найважливіших тем, винесених на обговорення міжурядової конференції 1996/1997 року, що передувала укладенню Амстердамського договору.

Стурбовані такою тенденцією країни, насамперед, Німеччина та Франція шукали відповідь на наступні запитання:

- чому б деяким країнам не спробувати спільно взятись за вирішення нагальних проблем у межах Європейського Союзу навіть за умови, що не всі партнери по Договору можуть або/чи бажають долучатись до їх вирішення?
- чому просування вперед у побудові загального європейського дому має наражатись на невдачу з огляду на протидію країн, що складають явну меншість?

Відповіддю на ці запитання має стати механізм **посиленої співпраці**, вперше запроваджений в Амстердамському договорі, або ж **посилення гнучкості** в діяльності структур ЄС. В принципі запровадження такого механізму за умови дотримання чітких критеріїв дає можливість групі країн-членів (не завжди це повинна бути більшість від їх загальної кількості) домовлятися про тіснішу співпрацю в певних областях, які належать до першої (ЄСПв) та третьої (СОППК) колон у структурній побудові ЄС.



Попри чільне значення цієї тематики в перебігу міжурядової конференції 1996/97 року, не слід забувати й деякі «традиційні» підходи до досягнення більшої гнучкості в практиці європейської інтеграції. Як і раніше, фактом залишається те, що в первинному та вторинному праві ЄС, всупереч риториці про «чистоту вчення», існують виняткові, перехідні чи особливі норми, чимала кількість яких вноситься вже після процедури погодження. До них слід віднести, наприклад, певні тимчасові особливі норми та спеціальні заходи щодо захисту довкілля в екологічній політиці, або ж можливість прийняття виняткових положень при створенні Спільного внутрішнього ринку, не кажучи вже про перехідні строки, які застосовуються при вступі нових країн до ЄС.

Отже, якщо взяти до уваги те, що підходи, спрямовані на досягнення більшої гнучкості, завжди в тій чи іншій формі були супутнім явищем процесу інтеграції, виникають запитання: *в чому ж тоді полягає значення Амстердамських рішень? Чому нові договірні положення, що стосуються «тіснішої співпраці», викликали таку гостру реакцію?*

Новаторська риса Амстердамського договору полягає в тому, що він скасував діючу до нього логіку інтеграції, що полягає в одномоментному, єдиному для всіх входженні до спільноти, і запровадив різноманітні «гнучкі» групи, темпи та (політичні) сфери інтеграції. Іншими словами: відтепер європейські договори надають багатьом країнам-членам можливість посилювати співпрацю між собою в окремих сферах діяльності і ставати своєрідним авангардом у русі за поглиблення інтеграції.

Однак тут виникає запитання, що має вирішальне значення і водночас стосується центральної проблеми, пов'язаної з втіленням принципу гнучкості: *якими повинні бути умови для посиленої співпраці, аби забезпечити досягнення мети, поставленої країнами-ініціаторами і не зашкодити інтересам країн-членів, що відмовились від участі в ній?*

Відповідь на це запитання дають положення Амстердамського договору, а також ДЄСпв чи ДЄС. Вони мають гарантувати баланс інтересів країн-ініціаторів такої співпраці, країн, що не беруть в ній участі, та Співтовариства в цілому. Це стосується передусім захисту правового і матеріального інтеграційного доробку.

### **3.3.1 Положення про тіснішу співпрацю в Договорі про ЄС: загальне застереження**

Положення щодо посилення гнучкості в діяльності ЄС є і в договорі ЄСпв, і в Договорі про ЄС. Вони мають форму загального застереження під назвою «Положення про тіснішу співпрацю» і закріплені в розділі VII, ст. 43-45 (кол. ст. К.15-17) ДЄС.

У загальному застереженні спочатку визначаються умови, за яких можливе посилення співпраці на договірній основі. Якщо країни-члени Європейського Союзу домовились про тіснішу співпрацю, вони мають право користуватись послугами органів Співтовариства, вдаватись до процедур і механізмів, передбачених ДЄСпв та ДЄС. Однак при цьому потрібно пам'ятати про необхідність дотримання деяких суттєвих передумов.

Тісніша співпраця відповідно до ст. 43 (кол. ст. К.15) ДЄС можлива, якщо вона:

- спрямована на досягнення цілей Союзу;
- захищає та служить інтересам ЄС;
- будується на принципах поваги до основних принципів ДЄСпв та ДЄС та єдиної інституційної структури Союзу;
- використовується лише як екстремальний засіб — коли цілі Договорів не можуть бути досягнуті шляхом застосування попередньо визначених процедур;
- поширюється принаймні на інтереси більшості країн-членів (тісніша співпраця між меншістю країн-членів неможлива; створення «європейського стрижня», до якого б наприклад увійшли шість країн-фундаторів ЄЕС, принаймні в межах чинних норм Договору, не дозволяється);
- не впливає на сукупність правових документів, напрацьовану Співтовариством, тобто *acquis communautaire* (первинне та вторинне право) та на заходи, які випливають з інших положень Договорів;
- не впливає на повноваження, права, зобов'язання та інтереси тих країн-членів, що не залучені до співпраці. Тим самим забезпечується надійний захист інтересів тих країн, що залишаються поза межами механізму посиленої співпраці, від небажаних для них наслідків;
- завжди відкрита для всіх країн-членів. Країни-члени, що спочатку не могли брати участь у тіснішій співпраці, можуть в будь-який час долучитись до неї. Однак вони повинні дотримуватись рішень, прийнятих в її рамках (рішень про засади діяльності та наступних рішень).

Країни-члени, що з якихось причин не залучені до співпраці, не повинні перешкоджати іншим країнам-членам здійснювати заходи щодо її реалізації.

Слід пам'ятати, що передумови, наведені в ст. 43 (кол. ст. К 15) ДЄС, окреслюють лише загальні рамки механізму посиленої співпраці. При конкретному застосуванні до них слід додати



особливі умови, що діють стосовно першої (Європейське Співтовариство) та третьої (СОППК) колон в структурній побудові ЄС і сформульовані в ст. 11 (кол. ст. 5а) ДЄСПв чи ст. 40 (кол. ст. 12) ДЄС. Про можливості посиленого співробітництва в межах першої колони структурної побудови ЄСПв розповідається нижче.

*Положення про посилену співпрацю в рамках третьої «колони» в структурі ЄС в цьому посібнику детально не розглядаються. Однак за допомогою вміщених в ньому схем та з використанням відповідних частин Договору (ст. 40 (кол. ст. К.12)) їх можна досить легко опрацювати самостійно.*

При розгляді питання про тісніше співробітництво необхідно насамперед пам'ятати про застосування відповідних інституційних положень ДЄСПв та ДЄС. Це стосується передусім прийняття правових актів та рішень, необхідних для здійснення посиленого співробітництва (ст. 44 (кол. ст. К.15) ДЄС). Іншими словами: при прийнятті рішень у Європейському Союзі щодо тіснішої співпраці, зміни в принципово важливих «правилах гри» не допускаються. Такі рішення можливі лише в погоджених наперед сферах політики і поширюються на обмежене коло країн-ініціаторів.

Можливість обговорення питань про тіснішу співпрацю в принципі залишається відкритою для всіх країн-членів. Проте в голосуванні беруть участь лише ті країни-члени, які є її безпосередніми сторонами. При голосуванні рішень про тіснішу співпрацю кваліфікованою більшістю голосів діють пропорції щодо вартості голосу, закріплені за кожною країною-членом відповідно до ст. 205 (кол. ст. 148), абзац 2 ДЄСПв. Одногосність при прийнятті рішень визначається лише за голосами, поданими тими членами Ради, які є сторонами здійснення тіснішої співпраці.

З погляду політики інтеграції, тобто з урахуванням внутрішньої консолідації інтеграційного цілого, необхідно зазначити, що (наднаціональні) органи Співтовариства, тобто Європейська Комісія, Європейський Суд, Європейська рахункова палата та Європейський Парламент й надалі зберігатимуть свої функції. Мається на увазі, що розмежування між країнами-учасниками посиленої співпраці та країнами, що не беруть в ній участі, не будуть переноситись на рівень органів Співтовариства. Депутати, країни яких не увійдуть до групи «гнучких» країн ЄС, й надалі братимуть участь у всіх обговореннях та голосуваннях. У такому підході яскраво виявляється наднаціональний характер цих органів Співтовариства. Особливо слід відзначити той факт, що повноваження Європейського Суду поширюються в повному обсязі на всі сфери посиленої співпраці, на що вказано у договорі (ст. 46 (кол. ст. L) ДЄС). Завдяки цьому, створюються гарантії того, що

тісніше співробітництво не вийде за межі, встановлені договором або ж не загрожуватиме правовій системі Співтовариства (первинному чи похідному від нього праву).

Наступним важливим аспектом тіснішої співпраці звичайно ж є питання про фінансування. Які кошти мають залучатись і які рішення повинні реалізовуватись в рамках механізму посиленого співробітництва? Відповідними положеннями договору (ст. 44 (кол. ст. К 15), абзац 2 ДЄС) передбачено, що витрати, пов'язані зі здійсненням тіснішої співпраці, беруть на себе країни-учасниці. З бюджету Співтовариства покриваються лише пов'язані з нею адміністративні витрати його органів. Однак Рада шляхом одноголосно прийнятого рішення може встановлювати й інші правила, наприклад, про виділення коштів на інші витрати з бюджету Співтовариства.

### **3.3.2 Положення про тіснішу співпрацю в Договорі про ЄСпв: передумови та процедури**

На підставі загального застереження, закріпленого в Договорі про Європейський Союз (ст. 43-45 (кол. ст. К.15-17)), в Договорі про заснування ЄСпв у ст. 11 (кол. ст. 5а) наводиться тлумачення передумов та процедур здійснення посиленої співпраці.

У ст. 11 (кол. ст. 5а) ДЄСпв ще раз однозначно вказується на те, що інститути, процедури та механізми, передбачені договором про ЄСпв, можуть використовуватись і для реалізації більш тісної співпраці між країнами-членами ЄС. Для цього необхідний не лише окремий дозвіл Ради (див. нижче), а й наявність деяких важливих передумов.

Зокрема посилена співпраця не повинна:

- втручатись до ексклюзивних сфер діяльності Співтовариства (наприклад, спільну політику в галузі рибальства чи спільну політику в галузі торгівлі). Отже, посилена співпраця може розгортатись лише в тих сферах, де діють конкурентні чи паралельні повноваження Співтовариства;
- завдавати шкоди політиці Співтовариства, його діям чи програмам;
- стосуватись сфери громадянства Союзу. Вона також не повинна спричиняти дискримінацію громадян країн-членів;
- залишатись в рамках повноважень, закріплених за Співтовариством договорами;
- призводити до дискримінації чи обмежень у торгівлі між країнами-членами, а також спотворювати умови конкуренції між ними.



За дотриманням цих умов стежить не лише Європейська Комісія, а й, у разі сумнівів, Європейський Суд (ст. 46 (кол. ст. L) ДЄСпв). З огляду на передумови, названі вище в загальному застереженні, виникає питання, чи не створюють вони зайві труднощі для здійснення тіснішої співпраці.

Це враження стає сильнішим, якщо ретельніше поглянути на **процедури щодо запровадження інституту посиленої співпраці:**

- **основною передумовою** в будь-якому випадку є норма, сформульована в ст. 43 (в ст. 11 (кол. ст. K.15) ДЄСпв. В ній сказано, що до **посиленої співпраці** можна вдаватись лише як до **виняткового засобу**, тобто в тих випадках, коли цілі Договорів не можуть бути досягнуті шляхом застосування попередньо визначених процедур;
- якщо можна зробити висновок, що звичний шлях прийняття рішень не принесе очікуваного результату, **країни-члени**, які бажають започаткувати тіснішу співпрацю, можуть звернутись з відповідним **поданням до Комісії**. У Договорі не обумовлюється те, яка кількість країн-членів повинна на цьому етапі підтримати таке подання;
- у поданні ініціатори пропонують Комісії внести відповідну пропозицію щодо здійснення тіснішої співпраці. Тобто в цьому випадку країни-члени, на відміну від процедури, яка зазвичай діє в рамках Європейського Співтовариства, користуються активним **спонукальним правом** відносно Комісії. Проте і при розгляді питання про здійснення тіснішої співпраці Комісія зберігає за собою **монопольне право на законодавчу ініціативу**;
- **Комісія** в принципі може вдатись до **двох можливих підходів**. Вона може відхилити вимогу про внесення пропозиції, вказавши при цьому на відповідні причини. Тоді спроба запровадити посилене співробітництво зазнає невдачі ще на початковій стадії. Однак Комісія може подати відповідну пропозицію на розгляд Ради, де вона ухвалюється кваліфікованою більшістю голосів після слухань в Європарламенті;
- за сприятливих умов **Рада** кваліфікованою більшістю голосів приймає рішення про тіснішу співпрацю, і воно набуває чинності. Тоді для реалізації посиленої співпраці, як зазначалось вище, застосовуються загальноприйняті процедури із залученням органів ЄС. Ще одним можливим варіантом в рамках ЄСпв може стати ситуація, за якої спроба прийняти рішення завершується невдало з огляду на відхилення пропозиції **кваліфікованою меншістю** (тобто на те, що вона не набирає мінімально необхідної кількості голосів);

- правовими нормами передбачена ще одна можливість вирішення питання щодо посиленої співпраці: якщо одна з країн-членів накладає **вето** на обґрунтування необхідності запровадження механізму посиленого співробітництва, то голосування в Раді не проводиться. Відповідна країна-член повинна обґрунтувати свою негативну позицію чітко сформульованими і вагомими національними інтересами. Іншими словами, в Договорі для таких випадків фактично закріплюється формула «Люксембурзького компромісу»;
- якщо однією з країн-членів внесено вето, Рада на свій розсуд **може передати проблему на розгляд Європейської Ради** (точніше кажучи: Ради у складі голів урядів та держав). Передумовою такого кроку і в цьому випадку є відповідне рішення Ради, прийняте кваліфікованою більшістю голосів (цього разу однак без можливості накладання вето однією з країн-членів). Якщо кваліфікованої більшості набрати не вдається, процедура на цьому етапі зазнає невдачі;
- якщо рішення передається на розгляд Європейської Ради, то для початку посиленої співпраці за будь-яких умов необхідне **одностайне рішення** цього органу. Якщо Європейській Раді не вдається досягти єдності думок, то спроба тіснішої співпраці на цій стадії вважається остаточно вичерпаною.

Якщо ж після застосування вказаних вище процедур зрештою запровадження вдається ухвалити рішення про тіснішу співпрацю, може виникнути питання, що ж буде з тими країнами-членами, які хотіли б **долучитись до механізму посиленого співробітництва** пізніше:

- В **загальному застереженні** ст. 43 (кол. ст. К. 15) ДЄС зафіксоване положення про те, що інститут тіснішої співпраці завжди залишається відкритим для всіх країн-членів, які побажають приєднатись до нього. Для цього на ім'я Ради чи Комісії подається заява про наміри, що вважається клопотанням про вступ.
- Комісія уповноважена подати на розгляд Ради свій **висновок** протягом трьох місяців після надходження такої заяви.
- У висновку Комісія має перевірити, наскільки країна-член, що звернулась із заявою, може чи готова виконати важливий **«критерій для вступу»**, сформульований у загальному застереженні, та взяти на себе зобов'язання, що випливають із рішення про основи діяльності та прийнятих згодом рішень і дотримуватись їх. Отже, Комісія здійснює перевірку **«зрілості»** кандидата на вступ. У висновку вона може також передбачити відповідні положення щодо перехідних строків для остаточного і повного запровадження сукупності правових документів, напрацьованих в рамках інституту посиленої співпраці.



- Рада обговорює висновок. Однак **остаточне рішення** про приєднання країни-члена до інституту тіснішої співпраці приймається **Комісією**. Рішення має бути прийняте протягом чотирьох місяців з моменту надходження «подання про вступ». Позитивна резолюція з цього питання є дозволом на приєднання до інституту посиленої співпраці. У випадку негативного висновку «клопотання про вступ» повертається заявникові, а прохання відповідної країни-члена (в даний момент) відхиляється.

**Ключова роль Комісії** у вирішенні питання про можливий прийом подальших країн-членів до кола «гнучкого ядра» з погляду деяких країн-членів Європейського Союзу є і захисним і гарантійним механізмом водночас: вона запобігає перетворенню інституту посиленої співпраці в елітарний клуб великих чи потужних країн-членів. Вона ж — хоча на практиці це й виглядає не зовсім так — в якості нейтральної наглядової інстанції виконує функції квазі-нотаріуса, тобто здійснює перевірку готовності вступу до кола учасників посиленої співпраці та приймає відповідне рішення, керуючись об'єктивними критеріями, а не політичними мотивами.

### 3.4 Принцип обґрунтованості повноважень договірними положеннями та застереження щодо можливості вдосконалення права згідно зі ст. 308 (кол. ст. 235) ДЄСпв

#### Принцип обґрунтованості повноважень договірними положеннями

Незважаючи на значний перелік завдань Співтовариства, положення ст. 2 (кол. ст. 2) та ст. 3 (кол. ст. 3) ДЄСпв окреслюють лише абстрактні сфери діяльності, в яких Співтовариство може або повинне вдаватись до конкретних дій. Отже, Європейське Співтовариство не має загальних повноважень на прийняття правових актів. На відміну від нього, (національні) державні законодавчі органи можуть урегульовувати будь-які правові питання і обирають для цього відповідну форму правового акта (конституційний закон, закон і т.д.).

Натомість в ЄСпв існує так званий принцип правової обґрунтованості окремих повноважень положеннями договорів («*Principe de competence d'attribution*») або ж принцип спеціально окреслених повноважень на здійснення законотворчості в галузі вторинного права Співтовариства (постанови, директиви і т.д.). **За цим принципом прийняття кожного правового акта Європейським Співтовариством має бути обґрунтованим з правового погляду, тобто впливати з договору про Європейське Співтовариство. Таке обґрунтування повинне бути очевидним, або ж принаймні доведеним шляхом тлумачення**

відповідного договірного положення. Цей принцип засвідчує, що попри всю подібність до держави, Співтовариству бракує принаймні однієї її якості — хоча б теоретично необмежених повноважень на нормативно-правову діяльність.

Однак принцип окремо окреслених повноважень не слід тлумачити надто вузько. З огляду на безперервне розширення діапазону завдань ЄСпв, необхідно передбачити гнучкі можливості для доповнення та вдосконалення можливостей Співтовариства вдаватись до належних дій. За умови недостатності наявного і обґрунтованого Договором повноваження для прийняття правового акта, можна звернутись до ст. 308 (кол. ст. 235) ДЄСпв. Це можливо однак лише за умови існування передбачених нею передумов. Проте правові акти можуть прийматись лише з опорою на положення ст. 308 (кол. ст. 235) ДЄСпв.

Принцип правової обґрунтованості повноважень договірними положеннями доповнюється іншими принципами вдосконалення правотворчості, напрацьованими в практиці діяльності Європейського Суду (доктриною «*implied powers*» та теорією «*Effet utile*»).

#### **Застереження щодо можливостей вдосконалення права згідно зі ст. 308 (кол. ст. 235) ДЄСпв**

Якщо під час функціонування спільного ринку виникає потреба в діях з боку Співтовариства з метою досягнення однієї з цілей Співтовариства, і якщо Договір не надає для цього необхідних повноважень, Рада за пропозицією від Європейської Комісії та після консультацій з Європейським Парламентом може приймати потрібні правові норми.

Отже, ДЄСпв є основою для **гнучкого розширення сфери повноважень Співтовариства** в тих випадках, коли існує розбіжність між цільовими настановами, визначеними в договорах, та окремо окресленими повноваженнями на прийняття правових актів чи на вчинення правових дій. Тому ст. 235 називають **застереженням щодо можливостей вдосконалення права або ж процедурою заповнення договірних правових порожнеч**. Однак слід пам'ятати, що рішення на основі ст. 308 (кол. ст. 235) ДЄСпв або ж з посиланням на неї, може прийматись лише односторонньо самою Радою.

Після прийняття Загального Європейського Акта (1986), підписання Маастрихтського (1992) та Амстердамського (1997) договорів ДЄСпв зазнало реальних суттєвих змін, які торкнулись саме тих повноважень Співтовариства, які перераховані у ст. 2 (кол. ст. 2) та ст. 3 (кол. ст. 3) ДЄСпв. З 1972 року та до моменту прийняття Загального Європейського Акта деякі «нові» види діяльності (наприклад, освіта, культура, наукові дослідження, екологія і т.д.) здійснювались Співтовариством шляхом засто-



сування ст. 308 (кол. ст. 235) ДЕСпв. Таким способом Співтовариством було прийнято чимало постанов, головним чином у сфері охорони довкілля, які пізніше були кодифіковані і в договорах.

**Однак застосування ст. 308 (кол. ст. 235) ДЕСпв не може здійснюватись довільно.** Необхідно керуватись наступними критеріями оцінки його доцільності:

- Дії ЄСпв повинні диктуватись необхідністю. Цей критерій тлумачиться органами Співтовариства та країнами-членами по-різному і стає причиною правових непорозумінь.
- ЄСпв має діяти з орієнтацією на **втілення однієї з цілей Спільного ринку**, наведених у ст. 2 (кол. ст. 2) та ст. 3 (кол. ст. 3) ДЕСпв.
- У договорі про ЄСпв **мають бути відсутніми необхідні повноваження** на виконання відповідних дій. Акція Співтовариства, спрямована на підвищення мобільності викладачів, та осіб, що навчаються, повинна спиратись на статтю 149 (кол. ст. 126) ДЕСпв, і не може базуватись на ст. 308 (кол. ст. 235) ДЕСпв.

#### **Implied powers («природні» повноваження)**

**Згідно з теорією «implied powers»** Співтовариство, поруч із закріпленими в Договорах повноваженнями, користується й такими, які є необхідними з погляду виконання покладених на нього завдань, навіть якщо ці повноваження в явній формі не фігурують у договорах. Відмінність від ст. 308 (кол. ст. 235) ДЕСпв полягає в тому, що в цьому випадку додаткові повноваження випливають з вузької конкретної справи в межах видів діяльності, передбачених ДЕСпв, а не із загальних договірних цілей, як це передбачено ст. 308 (кол. ст. 235) ДЕСпв.

#### **Effet utile (корисна доцільність)**

Ідея «*effet utile*» є, по суті справи, «максимальним за діапазоном інструментом тлумачення», що дає змогу привести в дію всі повноваження: як договірні, так і ті, що передбачені застереженням про усунення правових прогалів згідно зі ст. 308 (кол. ст. 235) ДЕСпв, а також ті, що випливають з теорії про «природні» повноваження («*implied powers*»). Принцип — спрямований на вичерпне використання всіх можливих компетенцій Співтовариства.

**Джерело:** Oppermann, Thomas: *Europärecht. Ein Studienbuch (Kurzlehrbucher für das juristische Studium)*, München 1991, S.170-171. (Томас Оперман *Європейське право. Підручник* (Списли підручники для студентів юридичних факультетів). — Мюнхен, 1991. — С.170-171).

Schweitzer, Michael/Hummer, Waldemar: *Europärecht. Das Recht der Europäischen Union — Das Recht der Europäischen Gemeinschaften (EGKS, EG, EAG) — mit Schwerpunkt EG (Juristische Lernbücher 16)*, Neuwied/Berlin, 5. Auflage 1996, S.100-101. (Міхаель Швайцер, Вальдемар Гуммер. *Європейське право. Право Європейського Союзу — Право Європейських Співтовариств (ЄСВС, ЄСпв, Евратому) — з акцентом на ЄСпв.* — Серія: Навчальні посібники з права 16. — Нойвід/Берлін, 1996. — С.100-101).



## 3.5 Принцип субсидіарності

### 3.5.1 Принцип субсидіарності до Маастрихта: підґрунтя та розвиток

Розподіл компетенцій між Європейським Співтовариством та його країнами-членами не можна вважати остаточно врегульованим навіть після ухвалення Амстердамського договору. Однак на засіданні міжурядової конференції було прийнято протокол про «Застосування засад субсидіарності та співвідносності» (протокол № 21). Він став принаймні спробою розмежування європейського та національного рівнів повноважень чи компетенцій.

Протягом багатьох років сфери діяльності Європейського Співтовариства були досить обмеженими. А тому запитання «Хто і чим має займатись в Співтоваристві?» відіграло другорядну роль. Однак ситуація змінилась після того, як Європейське Співтовариство у 80-х роках звільнилось від іміджу «аграрної спільноти». Почалось освоєння нових сфер діяльності. Поштовхом до інтенсивнішої дискусії стало ухвалення Загального Європейського Акта, який набув чинності 1 липня 1987 року. Єдиний Європейський Акт зумовив не лише реформування системи прийняття рішень з орієнтацією на завершення створення єдиного ринку до кінця 1992 року. Він розширив компетенції Співтовариства (наприклад, в галузях екології, наукових досліджень та технологій). Постало питання, чи не занадто далеко у зв'язку з цим зайшло втручання Співтовариства в компетенції країн-членів та певних територіальних одиниць, наприклад, німецьких федеральних земель. І чи не призведе це до того, що під сумнівом опиняться зрештою й ті принципи, на яких ґрунтується політична організація країн-членів? У Федеративній Республіці Німеччині, де федеральні землі мають чітко закріплені за ними повноваження (федеральний устрій), саме ця проблематика стала предметом публічної дискусії.

1984 року Європейський Парламент уперше включив принцип субсидіарності до обговорення європейської Конституції. В «Проекті договору про заснування Європейського Союзу» Європейський Парламент сформулював засади, цілі та інституційні положення майбутньої європейської Конституції. Щоправда, цей проект договору не має жодних шансів на реалізацію, однак він став неабияким поштовхом до дискусії навколо питань про доцільність реформ.

Принцип субсидіарності згадується там, де йдеться про розподіл компетенцій між майбутнім Європейським Союзом та його країнами-членами.





В преамбулі «Проекту договору про заснування Європейського Союзу» говориться: «У відповідності з принципом субсидіарності, ми керувались наміром делегувати спільним інститутам лише ті повноваження, які необхідні їм для виконання покладених на них завдань, які вони мають можливість виконувати ефективніше, ніж будь-яка окрема країна-член Співтовариства».



**Принцип субсидіарності** в цьому випадку стає орієнтиром для закріплення певних повноважень за Союзом. Подальша конкретизація цього принципу здійснена в **ст. 12, абзац 2 проекту договору**: «Якщо згідно з цим договором за Союзом закріплюється конкурентне повноваження, країни-члени вдаються до дій лише тоді, коли Союз залишається бездіяльним. Союз вдається до дій лише з метою реалізації тих завдань, які можуть здійснюватись спільними зусиллями ефективніше, аніж кожною окремою країною-членом, насамперед тих завдань, виконання яких вимагає дій Союзу, бо як за своїм масштабом, так і за наслідками вони виходять за межі національних кордонів...»

***Субсидіарність** в цьому випадку полягає у визначенні цілей та умов, за яких у сфері конкурентних повноважень можуть вступати в дію інституції Союзу.*

Вперше принцип субсидіарності був закріплений в договірній формі у Загальному Європейському Акті, де його дія була поширена на сферу екологічної політики (ст. 130 r-t ДЄСпв) В ст. 130r, абзац 1, Договору про ЄЕС наведено такі цілі екологічної політики Європейського Співтовариства:

- збереження, захист і поліпшення якості навколишнього середовища;
- внесок в захист здоров'я людини;
- забезпечення бережливого та раціонального використання природних ресурсів.



**Сам принцип субсидіарності був сформульований у ст. 130s, абзац 4, Договору про ЄЕС.** В ньому він визначається так: «Співтовариство діє в сфері екології тоді, коли цілі наведені в абзаці..., можуть бути ефективніше досягнуті на рівні Співтовариства, а не на рівні окремих країн-членів. Незалежно від деяких заходів, що здійснюються Співтовариством, країни-члени беруть на себе фінансування та здійснення інших заходів».

Та обставина, що принцип субсидіарності спочатку був закріплений в екологічній політиці, пояснюється досить просто. Саме в сфері екології стандарти країн-членів були, а подекуди залишаються ще й досі, дуже різними. В найзагальнішому вигляді можна констатувати значні відмінності цих показників із півночі на південь. Данія, Німеччина та Нідерланди дотримують-

ся значно вищих екологічних стандартів порівняно з такими країнами, як, наприклад, Іспанія чи Португалія.

З огляду на рішення про завершення переходу до європейського спільного ринку до 1992 року, ухвалене в рамках Загального Європейського Акта, більшість країн була занепокоєна двома обставинами:

- З одного боку, у зв'язку із завершенням переходу виникли побоювання того, що він може зумовити зниження екологічних стандартів в тих країнах, де вже існував високий рівень екології. Необхідно було запобігти зниженню екологічних стандартів в процесі правотворчої діяльності ЄСпв щодо гармонізації законодавства.
- З іншого ж боку, існувала стурбованість з боку країн, в яких ці екологічні стандарти були порівняно низькими. Вони прагнули уникнути занадто суворих з їхнього погляду екологічних стандартів, щоб зберегти цінову конкурентоспроможність своїх товарів на внутрішньому ринку. Різні екологічні стандарти, на їх переконання, не повинні ставати приводом для обмежень у торгівлі.

### 3.5.2 Принцип субсидіарності від Маастрихта до Амстердама

Після укладання Амстердамського договору в 1992 році принцип субсидіарності (ст. 5 (кол. ст. 3 б) ДЕСпв) вперше став твердою складовою частиною системи ДЕСпв. Відтепер дія його не обмежувалась лише сферою екології. Крім того, набуття чинності принципом субсидіарності обмежило коло тих видів діяльності, якими може займатись ЄСпв. Принцип субсидіарності застосовується не лише до майбутніх дій Співтовариства, він зберігає чинність і стосовно вже реалізованих ним заходів.

Запровадження принципу субсидіарності Маастрихтським договором ґрунтувалось здебільшого на досвіді країн-членів та субнаціональних територіальних самоврядних організацій-суб'єктів публічного права (в першу чергу, німецьких федеральних земель), який був накопичений ними в процесі інтенсивного тлумачення та використання положень ст. 2 (кол. ст. 2), ст. 3 (кол. ст. 3) ДЕСпв та статті 308 (кол. ст. 235) ДЕСпв (застереження про можливість вдосконалення європейського права).

Країни-члени (і німецькі федеральні землі) критикували і критикують ЄСпв, в першу чергу Європейську Комісію, за те, що під час здійснення своїх абстрактно окреслених повноважень вони часто заходять надто далеко, взагалі не залишаючи країнам-членам повноважень, які мали б якусь вагу. Тому було висунуто вимогу про прийняття правового акту, який би обмежував Співтовариство як з погляду реалізації наданих йому повноважень, так і з



погляду «зарегульованості» правових норм, що приймаються ним, і містять занадто формалізовані процедури і правила.



**Згідно зі ст. 5** (кол. ст. 3 b) **ДЄСпв принцип субсидіарності** сформульовано наступним чином: «Співтовариство діє в межах повноважень цього Договору, та керується визначеними в ньому цілями».

«В сферах, які не є винятковою компетенцією Співтовариства, воно має право діяти на основі принципу субсидіарності лише настільки, наскільки поставлене завдання не може бути повною мірою вирішено окремими країнами-членами, і тому, зважаючи на його масштаби і результати, буде краще виконано Співтовариством.

Будь-які дії Співтовариства не повинні виходити за межі того, що є необхідним для досягнення цілей цього Договору».

Після підписання Маастрихтського договору в 1992 році поняття субсидіарності стало по суті лейтмотивом європейської інтеграції. Однак його тлумачення і практичне застосування й надалі викликає чимало суперечок між основними діючими особами (країнами-членами, Комісією ЄС, Європейським Парламентом).

### **Субсидіарність: широкий простір для тлумачення!**

У межах гострої європейської політичної дискусії 1992 року викристалізувались три принципово розбіжні тлумачення субсидіарності.

Крайнього погляду дотримувався тогочасний консервативний британський уряд. На його думку, принцип субсидіарності — це саме той аргумент, за допомогою якого практично майже в кожному випадку можна обґрунтувати пріоритет національних повноважень перед повноваженнями Співтовариства.

Інший, досить поширений погляд полягає в тому, що субсидіарність можна вважати чудодійним засобом проти «потужної» і «всесильної» (на думку деяких громадян) брюссельської бюрократії. За такого тлумачення субсидіарність сприймається як синонім наближеності до громадян.

І, нарешті, третя точка зору полягає в підході до субсидіарності, як до фундаментального принципу загального устрою федеральної держави. «Принцип субсидіарності є надійним принципом будь-якого впорядкованого державного ладу». В основі такого розуміння — уявлення про федеральну систему з максимально чітким розподілом функцій між федерацією, землями та територіальними громадами.

**Джерело:** Schmid, Klaus-Peter: Zauberwort für Europamüde, in: Die Zeit vom 23.10.1992. (Кlaus-Петер Шмід. Чарівне слово для тих, хто втомився від Європи. — «Цайт» від 23.10.92).

Для кращого розуміння досить-таки абстрактного принципу субсидіарності в ході подальшого викладу здійснюється конкретизація і з'ясування основного змісту ст. 5 (кол. ст. 3 b) ДЄСпв.



**Стаття 5** (кол. ст. 3 b), **абзац 1 ДЄСпв:** «Співтовариство діє в межах повноважень цього Договору та керуючись визначеними в ньому цілями».

У цьому абзаці наголошується, що повноваження Співтовариства обмежуються ДЄСпв. Ці межі повинні визнаватись країнами-членами та органами Співтовариства. Співтовариство має діяти в цих визначених межах, щоб досягти бажаних цілей.



**Стаття 5** (кол. ст. 3 b), **абзац 2 ДЄСпв дає визначення принципу субсидіарності у вузькому значенні цього слова:** «В сферах, які не є винятковою компетенцією Співтовариства, воно має право діяти на основі принципу субсидіарності лише настільки, наскільки поставлене завдання не може бути повною мірою розв'язане окремим країнами-членами, і тому, зважаючи на його масштаби і результати, буде краще виконано Співтовариством».

У цьому абзаці дається розмежування **ексклюзивних** (виняткових) та **неексклюзивних** повноважень Співтовариства. Однак у договорі немає чіткого визначення, яких саме повноважень це розмежування стосується. Тому воно є, насамперед, політичною і лише потім правовою проблемою. В абзаці розглянуто також питання про те, коли Співтовариство має діяти, а коли ні. З метою конкретизації принципу субсидіарності Комісія, Європейська Рада та Європарламент розробили меморандуми з тезами та таблицями, до яких рекомендується звертатись при аналізі пропозиції щодо здійснення якогось заходу на рівні Співтовариства. За дотримання принципу субсидіарності уповноважена у кожному конкретному випадку ланка здійснює перевірку дієвості та корисності відповідного заходу.

Фраза — «наскільки поставлене завдання не може бути повною мірою розв'язане окремим країнами-членами» — відображає необхідність особливої перевірки, яку можна назвати **тестом на ефективність**. Згідно з цим тестом, від органу, що вносить пропозицію щодо прийняття правового акту (як правило Комісія), можна вимагати перевірки того, чи цілі, що ставляться в пропозиції перед Співтовариством, не досягнуті або ж не можуть бути досягнуті в майбутньому самими країнами-членами. Отже, Комісія виходить з того, що право на врегулювання проблем, які стосуються сфери неексклюзивних повноважень, перебуває, насамперед, в руках країн-членів.

Комісія запитує:

*Чи є у країн-членів для досягнення цілей:*

- достатнє для цього власне законодавство?
- достатні власні фінансові можливості?



Уривок фрази — «...зважаючи на його масштаби і результати, буде краще виконано Співтовариством» — теж потребує додаткової перевірки, тобто має пройти тест на запобігання дублюванню. Під час цього тесту перевіряється, наскільки відповідне положення відповідає чи впливає з цілей Співтовариства.

Отже Комісія перевіряє:

- ймовірну користь від запропонованого заходу;
- збитки від бездіяльності;
- необхідність скоординованого підходу з огляду на специфіку проблеми, що знаходиться на перетині поля діяльності різних дійових осіб.



**Стаття 5, абзац 3, (кол. ст. 3 b) ДЄСПв зрештою дає визначення принципу співвідносності:** жодні дії Співтовариства не повинні виходити за межі того, що є необхідним для досягнення цілей цього Договору.

У відповідності з цим принципом здійснюється перевірка масштабності заходу, до якого може вдатись Співтовариство. Принцип співвідносності передбачає забезпечення максимальної свободи своєї реалізації.

Однак при здійсненні заходу Співтовариства країни-члени повинні дотримуватись норм права ЄСпв. Це впливає із загального для всіх принципу пріоритету та прямої дії права Європейського Співтовариства.

### 3.5.3 Принцип субсидіарності після Амстердама

Подальше уточнення змісту принципів субсидіарності та співвідносності здійснено в Амстердамському договорі у формі протоколу № 21, що є додатком до нього. Проте текст ст. 5 (кол. ст. 3 b), абзац 2 ДЄСПв залишився без змін.

Метою протоколу: «Використання принципів субсидіарності та співвідносності» є:

- уточнення критеріїв застосування обох принципів та
- забезпечення неухильного дотримання і комплексного підходу при використанні цих принципів усіма органами.

В основу протоколу покладено головним чином:

- Висновки засідання Європейської Ради в Бірмінгемі (16 жовтня 1992 року) та
- Едінбурзі (11-12 грудня 1992 року), а також
- Міжінституційну угоду між Радою, Комісією та Парламентом

від 25 жовтня 1993 року про процедуру застосування принципу субсидіарності.

Ці документи й надалі залишаються орієнтиром у діяльності органів Співтовариства та для подальшого вдосконалення застосування принципу субсидіарності.

Положення, ухвалені в протоколі «Використання принципів субсидіарності та співвідносності», можна узагальнити наступним чином:

- Кожний орган, насамперед, сам несе відповідальність за дотримання принципів субсидіарності та співвідносності.
- Принципи субсидіарності та співвідносності мають застосовуватись за умови повного **дотримання права Співтовариства**. Це означає збереження всієї сукупності напрацьованих правових документів Співтовариства — *acquis communautaire* — інституційної рівноваги, а також дотримання основоположних принципів права Співтовариства: принципу прямої дії та принципу пріоритету права ЄСпв.
- Принцип субсидіарності поширюється лише на галузі, в яких не існує виняткових (ексклюзивних) повноважень Співтовариства. Отже, такі галузі виведені за рамки дії принципу субсидіарності. До галузей виняткових повноважень Співтовариства належать, наприклад, спільна торговельна політика (ст. 133 (кол. ст. 113) ДЕСпв) та спільна політика в галузі рибальства (ст. 32 (кол. ст. 38) ДЕСпв.
- Принцип субсидіарності — це концепція, що динамічно розвивається. У відповідності з нею, діяльність Співтовариства в рамках його повноважень може бути не лише **розширеною**, а й **звуженою**, якщо вона не виправдовує себе. Отже, принцип субсидіарності не слід вважати ренаціоналізацією повноважень Співтовариства, тобто розвитком рівня інтегрованості в зворотньому напрямку.
- Пропозиції щодо прийняття нормативно-правових актів Співтовариства (виняткові повноваження на ініціювання та внесення яких належить Комісії у складі першої колони структурної побудови ЄС) в майбутньому потребуватимуть спеціального обґрунтування. В ньому на основі **якісних** — а по можливості й **кількісних** — **критеріїв** потрібно буде довести, що певна мета Співтовариства може бути з більшим успіхом досягнута саме на рівні Співтовариства, а не на національному чи регіональному рівні.
- Співтовариство може приймати рішення навіть у тих сферах, в яких воно, згідно з ДЕСпв, наділене (конкурентними або паралельними) повноваженнями, лише тоді, якщо виконуються обидві **умови** принципу субсидіарності:



- Цілі запланованого Співтовариством заходу не можуть бути в повному обсязі досягнуті лише за рахунок дій країн-членів (**недостатність дій країн-членів**) та
  - їх успішне досягнення забезпечується лише реалізацією відповідних дій на рівні Співтовариства (**вищий ефект дій Співтовариства**).
- Ці умови діють лише **сумарно**.
- Для перевірки наявності перерахованих вище умов застосовуються наступні **критерії**:
- Галузі, в яких передбачається здійснення заходу Співтовариством, повинні характеризуватись **транснаціональними аспектами**, з огляду на які дії окремих країн-членів не можуть бути достатніми.
  - Дії лише з боку країн-членів (або ж відсутність дій з боку Співтовариства) означали б порушення **вимог Договору** (зокрема, положення про посилення економічної та соціальної згуртованості), або якимось іншим чином завдавали б суттєвої шкоди інтересам країн-членів.
  - Дії, що вживаються на рівні Співтовариства, могли б мати своїм наслідком суттєві переваги, порівняно з заходами, які здійснюються на рівні країн-членів (*див.* в цьому зв'язку: **вищий ефект дій Співтовариства**).
- Положення протоколу про практичне застосування принципа субсидіарності стосуються не лише питання про те, **чи** має Співтовариство право вдаватись до певних дій і **коли** воно може це робити. Йдеться також про формальний бік відповідного заходу, до якого вдається Співтовариство, тобто про те, **як і в якій формі** повинне діяти Співтовариство?
- В принципі, для реалізації запланованого заходу Співтовариства слід обирати **якомога простішу форму**. Правотворча діяльність Співтовариства не повинна при цьому виходити за межі достатньої необхідності.
  - Водночас потрібно в **достатньому обсязі** забезпечити досягнення мети відповідного заходу. Тут, на перший погляд, спостерігається деяке протиріччя між міркуваннями дієвості («...в достатньому обсязі») та співвідносності («в межах достатньої необхідності...»).
  - Керуючись викладеними вище засадами, за однакових обставин слід віддавати перевагу **директиві** перед постановою та рамковій директиві перед деталізованим рішенням про реалізацію відповідного заходу. Постанова є обов'язковою для виконання в цілому і документом прямої дії у кожній країні, що входить до Співтовариства. На противагу

цьому, директива є обов'язковою лише з погляду сформульованої в ній мети. Вона залишає за країнами-членами право на вибір конкретних форм і засобів.

- Захід Співтовариства за своєю формою і обсягом має забезпечувати якомога більше простору для **рішень, що приймаються на національному рівні**. При цьому повинні враховуватись як мета заходу, так і вимоги Договору.
- Якщо на основі принципу субсидіарності Співтовариство має утриматись від дій, країни-члени у своїй діяльності повинні дотримуватись загальних норм ст. 10 (кол. ст. 5) ДЄСпв. У ній визначено **принцип лояльності країн-членів стосовно Співтовариства**. Згідно з нею країни-члени мають взяти всіх необхідних заходів для виконання своїх договірних зобов'язань. Крім того, вони повинні утримуватись від будь-яких заходів, що можуть протидіяти досягненню цілей Договору.
- При прийнятті рішень про реалізацію заходів на рівні Співтовариства ключову роль відіграє Комісія з огляду на її виключне право законодавчої ініціативи в першій колоні структурної побудови Союзу, тобто в ЄСпв. Тому необхідно детальніше розглянути роль Комісії крізь призму застосування принципів субсидіарності та співвідносності. Отже, попри своє право на законодавчу ініціативу, Комісія повинна:
  - до внесення відповідної законодавчої ініціативи провести якомога ширше **слухання** з цього питання з країнами-членами та іншими причетними до нього сторонами;
  - детально обґрунтувати доцільність своїх пропозицій з погляду принципу субсидіарності (якщо захід Співтовариства повністю або частково фінансується з бюджету Співтовариства, необхідно дати відповідні пояснення);
  - врахувати, що **фінансовий обсяг** та **адміністративні витрати** повинні бути зведеними до мінімуму, і раціонально співвідноситись з метою, якої належить досягти;
  - подавати Європейській Раді, Європейському Парламенту **щорічний звіт** про застосування принципу субсидіарності.
- **Європейський Парламент і Рада стежать за тим**, щоб пропозиції Комісії узгоджувались з принципом субсидіарності (ст. 5 (кол. ст. 3b) ДЄСпв). Це стосується як початкової пропозиції Комісії, так і змін, внесених до неї Європейським Парламентом і Радою.

Сьогодні поки що важко визначити, якими будуть наслідки і як взагалі зарекомендують себе на практиці положення протоколу № 21. Лише з часом стане ясно, чи можна побудувати спільно-ту, максимально наближену до запитів та інтересів її громадян,



шляхом точнішого застосування принципів субсидіарності та співвідносності. Проте досвід, накопичений з часу набуття чинності Маастрихтським договором, свідчить принаймні, що в поглядах країн-членів на принцип субсидіарності часто існують досить глибокі розбіжності.

### 3.5.4 Принцип субсидіарності на практиці

На практиці використання принципу субсидіарності часто призводило до того, що Комісія відкликала рішення про заплановані заходи з огляду на сумніви з боку деяких країн-членів щодо правомірності врегулювання відповідного питання на рівні Співтовариства.

#### Службовці ЄСПв та використання ними принципу субсидіарності

На питання про те, як службовець ЄСПв має ставитись до ст. 3б, один із досвідчених співробітників відповів таким чином:

«Якщо він береться за справу не дуже серйозно, то йому потрібно лише пильнувати, щоб проект тексту нового правового документа, по-перше, не звужував повноваження нижньої палати британського парламенту, по-друге, не суперечив французькому праву і, по-третє, зберігав за кожним німецьким земельним прем'єр-міністром право на його перегляд».

**Джерело:** Donat, Marcell von: Das Subsidiaritätsprinzip in der Europäischen Union aus der Perspektive der Europäischen Kommission, in: Hrbek, Rudolf (Hrsg.): Das Subsidiaritätsprinzip in der Europäischen Union — Bedeutung und Wirkung für ausgewählte Politikbereiche, Baden-Baden 1995, S.11. (Марсель фон Донат. Принцип субсидіарності в Європейському Союзі з точки зору Європейської Комісії — Принцип субсидіарності в європейському Союзі. Значення та вплив на окремі галузі політики. // За ред. Рудольфа Хрбека. — Баден-Баден, 1995. — С.11).

Крім цього, Комісія, відповідно до принципу співвідносності, може трансформувати декілька пропозицій про прийняття постанови у пропозиції по прийняттю директиви. При цьому Комісія у своїх діях керується саме принципом субсидіарності. Він передбачає можливість змін у чинному праві ЄСПв, за яких чимало застарілих чи часто оновлюваних правових актів можуть замінюватись новим, єдиним і прозорішим заходом. Чимало країн-членів скористались принципом субсидіарності, щоб висунути вимогу про скасування деяких існуючих правових норм. Якщо порівняти так звані субсидіарні списки Франції, Великобританії та Німеччини, то можна констатувати, що всі три країни мають спільну думку з одного й того самого питання: доцільності скасування директиви про транскордонне транспортування тіл загиблих чи померлих.

Скасування чинного правового акту ЄСпв залишиться нелегкою справою і в майбутньому, з огляду хоча б на розбіжність інтересів країн-членів. Ймовірним є посилення заходів по їх кодифікації.



Принцип субсидіарності

### 3.6 Пріоритет і можливість безпосереднього застосування європейського права

Гостра дискусія навколо питання про те, як має виглядати співвідношення між правом ЄСпв та країн-членів, точиться практично з моменту заснування ЄСпв (точніше: ЄСВС, ЄЕС, Євратому). Право ЄСпв в принципі не дає прямої відповіді на це запитання. А така відповідь має надзвичайно важливе значення для забезпечення дієздатності Співтовариства. Адже, якщо б право ЄСпв могло витіснитись в окремих країнах-членах відповідним національним правом, то наслідком цього стала б нерівнозначність і нерівномірність його чинності у всіх країнах-членах. Тим самим під сумнівом опинились би підвалини самого Європейського Співтовариства.

У своїх основоположних рішеннях Європейський Суд розвиває думку про необхідність єдиного правопорядку в Європейському Співтоваристві.

Згідно з принципом **пріоритету права ЄСпв перед правом країн-членів:**

У випадку колізії між нормою права ЄСпв та країни-члена, норма права ЄСпв є пріоритетною. А тому в практиці судочинства Європейського Суду право ЄСпв завжди визнається пріоритетним стосовно внутрішньодержавних нормативних актів будь-якого типу (Європейський Суд, справа 6/64, Коста проти ЕНЕР). Право Європейського Співтовариства згідно з цим рішенням має пріоритет навіть перед положеннями національних конституцій, які суперечать йому.



### **Пріоритет права ЄСпв: Справа Коста проти ЕНЕЛ**

При розгляді відомої справи Коста проти ЕНЕЛ 15 липня 1964 року Європейський Суд виніс рішення про верховенство права Європейського Співтовариства над правовими актами національних держав.

Італійський адвокат Фламініо Коста відмовлявся від оплати рахунку на порівняно невелику суму в 1925 лір, виставленого енергокомпанією ЕНЕЛ, переданою у власність державі. Пан Коста посилався на те, що італійський закон про націоналізацію енергокомпанії від 6 грудня 1962 року порушує ст. 102, 93, 53 та 37 ДЕСпв (спотворення конкурентного середовища, заборонені субсидії тощо). Мировий суд у Мілані, що займався розглядом дрібних справ, звернувся до Європейського Суду для винесення попереднього рішення з огляду на правову колізію між національним законом про націоналізацію та згаданими вище статтями ДЕСпв. Отже Європейський Суд у цій справі мав прийняти рішення про те, чи повинен пан Коста сплатити рахунок за споживання енергії, і якщо так, то в якій формі. Насправді ж, в центрі уваги опинилось питання про співвідношення європейського та національного права.

Вирішальними для обґрунтування пріоритету права Європейського Співтовариства виявились такі міркування Європейського Суду: «Існує самостійний правопорядок ЄСпв, який свідомо визнається країнами-членами, що поступаються заради цього частиною своїх суверенних прав. Цей правопорядок є пріоритетним, порівняно з законодавством кожної окремої країни, бо сила права ЄСпв не може ставитись у залежність від рівня поваги до внутрішнього законодавства в кожній окремо взятій країні без загрози для досягнення цілей Договору». А тому в кожному подібному випадку національне право, яке суперечить праву ЄСпв, не повинне застосовуватись.

Якщо Європейський Суд приймає рішення, країни-члени, згідно з Договором, зобов'язані вжити заходів, що впливають з нього. В цьому випадку ні італійські органи влади, ні італійські суди не мали права застосовувати згаданий вище закон про націоналізацію.

Верховенство права Європейського Співтовариства, обґрунтоване у рішенні Європейського Суду після розгляду справи Коста проти ЕНЕЛ, знайшло свій подальший розвиток у такому рішенні суду: *див. справа Сіменталь*.

**Джерело:** Hakenberg, Waltraud: Grundzuge des Europäischen Wirtschaftsrechts, München 1994, S.67. (Вальтрауд Хакенберг. Основні риси європейського економічного права. — Мюнхен, 1994. — С.67).  
Hummer, Waldemar et al.: Europärecht in Fallen, Baden-Baden (2 Auflage) 1994, S.86-95. (Вальдемар Гуммер та ін. Європейське право у прикладах. 2-е видання. — Баден-Баден, 1994. — С.85-95).



Отже, на думку Європейського Суду, з принципу пріоритету випливає те, що нові державні законодавчі акти, несумісні з правовими нормами Європейського Співтовариства, втрачають свою правову силу. Після набуття чинності нормою європейського права будь-який ухвалений раніше національний правовий акт, що суперечить їй, не може застосуватись (Європейський Суд, справа 92/78, Сіменталь).

### **Пріоритет права Європейського Співтовариства: справа Сіменталь**

При розгляді справи Сіменталь 9 березня 1978 року йшлося про такі фактичні обставини:

Під час експорту в липні 1973 року яловичини із Франції до Італії італійська фірма Сіменталь, згідно з італійським законодавством, мала сплачувати збір за санітарний контроль якості. Сіменталь вважав цю вимогу несумісною з правом ЄСпв, а саме з положеннями про свободу руху товарів, і подав позов про відшкодування збору. Санітарний контроль якості був запроваджений відповідно до італійського закону, прийнятого після рішення ЄСпв про заборону такого контролю.

У своєму рішенні Європейський Суд поглибив висновок, винесений ним при розгляді справи Коста проти ЕНЕР. Відтепер країни-члени Європейського Співтовариства не лише зобов'язувались не застосовувати національне право, яке суперечить праву ЄСпв, а й утримувались від прийняття таких правових актів, які йдуть всупереч із правом Співтовариства.

**Джерело:** Hakenberg, Waltraud: Grundzuge des Europäischen Wirtschaftsrechts, München 1994, S.67. (Вальтрауд Хакенберг. Основні риси європейського економічного права. — Мюнхен, 1994. — С.67).  
Hummer, Waldemar et al.: Europärecht in Fallen, Baden-Baden (2 Auflage) 1994, S.86-95. (Вальдемар Гуммер та ін. Європейське право у прикладах. 2-е видання. — Баден-Баден, 1994. — С.85-95).

Національні органи влади та суди мають беззастережно дотримуватись принципу пріоритетності права Європейського Співтовариства. З принципу верховенства права ЄСпв випливає також і те, що в разі колізії між національним та європейським правом, органи і суди країн-членів повинні не брати до уваги національне право. В іншому випадку, для процедури звернення про попереднє рішення вони, відповідно до ст. 177 ДЄСпв, виносять правову суперечку на розгляд Європейського Суду.



**Принцип пріоритету європейського права** безпосередньо пов'язаний з принципом прямої дії («*effet direct*») права Європейського Співтовариства. **(Європейський Суд, справа 26/62, Ван Генд ен Лосс)**



Цей принцип дає можливість кожному громадянину ЄС при розгляді справ національним судом безпосередньо посилатись на відповідні норми європейського права. На противагу класичним міжнародним договорам, європейське право з моменту його опублікування в «Офіційному віснику» ЄСпв може безпосередньо застосовуватись в практиці судочинства. Для усталених міжнародних договорів потрібний акт про інкорпорацію цього договору в систему національного права.

### **Можливість безпосереднього застосування права Європейського Співтовариства: справа Ван Генд ен Лосс**

Підприємство з Нідерландів займалось імпортом хімічної продукції з Федеративної Республіки Німеччини і змушене було сплачувати спеціальне мито, передбачене голландським законодавством. Це підприємство однак послалось на застереження «*stand still*» у ст. 12 ДЄСпв («країни-члени утримуються від запровадження нових митних зборів»).

У рішенні від 5 лютого 1963 року Європейський Суд вперше підтвердив можливість прямого застосування відповідної правової норми. На його думку, в ст. 12 ДЄСпв сформульовано чітке і необмежене зобов'язання щодо утримання від дій, виконання якого не потребує втручання з боку національного законодавця.

**Джерело:** Hakenberg, Waltraud: Grundzuge des Europäischen Wirtschaftsrechts, München 1994, S.68-69. (Вальтрауд Хакенберг. Основні риси європейського економічного права. — Мюнхен, 1994. — С.67).  
Hummer, Waldemar et al.: Europärecht in Fallen, Baden-Baden (2 Auflage) 1994, S.39-45. (Вальдемар Гуммер та ін. Європейське право у прикладах. 2-е видання. — Баден-Баден, 1994. — С.85-95).

Цікавими, як з погляду **розуміння права Європейським Судом**, так і з погляду всього правопорядку ЄСпв, є причини, що наводяться в рішенні Суду крізь призму тлумачення Договору.

В обґрунтуванні зокрема говориться (*витяги*):



«[9] Метою Договору про ЄЕС є створення спільного ринку, функціонування якого безпосередньо торкається інтересів кожного окремо взятого громадянина; тим самим цей Договір є не просто звичайною угодою, яка закріплює взаємні зобов'язання між країнами, що її укладають. Така думка знаходить своє підтвердження у преамбулі Договору, яка адресована не лише урядам, а й народам. (...)



[10] З усього цього можна зробити висновок, що Співтовариство є новою формою правоустрою в системі міжнародного права, на користь якої держави, хай навіть в обмеженому обсязі, все ж поступаються своїми суверенними правами, тобто таким правопорядком, правовими суб'єктами якого є не лише країни-члени, а й кожна окремо взята особа. А тому право Співтовари-



ства, що є незалежним від національного законодавства і накладає певні обов'язки на кожного громадянина, повинне наділяти його і правами. Такі права виникають не лише тоді, коли на них з усією ясністю вказано в Договорі, а й впливають з однозначних зобов'язань, які покладаються Договором на кожну особу зокрема та на країни-члени і органи Співтовариства. (...)



**[12]** В тексті **статті 12** [«Митні збори на імпорт та експорт і еквівалентні їм платежі між країнами-членами скасовуються. Ця заборона поширюється також на митні збори фіскального характеру»] сформульовано чітку і необмежену заборону, зобов'язання не виконувати дію, а утримуватись від неї. До речі, це зобов'язання не обмежене також застереженнями з боку держав, які б ставили його виконання в залежність від внутрішнього національного правотворчого акту. Заборона, вміщена в ст. 12, за своїм характером якнайкраще придатна для того, щоб встановлювати пряму дію в правостосунках між країнами-членами та кожною окремо взятою особою, що підпадає під дію чинного в ній права».

**Джерело:** Hakenberg, Waltraud: Grundzüge des Europäischen Wirtschaftsrechts, München 1994, S.68-69. (Вальтрауд Хакенберг. Основні риси європейського економічного права. — Мюнхен, 1994. — С.67).  
Hummer, Waldemar et al.: Europarecht in Fällen, Baden-Baden (2 Auflage) 1994, S.39-45. (Вальдемар Гуммер та ін. Європейське право у прикладах. 2-е видання. — Баден-Баден, 1994. — С.85-95).

Отже, звідси впливає особливий характер європейського права, що відокремлює його від міжнародних договорів. У відповідності з цим принципом всі норми ЄСпв, які:

- (1) по своїй суті є вичерпними;
- (2) обов'язковими та
- (3) достатньо точними;

можуть підпадати під принцип прямої дії європейського права. Якщо говорити про такий різновид правової норми як **постанова**, то сказане вище впливає із ст. 249 (кол. ст. 189) ДЄСпв.



**Постанова — Стаття 249** (кол. ст. 189) **ДЄСпв (витяг):** «Постанова є документом прямої дії. Вона є обов'язковою у всіх своїх частинах і безпосередньо діє в кожній країні-члені ЄСпв».

- (1) На **рішення** Ради та Комісії теж поширюється принцип прямого застосування. Якщо рішення адресовані країнам-членам, окремі громадяни можуть посилатись на них тоді, коли в них містяться:
- (2) чіткі;
- (3) однозначні та
- (4) обов'язкові розпорядження.





**Рішення — Стаття 249** (кол. ст. 189) **ДЄСпв (витяг)**: «Рішення є обов'язковим у всіх його частинах для тих, кому воно адресоване».

**Директиви**, що підлягають імплементації в національне право, теж підпадають під принцип прямого застосування. Для цього вони повинні відповідати також трьом передумовам:

- (1) термін їх імплементації закінчився;
- (2) положення директиви надають пільги окремо взятому громадянину;
- (3) за своїм змістом вони є обов'язковими, достатніми а тому можуть безпосередньо застосовуватись («*self-executing*»).



**Директиви — Стаття 249** (кол. ст. 189) **ДЄСпв (витяг)**: «Директива є обов'язковою для кожної країни-члена, якій вона адресована, щодо результатів, які мають бути досягнуті, однак залишає національним владним органам право на вибір форми і методів».

Країнам-членам заборонено ухилятися від впливу права Європейського Співтовариства шляхом порушення закріплених у ньому зобов'язань всупереч інтересам громадян Співтовариства. За принципом прямої дії директиви підсвідомо стоїть ідея санкцій: або ж країна-член реалізує відповідну директиву вчасно, або ж вона змушена буде відповідати за позовами про відшкодування збитків з боку окремих громадян, які можуть оскаржити невиконання або ж недостатнє виконання цієї директиви. І в цьому випадку вирішальну роль відіграли постанови Європейського Суду у справах 6/90 та 9/90 — справа Франковича та ін. проти Італії.

**Джерело:** (EuGH, Rs. 6/90 und 9/90, Frankovich u.a./Italien). (Європейський Суд, справа 6/90 та 9/90, Франкович та ін. проти Італії).

### **Незадовільне виконання директиви та його наслідки: справа Франковича**

Оскільки підприємства, що потрапляють у скрутне фінансове становище, часто не виплачують заробітну плату та внески на соціальне страхування, виникає реальна загроза інтересам співробітників в разі їх банкрутства. Директива 80/987/EWG про захист найманих працівників у випадку неплатоспроможності роботодавця («Офіційний вісник», 1980, L 283, сі.23) покладає на країни-члени обов'язок щодо створення інституцій, які б у випадку банкрутства забезпечували пріоритетне задоволення зобов'язань найманих працівників у зв'язку з боргами по заробітній платі.

У випадку, про який йдеться, пан Франкович та пані Боніфачі, а також деякі інші співробітники не отримали компенсації заборгованості із заробітної платні при банкрутстві свого роботодавця. Оскільки Італія не спромоглась своєчасно виконати директиву 80/987/EWG, установи чи фонду, які могли б взяти на себе відшкодування



не існувало. Постраждали наймані працівники вирішили звернутись з прямим позовом про відшкодування до країни Італія. Суд, що займався цією справою, передав її на розгляд до Європейського Суду в рамках процедури звернення про попереднє рішення, оскільки можливість на відшкодування в рамках італійського права для таких випадків не передбачена.

У рішенні Європейського Суду від 19 листопада 1991 року було підтверджено правомірність прямого звернення позивачів з вимогою про дотримання свого права на заробітну плату до італійської держави і закладено основи абсолютно нової практики судочинства. Згідно з цим рішенням країни-члени, які не виконали у встановлений для цього термін директиву, несуть відповідальність по відшкодуванню заподіяної своїм громадянам шкоди, навіть якщо це не передбачено національним правом.

**Джерело:** Hakenberg, Waltraud: Grundzüge des Europäischen Wirtschaftsrechts, München 1994, S.72. (Вальтрауд Хакенберг. Основні риси європейського економічного права. — Мюнхен, 1994. — С.67).  
Hummer, Waldemar et al.: Europärecht in Fallen, Baden-Baden (2 Auflage) 1994, S.243-252. (Вальдемар Гуммер та ін. Європейське право у прикладах. 2-е видання. — Баден-Баден, 1994. — С.85-95).

## МЕТОДИЧНІ ВКАЗІВКИ ДО РОЗДІЛУ 3

### Навчальні цілі розділу

Результатом знайомства з матеріалами даного розділу має стати:

- уміння розрізняти ступінь правової обов'язковості положень ДЄС та ДЄСпв (в одному випадку — політичний характер, в іншому — їх обов'язковий правовий характер). Ви маєте навчитись розуміти і вміти визначити причини подібного розмежування;
- вміння розрізняти види повноважень (виняткові, конкурентні та паралельні);
- розуміння можливих причин, які зумовили запровадження принципу субсидіарності. Це стосується, насамперед, постійного розширення переліку завдань та функцій Співтовариства та розподілу повноважень між Співтовариством та країнами-членами;
- усвідомлення того, чому верховенство права Співтовариства має вирішальне значення для його дієздатності та досягнення поставлених цілей.

На занятті має бути з'ясований зв'язок між завданнями та цілями Співтовариства, закріпленими в Договорах, та поетапним розширенням сфер діяльності ЄСпв, а також значення застереження про можливість вдосконалення права згідно зі ст. 308



((кол. ст. 235) ДЄСпв з урахуванням цілей ДЄСпв (створення спільного ринку).

### **Рекомендовані види навчальних вправ**

Запитання для контролю й обговорення у складі робочих груп:

- які завдання та цілі визначені в Договорах про ЄСпв та ЄС? Порівняйте їх з початковими мотивами процесів європейської інтеграції.
- які переконливі аргументи можна навести, щоб обґрунтувати наявність різних видів повноважень? (Можливе виконання завдання в складі робочої групи).
- які існують аргументи за і проти принципу верховенства права Співтовариства з точки зору суверенітету країн-членів і досягнення цілей ДЄСпв?

**Обміняйтеся думками** з учасниками семінару про цілі ДЄСпв та існуючі суперечності між окремими цілями Договору.

**Винесіть** на загальне обговорення питання про переваги та недоліки застереження про можливість вдосконалення (ст. 308 (кол. ст. 235) ДЄСпв) з погляду цілей Співтовариства. Обміняйтеся думками з питання про відповідність критеріїв оцінки доцільності застосування ст. 308 (кол. ст. 235) ДЄСпв.

Для обговорення доцільності застосування застереження про можливість вдосконалення права, згідно зі ст. 308 (кол. ст. 235) ДЄСпв, можна проаналізувати **конкретний приклад**, в тому числі, розбивши слухачів на підгрупи.

Наприклад, **екологічна політика**. Екологічна політика була включена до ДЄСпв після підписання Загального Європейського Акта (ст. 174-176 (кол. ст. 130 г-t)). Однак, вона існує ще з початку 70-х років, тобто до включення її в явному вигляді до переліку договірних функцій Співтовариства, на підставі рішень, прийнятих відповідно до ст. 308 (кол. ст. 235) ДЄСпв.

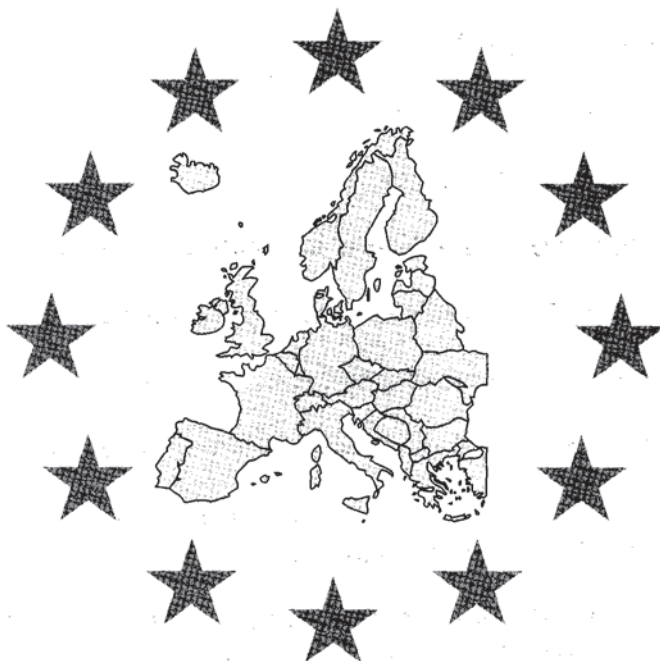
**Обговоріть** з урахуванням мети ЄСпв — створення спільного ринку — можливі напрямки розвитку екологічної політики Співтовариства (транскордонне забруднення довкілля, торгові бар'єри у зв'язку із запровадженням екологічних стандартів тощо).і

**Спробуйте** разом дослідити питання про те, чому існують настільки різні тлумачення **принципу субсидіарності** з боку різних дійових осіб (країн-членів, Комісії, Парламенту, регіональних територіальних суб'єктів права тощо). При опрацюванні цієї проблеми враховуйте основні позиції різних учасників цього процесу щодо політики інтеграції і те, як вони впливають на розуміння принципу субсидіарності.

# CDG

## **Європейський Союз:** основи політики, інституційного устрою та права

Навчальний посібник



### **Розділ 4**

**Органи та інститути Європейського Союзу**



**ЗМІСТ**

<b>4</b>	<b>Органи та інститути Європейського Союзу</b> . . . . .	<b>4-4</b>
<b>4.1</b>	<b>Європейський Парламент</b> . . . . .	<b>4-6</b>
4.1.1	Сфери діяльності Європейського Парламенту . . . . .	4-10
4.1.2	Склад, повноваження та права Європейського Парламенту . . . . .	4-11
4.1.3	Європейські партії . . . . .	4-14
4.1.4	Порядок діяльності . . . . .	4-24
4.1.5	Міжпарламентські зв'язки та національні парламенти в ЄС . . . . .	4-26
<b>4.2</b>	<b>Рада ЄС — механізм пошуку консенсусу</b> . . . . .	<b>4-32</b>
4.2.1	Склад і завдання . . . . .	4-32
4.2.2	Головування в Раді . . . . .	4-36
4.2.3	Ухвалення рішень . . . . .	4-39
<b>4.3</b>	<b>Європейська Рада: верхівка піраміди</b> . . . . .	<b>4-46</b>
<b>4.4</b>	<b>Комісія: «двигун» європейської інтеграції</b> . . . . .	<b>4-49</b>
4.4.1	Склад, незалежність і головування . . . . .	4-50
4.4.2	Ухвалення рішень і принцип колегіальності . . . . .	4-52
4.4.3	Сфери повноважень і діяльності Комісії та її Генеральних Директоратів . . . . .	4-52
4.4.4	Члени Комісії, сфери повноважень і голови кабінетів (станом на січень 2000 року) . . . . .	4-52
<b>4.5</b>	<b>Європейський Суд</b> . . . . .	<b>4-63</b>
4.5.1	Склад, організація та порядок діяльності . . . . .	4-67
4.5.2	Повноваження та типи процедур . . . . .	4-68
4.5.3	Суд першої інстанції . . . . .	4-72
4.5.4	Чинність рішень . . . . .	4-72

<b>4.6</b>	<b>Рахункова палата</b> .....	<b>4-73</b>
<b>4.7</b>	<b>Європейський центральний банк (ЄЦБ)</b> .....	<b>4-76</b>
<b>4.8</b>	<b>Економічний і Соціальний комітет (ЕСК)</b> .....	<b>4-78</b>
<b>4.9</b>	<b>Комітет регіонів (КР)</b> .....	<b>4-80</b>
<b>4.10</b>	<b>ЄВРОПОЛ</b> .....	<b>4-83</b>
<b>4.11</b>	<b>Інституційні реформи</b> .....	<b>4-87</b>
	<b>Методичні вказівки до розділу 4</b> .....	<b>4-92</b>



## 4 ОРГАНИ ТА ІНСТИТУТИ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

### Договірні положення, що стосуються теми:

Стаття 3 ДЄС; 7 ДЄСпв (Органи та інститути), 8 та 105 - 124 ДЄСпв (Європейський центральний банк), 9 та 266-267 ДЄСпв (Європейський інвестиційний банк), 189-201 ДЄСпв (Європейський Парламент), 202-210 ДЄСпв (Рада ЄС), 211-219 ДЄСпв (Європейська Комісія), 220-245 ДЄСпв (Європейський Суд), 246-248 ДЄСпв (Європейська рахункова палата), 257-262 ДЄСпв (Економічний і соціальний комітет), 263-265 ДЄСпв (Комітет регіонів), статті 3 та 13 ДЄС (Європейська Рада), стаття 30 ДЄС (ЄВРОПОЛ).

Щоб зрозуміти устрій Європейського Союзу, необхідно мати повне уявлення про інституційну побудову та форми організації його діяльності. Під час розгляду інституційної системи поступово формується розуміння того, яким чином здійснюється ухвалення рішень на європейському рівні. Якщо ж заручитись знанням етапів та процедур, то зрештою з'являється можливість збагнути весь цілісний механізм підготовки, розробки, виконання та контролю ухвалених рішень. Водночас побудова інститутів ЄС наочно відображає рівень впливу різних «діючих осіб» та характер політичної системи у порівнянні з країнами-членами ЄС та їх національними урядовими системами.

Розмежування між органами та інститутами ЄС, тобто з'ясування **якісних параметрів поняття «орган Співтовариства»**, закріплених у Договорі про заснування ЄСпв, проходить, принаймні частково, по лінії так званого активного чи пасивного права на звернення з позовом до Європейського Суду, а також положення про відшкодування збитку, заподіяного інститутами чи службовцями при виконанні ними своїх обов'язків.

Договором про заснування ЄСпв, крім органів Співтовариства, а саме, Європейського Парламенту, Ради, Комісії, Суду та Рахункової палати, безпосередньо названих у статті 7 ДЄСпв, передбачено створення й інших установ, які надають підтримку і консультативну допомогу органам ЄС, насамперед, Раді та Комісії. Так, Комітет регіонів, Економічний і соціальний комітет хоча й не мають якісного статусу органів, проте стали невід'ємною частиною устрою Співтовариства, а тому отримали назву допоміжних інститутів. Європейський Центральний банк має особливий статус: хоча у статті 7 ДЄСпв він не фігурує ані в переліку інститутів, ані серед інших названих у ній органів, проте закріплені за ним у Договорі права і обов'язки виходять далеко за рамки тих можливостей співучасті в ухваленні рішень, які передбачені для обох дорадчих інститутів. Те саме стосується й ЄВРОПОЛУ — Євро-

пейської поліцейської установи в Гаазі. На неї також покладено спеціальні повноваження по боротьбі з організованою злочинністю у співробітництві з національними органами поліції країн-членів. Вона може також залучатись органами Співтовариства як експертна організація. Окрім органів та інститутів існують ще й агенції, зокрема Європейська Агенція з захисту навколишнього середовища у Копенгагені, які здійснюють збір, опрацювання та аналіз інформації, що може стати в нагоді органам Співтовариства в рамках процесів ухвалення ними відповідних рішень. І, нарешті, мережа офіційних закладів та установ у Брюсселі включає ще й низку комітетів, робочих груп тощо, які надають підтримку органам Співтовариства в їх діяльності і отримали назву допоміжних служб.

Завдання, покладені на Співтовариство (згідно з положеннями договорів, насамперед ст. 7 ДЄСпв), здійснюються наступними органами:

- Європейським Парламентом (ЄП);
- Радою ЄС (яку називають також Радою Міністрів);
- Комісією (відомою також під назвою Європейська Комісія (ЄК));
- Судом (ще одна назва — Європейський Суд);
- Рахунковою палатою (ще одна назва — Європейська рахункова палата).

Кожен орган діє відповідно до своїх повноважень, закріплених за ним Договором.

Якщо керуватись положеннями Договору, то Європейська Рада не має статусу органу Співтовариства, однак належить до надзвичайно важливих діючих осіб в системі інститутів ЄС, а тому її роль в інтеграційному процесі важко переоцінити.

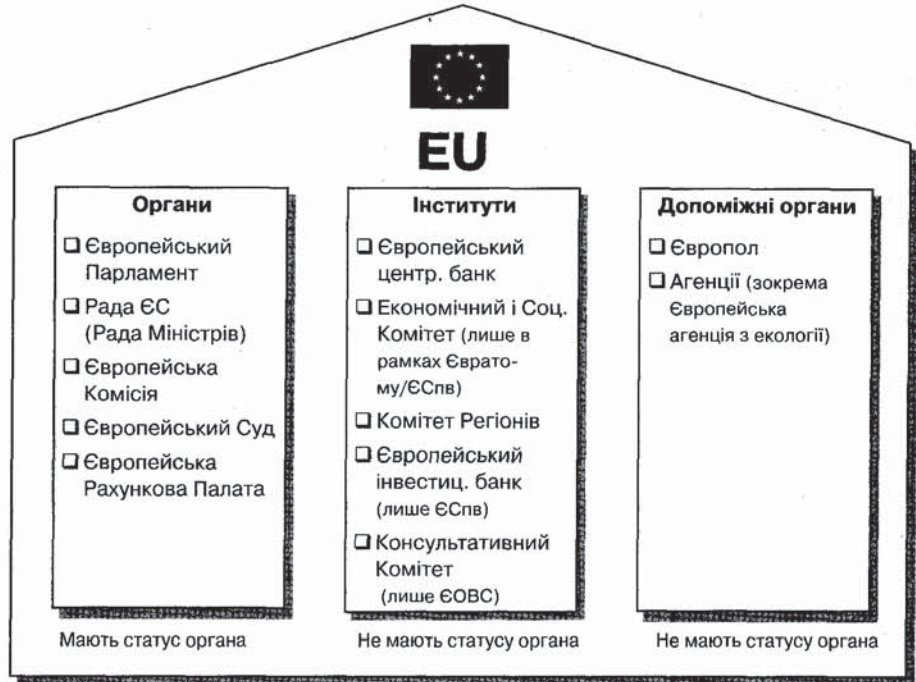
Рада ЄС та Комісія отримують консультативну підтримку з боку наступних інститутів з дорадчим статусом:

- Економічного і Соціального комітету (який працює лише на ЄСпв та ЄВРАТОМ);
- Комітету регіонів;
- Економічного та фінансового комітету (ст. 114 ДЄСпв);
- Комітету по зайнятості (ст. 130 ДЄСпв);
- Консультативного комітету (існує лише в рамках ЄСВС);
- Координаційного Комітету зі співробітництва між органами поліції та юстиції (ст. 36 ДЄС).



До інших інститутів належать:

- Європейський інвестиційний банк (діє лише в рамках ЄСпв, ст. 9 ДЄСпв);
- ЄВРОПОЛ (ст. 30 ДЄС).



Органи та інститути Європейського Союзу

Під час подальшого викладу докладніше висвітлюється діяльність органів Європейського Союзу та Європейської Ради, а також таких інститутів Співтовариства як Економічний і Соціальний комітет та Комітет регіонів.

## 4.1 Європейський Парламент

### Договірні положення, що стосуються теми:

Ст. 189-201, 214 та 251 ДЄСпв; ст. 4, 5, 17, 34 та 49 ДЄС.

### Склад:

626 депутатів, які обираються прямим голосуванням на п'ять років. В Амстердамському договорі маскимальна кількість депутатів обмежена до 700 осіб (ст. 189 ДЄСпв). Належність депутатів до певної політичної фракції є важливішою, аніж їх національне громадянство.

### Повноваження:

Здійснює в цілому дорадчі та контрольні повноваження (ст. 189 ДЄСпв). Порушує питання про вотум недовіри у зв'язку з діяльністю Комісії (ст. 201 ДЄСпв). Бюд-



жетні повноваження (ст. 272 ДЄСпв). Повноваження на надання згоди в разі укладання угод про вступ до ЄС чи асоційоване членство (ст. 310 ДЄСпв та ст. 48 і 49 ДЄС). Повноваження на участь у законодавчому процесі: ухвалення правових актів неможливе без процедури консультацій з Парламентом (ці повноваження, що, правда, обмежені в сфері внутрішньої політики та правочинства, ст. 39 ДЄС). Процедура вироблення спільної позиції (ст. 252 ДЄСпв) у сфері валютного союзу. Процедура співучасті у прийнятті законодавчих рішень у галузі спільного внутрішнього ринку, екології, технології та економіки (ст. 251 ДЄСпв). Повноваження на усні чи письмові запити до Комісії щодо тлумачення її рішень (ст. 251 ДЄСпв), ті ж повноваження стосовно Ради та головуєчого в ній в межах спільної політики в галузі безпеки та закордонних відносин, а також співпраці в сфері внутрішньої політики та правочинства (ст. 21 і 39 ДЄС). Повноваження на отримання інформації, затвердження складу нової Європейської Комісії — а згідно з Амстердамським договором — і на призначення Президента Комісії (ст. 214). Право вибору незалежного омбудсмена (ст. 195 ДЄСпв). Право на ініціювання розробки єдиної процедури виборів до Європейського Парламенту на основі прямого голосування (ст. 190, абзац 4, ДЄСпв); повноваження просити Комісію про звернення з будь-якою законодавчою ініціативою у справах, що потребують, на думку Парламенту, прийняття законодавчого акту Співтовариства (ст. 192 ДЄСпв).

#### **Порядок голосування:**

Як правило, рішення приймаються більшістю поданих за них голосів (прості ухвали чи висновки) або абсолютною більшістю голосів депутатів (наприклад, при внесенні поправок в рамках процедури про співучасть у прийнятті рішень); а також кворум, окремо встановлений в ДЄСпв для ухвалення важливих рішень (наприклад, питання про вотум недовіри у зв'язку з діяльністю Комісії, бюджетні рішення).

#### **Місцезнаходження:**

Резиденцією Європейського Парламенту є місто Страсбург. Штаб-квартира Генерального секретаріату знаходиться в Люксембурзі, однак дедалі більше структурних підрозділів секретаріату перебирається до Брюсселя. Більшість засідань фракцій та комітетів відбувається у Брюсселі.

#### **Література:**

Andreas Maurer: Regieren nach Maastricht: Die Bilanz des Europäischen Parlaments nach fünf Jahren Mitentscheidung, in: *Integration*, Nr. 4/1998. (Система управління після Маастрихта. Підсумки діяльності Європейського Парламенту за п'ять років дії повноважень на участь в ухваленні рішень. — *Інтеграція*, № 4. — 1998); Andreas Maurer: *What next for the European Parliament?* London 1999. (Що чекає Європейський парламент найближчим часом? — Лондон, 1999); Volker Neler: *Europäische Willensbildung. Die Fraktionen im Europaparlament zwischen nationalen Interessen, Parteipolitik und Europäischer Integration*, Schwalbach/Ts. 1997. (Форму-



вання волевиявлення європейців. Фракції Європарламенту в полі напруги між національними інтересами, партійною політикою та європейською інтеграцією. — Швальбах, 1997); Julie Smith: *Europe's Elected Parliament*, Sheffield 1999. (Парламент, обраний народами Європи. — Шеффілд, 1999).

**Адреса в Інтернеті:** [www.europareu.int](http://www.europareu.int)

Демократична легітимність ЄС, з одного боку, ґрунтується на національних державах та обраних їхнім населенням урядах, з іншого боку, на діяльності Європейського Парламенту (ЄП), який з 1979 року обирається громадянами країн-членів ЄС шляхом прямих загальних виборів. Принцип подвійної легітимності відображає демократичний характер взаємозв'язку та збалансованості функціонування ЄСпв/ЄС, у сфері суверенних прав Співтовариства, та у сфері, близькій за своєю сутністю до урядової діяльності. Відповідно до нього, Рада в опосередкованій формі, тобто через національні уряди країн-членів ЄС та контроль за ними з боку національних парламентів, а ЄП безпосередньо, тобто завдяки процедурі прямих виборів, набувають легітимних повноважень на ухвалення від імені народів (*Парламент*) та держав (*Рада*) рішень, обов'язкових для виконання, та на здійснення таким чином «публічної влади». Така подвійна легітимність знаходить свій вияв не лише в законодавчій діяльності ЄСпв/ЄС, а й в формі спеціальної процедури, що застосовується Європейською Комісією і передбачає рівну відповідальність між країнами-членами ЄС та Європейським Парламентом за призначення комісарів. Окрім цієї, часто формальної за суттю процедури («легітимність на вході»), ЄСпв/ЄС черпає свою легітимність ще й з послуг, котрі надаються громадянам Союзу («легітимність на виході»).

ЄП представляє народи країн, об'єднаних в межах Союзу. На початковому етапі ЄСВС, ЄЕС та Євратом створили так звану «Парламентську асамблею», до якої делегувались представники національних парламентів. Асамблея спільно з Радою здійснювала повноваження бюджетного органу трьох Співтовариств. Крім того, вона отримала право на контроль за діяльністю Ради і Комісії та надання відповідної інформації з боку цих органів. І хоча з 1958 року Асамблея почала називати себе Парламентом, це поняття було законодавчо закріплено за нею лише 1 липня 1987 року, з моменту набуття чинності Єдиним Європейським Актом (ЄЄА). Після запровадження процедури вироблення спільної позиції та узгодження відбулось нарешті й зростання політичної та правової ваги Парламенту, тобто те, на чому давно наполягали депутати.



Повноваження Європейського Парламенту в плані контролю, законодавчої діяльності та призначення на ключові посади постійно розширювались під час внесення змін до Договору, тобто ухвалення ЄЄА, Маастрихтського та Амстердамського договорів, інших правових документів поза чинними Договорами, зокрема Угоди про співробітництво між інститутами Парламенту, Ради та Комісії). І все ж в тих галузях політики, що пов'язані з інтенсивними фінансовими витратами, насамперед у внутрішній політиці, сільськогосподарській та торговельній політиці ЄСпв, компетенції Парламенту й надалі залишаються доволі обмеженими.

До класичних функцій Парламенту належать:

- законодавча функція;
- функція обрання та формування виконавчих органів Співтовариства;
- функція контролю за діяльністю виконавчої влади;
- просвітницько-інформаційна функція щодо громадян Союзу, інтереси яких представляє Парламент.

Функції Європейського Парламенту (ЄП) орієнтовані насамперед на класичні типи уявлення про парламентську діяльність, проте далеко не в усьому співпадають з моделями парламентського устрою, що склались в країнах-членах ЄС. А тому порівняння функцій, ролі та сутності національних парламентів та Європейського Парламенту є непростою справою. Однак навіть з урахуванням названих обставин відповідні параметри національних парламентів все ж можуть відігравати роль певного орієнтиру.

«З огляду на своєрідність системи ЄСпв механічне застосування існуючих схем парламентського устрою для з'ясування сутності Європейського Парламенту є досить проблематичним».

**Джерело:** Grabitz, Eberhard/Schmuck, Otto/Steppat, Sabine/Wessels, Wolfgang: Direktwahl und Demokratisierung — Eine Funktionenbilanz des Europäischen Parlaments nach der ersten Wahlperiode (Europäische Studien des Instituts für Europäische Politik, Band 15), Bonn 1988, S.423-621. (Прямі вибори і демократизація. Підсумки діяльності Європейського Парламенту першого скликання. — Європейські студії інституту європейської політики.— Т. 15. — Бонн, 1988. — С.423-621).

Порівняння функцій та результативності в діяльності національних парламентів і Європейського парламенту ускладнюється ще й своєрідним за самою природою («*sui generis*») характером Європейського Союзу. В політичній та інституціональній сис-



темі ЄСпв/ЄС відсутнє чітке розмежування між «законодавчою» та «виконавчою» владою. Співтовариство існує без європейського уряду, який міг би реалізувати свої повноваження лише спираючись на парламентську більшість. У зв'язку з цим Європейський Парламент позбавлений такої невід'ємної парламентської функції, як контроль за діяльністю уряду в існуючих його формах. А тому ЄСпв/ЄС бракує традиційних механізмів формування, самоусвідомлення урядових фракцій і опозиційних партій та взаємодії між ними, які б дали можливість з'ясувати місце і статус Європейського Парламенту в Співтоваристві з орієнтацією на існуючі взірці державного устрою.

У сфері законодавства, іншому магістральному напрямку парламентської діяльності, повноваження Європейського Парламенту протягом тривалого часу також залишались досить обмеженими. Проте ці компетенції були значно розширені після ухвалення положень Єдиного Європейського Акта та Договору про Європейський Союз. Відтепер Європейський Парламент отримав так зване право на співучасть у прийнятті рішень у важливих сферах європейського законодавства (див. ст. 251 (кол. ст. 189b) ДЄСпв). В Амстердамському договорі передбачено спрощення механізму реалізації права на співучасть в ухваленні рішень та поширення його на інші галузі політики. Тепер ЄП має в цих галузях ті самі права, що й Рада.

Масштаб законодавчої діяльності на європейському рівні посилюється саме останніми роками. Однак втрати у впливі національних парламентів так і не були компенсовані належним зростанням ваги інституту парламентської діяльності на європейському рівні. Така тенденція в розвитку ставить виконавчу владу, тобто уряд та органи державного управління, у вигідніше, порівняно з владою законодавчою, становище.

*У подальшому викладі Європейський Парламент позначається скорочено ЄП або просто Парламент.*

#### **4.1.1 Сфери діяльності Європейського Парламенту**

Загалом можна виділити наступні чотири класичні типові сфери діяльності Європейського Парламенту:

- 1. Політична.** Вона охоплює три основні складові частини: політичну законодавчу ініціативу, право на співучасть у законотворчій діяльності та контроль за здійсненням виконавчих повноважень структурними підрозділами Ради та Комісії. Її зміст полягає в діяльності Європейського Парламенту з метою впливу на існуючі напрямки політики Співтовариства. Функція контролю має своєю метою забезпечення дотримання принципу обов'язкової звітності органів Співтовариства перед ЄП як єдиним органом представницької влади,

обраним в ході прямих виборів. У здійсненні цієї функції ЄП, насамперед у своїх відносинах з Комісією, а також в необмеженому обсязі у стосунках з Радою, може вдаватись до розгалуженого спектру типових засобів контролю (депутатські запити та спеціальні слідчі комісії) і різноманітних санкцій (вотум недовіри у зв'язку з діяльністю Комісії).

**2. Обрання та формування керівних органів з боку Європейського парламенту.** Ця сфера діяльності посилилась з моменту початку дії Договору про Європейський Союз. Вона забезпечує реалізацію парламентських повноважень при призначенні на керівні посади і є певною протипагою до дедалі активніших спроб створити в межах ЄС систему, подібну до уряду. Відтепер уже на першому етапі формування Комісії не лише її Президент, а й увесь корпус комісарів (що нараховує нині 20 осіб разом із Президентом), повинні пройти процедуру затвердження у Парламенті (ст. 214 ДЄСпв). У статті 195 ДЄСпв передбачено право ЄП на обрання омбудсмена. Проте призначення членів Правління Європейського Центрального банку (ст. 112 ДЄСпв) та Європейської рахункової палати (ст. 247 ДЄСпв) здійснюється лише шляхом консультацій з Парламентом.

**3. Системотворча.** В ній реалізується роль Парламенту в подальшому розвитку системи ЄСпв/ЄС. У межах цієї сфери здійснюється не лише перегляд договорів, а й зміна процедур ухвалення рішень та перерозподіл сфер компетенції між ЄС та країнами-членами.

**4. Забезпечення зворотного зв'язку.** В цьому випадку йдеться про зв'язки між депутатами ЄП та їх виборцями, а також — особливо після ухвалення Маастрихтського договору — про зв'язки між ЄП та парламентами країн-членів ЄС, асоційованих членів ЄС та третіх країн. Тут йдеться не лише про озвучення інтересів виборців, акумуляцію та узгодження різноманітних позицій, мобілізацію громадян на виконання важливих завдань, а й — в контексті зв'язків всередині самого Парламенту — про спілкування та обмін інформацією між депутатами.

На практиці ці сфери діяльності часто перетинаються, а тому їх чітке розмежування не завжди є можливим.

#### **4.1.2 Склад, повноваження та права Європейського Парламенту**

##### **Склад**

Кількісний склад Європейського Парламенту за час, що минув з 1958 року, зріс з 148 до 626 депутатів, які обираються прямим голосуванням. Чисельність парламентаріїв від кожної нації, що входить до складу Співтовариства, не залежить ані від кількості



мешканців відповідної країни, ані від числа громадян, які мають право голосу у всіх 15 країнах-членах. За голосом депутата від Німеччини стоїть приблизно 806 тисяч виборців, тоді як «вага» голосу бельгійського депутата складає лише близько 484 тисяч, а шести депутатів від Люксембургу — лише 63 тисячі виборців. Проте відносний перекис у визначенні ваги голосу на користь малих націй не відіграє у повсякденній діяльності ЄП якоїсь помітної ролі. Вирішальним фактором у роботі парламентаріїв є швидше транснаціональні фракції. У Парламенті, обраному в 1999 році, вперше скасована практика формування фракцій однією країною-членом (ст. 29 Регламенту ЄП). Встановлений поріг чисельності для набуття фракційного статусу сам по собі виключає можливість створення фракції з усіх депутатів від Люксембургу чи Ірландії, тобто усуває можливість виникнення груп з «національною конфігурацією». Однак той факт, що утворення фракцій є лише найважливішою передумовою здійснення фундаментальних парламентських прав (розподіл часу для виступів, визначення виступаючих, призначення голів та членів парламентських комісій, мінімальна кількість голосів для створення слідчих комісій, кількість службових приміщень та співробітників секретаріату) сам по собі значно обмежує їх привабливість в очах національних груп.

З 1997 року, тобто після ухвалення статті 190 в рамках підписання Амстердамського договору, максимальна кількість депутатів, навіть після вступу до ЄС нових країн-членів, не повинна перевищувати 700 осіб.

В результаті п'ятих прямих виборів до ЄП у червні 1999 року склались такі фракційні утворення:

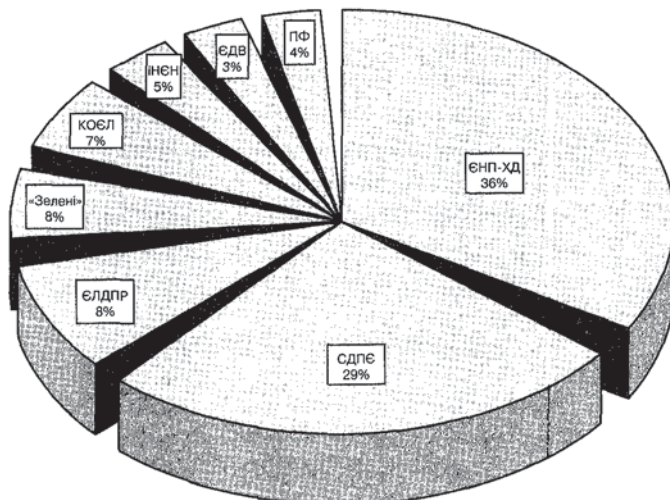
**Склад Парламенту в розрізі політичних фракцій  
(станом на 23 липня 1999 року)**

	Авс	Бел	Вел	Гре	Дан	Ірл	Ісп	Іта	Люк	Нід	Нім	Пор	Фін	Фра	Шве	Усього
ЕНП-ХД	7	6	37	9	1	5	28	34	2	9	53	9	5	21	7	233
СДПЄ	7	5	30	9	3	1	24	17	2	6	33	12	3	22	6	180
ЄЛДПР	0	5	10	0	6	1	3	8	1	8	0	0	5	0	4	51
«Зелені»	2	7	6	0	0	2	4	2	1	4	7	0	2	9	2	48
КОЄЛ	0	0	0	7	1	0	4	6	0	1	6	2	1	11	3	42
НЄН	0	0	0	0	1	6	0	9	0	0	0	2	0	12	0	30
ЄДВ	0	0	3	0	4	0	0	0	0	3	0	0	0	6	0	16
ПФ	5	2	1	0	0	0	1	11	0	0	0	0	0	6	0	26
Усього	21	25	87	25	16	15	64	87	6	31	99	25	16	87	22	626

ЕНП-ХД: фракція Європейської народної партії та Християнських демократів; СДПЄ: фракція Соціал-демократичної партії Європи; ЄЛДПР: фракція Європейської ліберально-демократичної партії реформ; «Зелені»/АВЕ: фракція «зелених»/ Альянс за вільну Європу; КОЄЛ/ЛКЗ: Конфедерація об'єднаних європейських лівих/ліве крило партії «зелених» північноєвропейських країн; НЄН: фракція: «Незалежні за Європу націй»; ЄДВ: фракція: «Європа демократії та відмінностей»; ПФ: позафракційні.

Отже, вперше в історії Парламенту, що обирається під час прямих виборів, фракція Європейської народної партії та Християнських демократів здобула більшу кількість мандатів, ніж фракція Європейських соціал-демократичних партій, причому обидві партії, як і раніше, змушені об'єднуватись у «велику коаліцію», щоб забезпечити собі принаймні 314 голосів депутатів, що беруть участь у голосуванні, і мати змогу дієвого впливу на законотворчий процес у відносинах з Радою. На практиці не виключено й утворення обома великими фракціями альтернативних варіантів більшості, спільно з меншими за чисельністю фракціями, зумовлене партійними і політичними міркуваннями, проте в такому разі і членам Європейської Народної партії разом із християнськими демократами, і соціал-демократам доводиться йти на союз з ідеологічно досить далекими від них фракціями, щоб досягти достатнього мінімального порогу впливу на ухвалення рішень в Парламенті.

В Маастрихтський договір було включено нову статтю — 191 ДЄСпв. В ній підкреслюється значення діяльності політичних партій на європейському рівні. Згідно з положеннями цієї статті, вони є важливим фактором інтеграції в Європейському Союзі.



Склад ЄП за фракціями



### 4.1.3 Європейські партії

**Договірні засади:** ст. 191 ДЄСпв. Основою діяльності європейських партій є ухвалені ними партійні устави. В основу роботи фракцій, сформованих відповідними європейськими партіями, покладено Розділ V Регламенту ЄП та інші обов'язкові норми внутрішньої організації діяльності Парламенту.

**Цілі:** насамперед — втілення волі громадян Союзу, в ідеалі — формування європейської свідомості (див. ст. 191 ДЄСпв), ухвалення спільних програм дій та виборчих програм, взаємодія з національними партіями, партіями асоційованих країн-членів та партіями зі статусом спостерігача з інших країн Європи.

**Організаційна структура:** як правило, формами організації європейських партій є з'їзд, правління або рада партії, президія та генеральний секретаріат. Сюди ж слід додати конференції партійних лідерів та голів урядів, а також окремі положення, що стосуються діяльності фракцій в Європейському Парламенті та Комітеті регіонів.

**Web-сторінки:**

Європейська народна партія — Християнські демократи — ЄНП/ХД:

<http://www.evpppe.org/>;

Соціал-демократична партія Європи — СДПЄ:

<http://www.pes.org/>;

Європейська Федерація партій «зелених» — ЄФПЗ:

<http://www.europeangreens.org/>;

Європейська ліберально-демократична партія реформ — ЄЛДПР:

<http://eld.europarl.eu.int/>

По мірі поглиблення європейської інтеграції та поширення радіусу її дії на все нові й нові ділянки громадського життя, на рівні Європейського Союзу (ЄС) формуються транснаціональні партійні блоки, в яких національні партії країн-членів ЄС спільно працюють над утвердженням європейської свідомості в дусі статті 19 ДЄСпв та втіленням волевиявлення громадян Союзу в життя. Практична діяльність європейських партій зосереджується на розробці виборчих програм, основних напрямків у роботі фракцій в складі Європейського Парламенту, узгодженні позицій між керівниками партій та лідерами урядів напередодні засідань Європейської Ради, а також на інформуванні засобів масової інформації про свою діяльність та позицію в органах ЄС.

#### Організація і структури

Європейські партії — це організація, яка об'єднує національні партії відповідного спрямування під одним дахом. Крім національних партій в окремих організаційних структурах європейських партій представлені також відповідні фракції в ЄП, члени Комісії, якщо вони є членами однієї з політичних партій,



що входить до їх складу, голови фракцій Парламентської Асамблеї НАТО, ЗЕС, Ради Європи та ОБСЄ, а також Комітету регіонів. Зрештою європейські партії самі розподіляють свої членські організації на національні партії з повноправним, асоційованим статусом або ж статусом спостерігача. Робочі структури чотирьох найбільших європейських партій відрізняються між собою з погляду процедур голосування, кворумів та повноважень. Всі чотири партії проводять з'їзди, мають Правління, Виконавчу Дирекцію, Секретаріат і влаштовують (за винятком ЄФПЗ) зустрічі партійних лідерів. Діяльність цих структур частково доповнюється радами партій або ж робочими групами з розгляду окремих проблем шляхом створення інших офіційних або неформальних комісій.

Найвищим органом європейських партій, уповноваженим приймати рішення, є з'їзд, який скликається щорічно (ЄЛДПР), кожні два (ЄНП/ХД та СДПЄ) або три (ЄФПЗ) роки. В його роботі беруть участь Правління та певна кількість делегатів, що визначається або за результатами виборів до Європейського Парламенту (ЄЛДПР та ЄФПЗ), або за чисельністю відповідної фракції в ЄП (ЄНП-ХД та СДПЄ), причому спеціально враховується ще й величина відповідної країни-члена. На з'їзді затверджуються партійні устави та рамковий політичний курс, ухвалюється спільна виборча програма та обирається нове Правління. До його складу входять представники всіх членських партій. В СДПЄ, відповідно до принципу рівності, кожна партія має право делегувати двох своїх членів до складу Правління. В ЄНП-ХД, ЄФПЗ та ЄЛДПР дотримуються принципу пропорційного представництва. В переважній більшості випадків ухвалення партійних рішень в ЄНП-ХД та ЄЛДПР здійснюється простою (50 відсотків + 1 голос) — більшістю, (кворум в ЄНП-ХД — більшість від кількості осіб, що мають право голосу, в ЄЛДПР — щонайменше третина голосів всіх членів, що мають право голосу), тоді як в ЄФПЗ вимагається більшість в дві третини голосів (без встановлення мінімального кворуму). В СДПЄ процедури голосування виглядають диференційованіше. Організаційні та адміністративні питання вирішуються простою більшістю. Політичні рішення, як правило, мають ухвалюватись одностайно. В тих сферах, де можливим є ухвалення рішень Радою ЄС кваліфікованою більшістю голосів, в СДПЄ вимагається 75 відсотків від кількості тих, хто взяв участь у голосуванні, за умови явки щонайменше 75 відсотків від кількості членів партії з правом голосу.

Правління партій покликані втілювати в життя рішення з'їздів, представляти партії у їх закордонних відносинах і визначати рамковий політичний курс у період між з'їздами. Президії, що обираються із членів Правління, репрезентують політичні партії в закордонних відносинах, тоді як власне організаційна робота здійснюється Генеральними секретаріатами.



Конференція партійних керівників та голів урядів (ЄНП-ХД, СДПЄ, ЄЛДПР), значення якої постійно зростає, не має жодних уставних повноважень щодо ухвалення рішень. Однак на практиці — особливо напередодні засідань Європейської Ради — вона виконує важливу функцію генератора імпульсів. Діяльність конференції партійних керівників та голів урядів доповнюється останнім часом зустрічами з міністрами окремих галузей, що є членами однієї з партій в межах відповідного блоку, напередодні засідань Ради міністрів економіки і фінансів.

### **Індивідуальні портрети європейських партій**

**Європейська народна партія — Християнські демократи (ЄНП-ХД):** заснована 29 квітня 1976 року в Брюсселі у формі блоку дванадцяти християнсько-демократичних партій семи країн-членів Співтовариства під назвою ЄНП. Слабка на початкових етапах співпраця переросла згодом у тісну координацію зусиль, що й знайшло своє відображення в її політичній програмі. Повноправними членами ЄНП-ХД є тільки партії країн-членів ЄС. На противагу іншим партійним блокам, в ЄНП-ХД практикується й індивідуальне членство. Контакти з партіями такого самого спрямування поза межами ЄС до 1988 року здійснювались через Європейський Союз Християнських Демократів (ЄСХД). Після злиття з ЄНП до блоку ЄНП-ХД входить двадцять дві членські партії країн-членів ЄС, сім партій з асоційованим статусом та шість — зі статусом спостерігача з тих країн Центральної та Східної Європи, що прагнуть до вступу в ЄС. Головою ЄНП-ХД обрано колишнього прем'єр-міністра Бельгії **Вінфріда Мартенса**. Після виборів до Європейського Парламенту в 1999 році, під час яких ЄНП-ХД здобула 233 мандати, вона стала найпотужнішою фракцією і делегувала зі своїх лав Голову Парламенту. В плані програмних установок ЄНП-ХД проголошує метою своєї діяльності єднання на федеральній основі та створення Сполучених Штатів Європи (стаття 2 партійних уставів). У Програмі дій «Прорив у XXI сторіччя», ухваленій в 1999 році, найважливішими напрямками діяльності партії визначено зміцнення валютного союзу, неухильне розширення на Схід, антимонопольну політику, боротьбу з міжнародною організованою злочинністю, а також подальший розвиток спільної європейської оборонної політики.

**Соціал-демократична партія Європи (СДПЄ):** створена в 1974 році Спілка Соціал-демократичних та Соціалістичних партій Європи була реформована в 1992 році і з того часу носить назву «Соціал-демократична партія Європи» (СДПЄ). До складу СДПЄ в 1999 році входило двадцять партій зі статусом повноправного члена з п'ятнадцяти країн ЄС, а також Кіпру і Норвегії. Крім того, в її діяльності беруть участь на правах асоційованого члена — чотирнадцять, а на правах спостерігача — п'ять партій відповідного спрямування з країн Центральної та Східної Євро-

пи. З 1995 року обов'язки голови СДПЄ виконує міністр оборони Німеччини **Рудольф Шарпінг**. Після виборів 1999 року СДПЄ має 180 місць в Європейському Парламенті і є другою за впливовістю фракцією в його складі. З 1996 року міністри, що є членами соціал-демократичних партій, проводять зустрічі-консультації, приурочені до початку діяльності нового складу Ради ЄС. Такі наради відбуваються один раз протягом терміну головування в Раді відповідної країни, як правило, напередодні першого засідання Ради під новим головуванням. Основні напрямки політичної діяльності, що виносяться на обговорення, визначаються СДПЄ — востаннє це було зроблено у Виборчому Маніфесті партії, ухваленому в 1998 році. Згідно з ним, магістральними напрямками в роботі партії є здійснення справедливої соціальної політики, подолання безробіття та нарощування зусиль у сфері політики зайнятості в ЄС, ухвалення Європейської Хартії фундаментальних прав людини та поглиблення співпраці в галузі оборони між країнами ЄС у відповідності з принципами Організації Об'єднаних Націй.

**Європейська ліберально-демократична партія реформ (ЄЛДПР):** «Федерація ліберальних і демократичних партій Європейського Співтовариства», заснована у березні 1976 року, в грудні 1993 року була перейменована в ЄЛДПР. Членами цього блоку можуть бути як партії, створені країнами-членами ЄС, так і партії тих країн, що не входять до ЄС. У своїх програмних настановах двадцять шість членських партій та дванадцять партій зі статусом асоційованого члена під керівництвом колишнього міністра закордонних справ Данії **Уффе Еллемана-Йенсена** проголошують своїм політичним ідеалом федеративний устрій ЄС, приділяючи особливу увагу механізмам конкуренції в умовах вільного ринку та створенню законодавства в сфері надання притулку і в'їзду на територію ЄС, яке передбачало б створення демократичних механізмів контролю. ЄЛДПР здобула на останніх виборах 50 мандатів і є третьою за чисельністю фракцією в ЄП.

**Європейська федерація партій «зелених» (ЄФПЗ):** на протигагу іншим партійним блокам, ЄФПЗ, що стала наступницею «Координаційного об'єднання європейських «зелених» і була створена 19 червня 1993 року, є пан'європейською спілкою, до якої в 1999 році входило понад тридцять членських партій. Членами ЄФПЗ можуть бути партії, що так чи інакше вирости із руху «зелених» або є його альтернативним різновидом, з усіх країн-членів ЄС. Гетерогенність структури, яка знаходить свій вияв і в ідеологічній орієнтації окремих членських партій, ускладнює формування єдиної позиції всередині ЄФПЗ порівняно з іншими європейськими партіями. Фракція ЄФПЗ в Європейському Парламенті налічує сорок вісім депутатів і є четвертою за впливовістю силою в ЄП.



### **Повноваження та права Європейського Парламенту**

Права Європейського Парламенту включають в себе повноваження дорадчого та консультативного характеру, право на здійснення контролю, співучасть у законотворчій діяльності, призначенні на посади і формуванні органів. Крім того, будучи складовою частиною бюджетного органу ЄС, Європейський Парламент користується правом участі в бюджетному процесі.

Крім цього, за ЄП закріплено:

- право звертатись до Комісії з письмовими чи усними запитами відповідно до статті 197 ДЄСпв;
- право на позадоговірні форми участі (отримання конфіденційної інформації про хід переговорів щодо ухвалення торговельних угод чи угод про асоційоване членство);
- право звертатись до Головуючого в Раді із запитами, які стосуються спільної політики в галузі безпеки та зовнішніх відносин, внутрішньої політики та правосуддя і формальної процедури узгодження розбіжностей у законотворчій діяльності;
- право на затвердження нового складу Європейської Комісії (ст. 214 ДЄСпв).

Надалі основна увага буде зосереджена на таких повноваженнях Європейського Парламенту:

- дорадчі повноваження;
- право на участь у законотворчій діяльності;
- право на здійснення контролю;
- право на призначення.

### **Дорадчі повноваження**

За законом Європейський Парламент має повноваження на обговорення будь-якого питання, що стосується діяльності ЄСпв/ЄС. З цією метою він може приймати відповідні резолюції і виносити їх на розгляд інших органів Співтовариства. Дорадчі повноваження поширюються й на поточну діяльність Співтовариства, а також на питання, пов'язані з процесом інтеграції. Це впливає з принципу прозорості діяльності, проголошеного в Договорі про ЄС, а також з цілей, визначених у статті 2 ДЄС. До фундаментальних парламентських повноважень належить також право вимагати від інших органів ЄС інформацію, організувати відкрите обговорення висновків, зроблених після ознайомлення з нею, а в разі необхідності ухвалювати рішення про відповідні санкції. Загальне право на обговорення і самостійну дорадчу діяльність ЄП було підтверджене й рішенням Європейського Суду в 1983 році.

### **Співучасть Європейського Парламенту в законотворчій діяльності**

Право Парламенту на участь у законотворчій діяльності послідовно розширювалось під час внесення змін до договорів та ухвалення рішень Європейського Суду про реалізацію принципу консультацій з Парламентом. Тут слід розрізняти такі варіанти:

- факультативне залучення Парламенту до консультацій з боку Ради ЄС або Комісії;
- обов'язкове залучення Парламенту до консультацій з боку Ради ЄС;
- процедуру вироблення спільної позиції (ст. 252 ДЄСпв);
- процедуру співучасті у прийнятті рішень (ст. 251 ДЄСпв);
- право на співучасть у прийнятті рішень в рамках бюджетного процесу (ст. 272 ДЄСпв);
- право на затвердження окремих законодавчих актів та угод про вступ, асоційоване членство та інших важливих договорів.

У межах Амстердамського договору за ЄП закріплено такі права на участь в діяльності Співтовариства. В тих областях політики, в яких не передбачено обов'язкових слухань Парламентом, ЄП може залучатись до процесу консультацій. Пропозиції щодо проведення *факультативних слухань* вносяться Комісією і ухвалюються Радою. *Обов'язкові слухання*, передбачені Договорами, вважаються непорушним правом ЄП на участь у законотворчій діяльності на рівні Співтовариства. Відмова від слухань кваліфікується як порушення суттєвих формальних норм і є підставою для звернення з вимогою про скасування відповідного рішення до Європейського Суду. Якщо в рамках обов'язкового слухання ЄП ухвалює відповідну законодавчу резолюцію, вона є обов'язковою для виконання Радою. *Процедура вироблення спільної позиції* була започаткована Єдиним Європейським Актом в 1987 році і поширювалась спочатку лише на ті галузі політики, в яких існував обов'язковий механізм консультацій з Парламентом. На відміну від слухань, Парламент отримує формальне право на внесення поправок в проекти законодавчих актів, що впливає на процедуру голосування в Раді. Якщо Парламент відхиляє проект, внесений Радою, то такий правовий акт може бути ухвалений лише одноставним рішенням. Якщо Парламент вносить поправки, які підтримує також Європейська Комісія, то вони можуть бути прийняті Радою кваліфікованою більшістю голосів. Зміни до поправок приймаються одностайно. *Процедура співучасті у прийнятті рішень*, започаткована Маастрихтським договором і значно розширена після підписання Амстердамського договору, прийшла на



зміну процедурі співпраці (пошуку спільної позиції) в деяких важливих напрямках політики. В рамках цієї процедури Парламент може прийняти рішення про відхилення законопроекту і завадити таким чином його ухваленню, або ж шляхом внесення поправок підключити до процесу законотворчої діяльності ще й погоджувальний комітет. Якщо Рада відхиляє поправки Парламенту, то обидва органи через погоджувальний комітет зобов'язані розробити спільний проект того законодавчого акту, який заплановано ухвалити. *Процедура отримання згоди* була започаткована Єдиним Європейським Актом і поширюється на розгляд питань про вступ та ухвалення договорів про асоційоване членство. Її змістове наповнення значно розширилось після підписання Договору про ЄС. Відтепер необхідно заручитись згодою депутатів і на рішення Ради, в якому констатується факт грубих порушень базових принципів Союзу (свободи, демократії, прав людини, основних прав і свобод, принципу правової держави) однією з країн-членів ЄС.

Європейський Парламент не має формального права на законодавчу ініціативу. Винятком із цього правила є розробка проекту єдиної процедури виборів до ЄП (ст. 190 ДЄСпв). Відповідно до ст. 192 ДЄСпв ЄП має лише право вимагати від Комісії ініціювати відповідну законодавчу процедуру (право на звернення).

### **Використання повноважень на співучасть Парламенту в законодавчій діяльності органів ЄС**

В результаті рішень, прийнятих протягом останніх міжурядових конференцій щодо внесення змін у Європейські договори (ЄЕА — 1987 рік, Маастрихтський договір — 1993 рік, Амстердамський договір — 1999 рік), значно розширилось коло тих галузей політики, в яких передбачено право ЄП на участь в законодавчій діяльності Співтовариства. Якщо взяти в цілому сукупність договірних повноважень, що охоплюють окремі галузі політики Співтовариства, і поглянути на динаміку зростання частки ЄП в реалізації цих повноважень, то можна пересвідчитись, що вона відчутно скоротилась (з 72% на момент укладання Договору про ЄЕС в 1958 році до 37,3% після набуття чинності Амстердамським договором в травні 1999 року). Це значною мірою пояснюється неухильним розширенням сфери дії процедур співпраці (пошуку спільної позиції) та отримання згоди, що сталось після ухвалення Єдиного Європейського Акта в 1987 році, а також запровадженням процедури співучасті в ухваленні рішень і розширенням сфери її застосування після підписання Маастрихтського та Амстердамського договорів. Якщо проаналізувати здійснення Парламентом свого права на участь у законодавчій діяльності Співтовариства на практиці, то й тут впадає у вічі чітка тенденція до зменшення тих областей, які залишаються осторонь уваги парламентарів. Проте частка найінтен-

сивніших (з погляду участі Парламенту) процедур вироблення спільної позиції та співучасті у прийнятті рішень в загальному числі усіх правових актів, прийнятих Радою, або Радою спільно з Комісією, все ще залишається не такою великою, як на те можна було б сподіватись з огляду на порівняно значне зростання ваги Парламенту відповідно до положень Маастрихтського договору. Однак відразу ж слід зауважити, що в загальному обсязі рішень Співтовариства (понад 57 тисяч актів в період з 1958 по 1999 рік) значна частка припадає на документи, при ухваленні яких Рада діє як квазі-виконавчий орган влади (наприклад, встановлення митних тарифів чи мінімальних цін у сільськогосподарському секторі). Якщо в основу підрахунків покласти лише ті рішення, що стосуються побудови спільного внутрішнього ринку (в тому числі спільної екологічної, промислової, соціальної чи структурної політики), то тут квота участі Парламенту в рамках процедури співпраці (пошуку спільної позиції), а після укладання Маастрихтського договору — і процедури співучасті в ухваленні рішень, перевищить 65%.

У самому ЄП запровадження процедури співучасті в ухваленні рішень спонукало депутатів ще більше до того, щоб зосередитись на законодавчій діяльності. Початок такій тенденції поклало ухвалення ЄЄА. Її опосередкованим виявом стало зниження числа самостійно ухвалених резолюцій щодо законодавчих ініціатив та подань, що підлягають негайному розгляду (лише в період з 1993 по 1998 рік їх кількість скоротилась з 345 до 168). І все ж незважаючи на це, Парламент продовжує залишатись джерелом важливих ініціатив. Протягом минулого скликання (1994–1999 рік) основна увага приділялась насамперед сфері захисту прав споживачів та розвитку охорони здоров'я, а також правам людини, співробітництву з країнами третього світу, зовнішній політиці, політиці в галузі безпеки, внутрішній політиці та охороні правопорядку.

### **Право на здійснення контролю**

Відповідно до положень ДЄСпв, парламентський контроль спочатку поширювався лише на діяльність Комісії. Після укладання Маастрихтського договору контрольні повноваження ЄП охоплюють і діяльність інших органів та Європейської Ради в галузях зовнішньої, внутрішньої політики, юстиції та безпеки. Право на проведення парламентського розслідування (ст. 193 ДЄСпв) не обмежене лише інститутами ЄС, а поширюється й на контроль за адміністративною практикою втілення норм і положень європейського права та програм Співтовариства (наприклад, PHARE, TACIS) на рівні національних держав. Це викликано прагненням запобігти зловживанням при застосуванні європейського права.

Згідно з підписаними Договорами, передбачено й засоби здійснення парламентського контролю: право звертатись із



запитами до Ради, Комісії та Європейського центрального банку, обов'язок Комісії, Ради, країн-членів ЄС звітувати перед Парламентом та надавати йому необхідну інформацію, право на проведення розслідування, право на оскарження в Європейському Суді, право на звернення з поданнями до Парламенту громадян ЄС та механізм опосередкованого парламентського контролю у вигляді доручення Рахунковій палаті подати свої висновки з відповідних питань.

Після закінчення кожного бюджетного року всі органи й інститути зобов'язані надати звіт про наслідки своєї фінансової діяльності. Європейська рахункова палата представляє звіт про фінансову діяльність органів та інститутів за відповідний бюджетний рік. На основі цього звіту парламентський комітет з питань бюджетного контролю обговорює можливість затвердження фінансової діяльності Комісії за минулий бюджетний рік. Якщо Парламент відмовляється затвердити цей звіт, що трапилось востаннє в 1998 році, то це розцінюється як досить серйозний та далекосяжний за своїми наслідками крок, який може зумовити відставку Комісії в повному складі.

Найдієвішим інструментом парламентського впливу залишається процедура винесення вотуму недовіри Комісії. Відповідне рішення ухвалюється, якщо за нього проголосувала більшість у дві третини поданих голосів, яка представляє більшість членів Європейського Парламенту (тобто принаймні 418 голосів).

### **Використання контрольних повноважень**

Концентрація зусиль ЄП на участі в законодавчому процесі спричинила перекося в сфері контролю, насамперед з погляду використання депутатами повноважень на запити до Ради чи Комісії. Хоча в 1998 році депутати направили більше запитів до Ради та Комісії порівняно з 1979 роком, середньостатистичний показник кількості запитів у розрахунку на кожного депутата ЄП, незважаючи на появу нової сфери, в якій гарантовано право на депутатський запит — Спільної політики з питань безпеки та зовнішніх відносин і співробітництва у сфері охорони порядку та правосуддя — залишається незмінним з моменту набуття чинності Амстердамським договором.

### **Тенденції в реалізації права на депутатські запити та депутатську ініціативу в період з 1979 по 1998 рік**

<b>Рік</b>	<b>1979</b>	<b>1980</b>	<b>1982</b>	<b>1984</b>	<b>1986</b>	<b>1988</b>	<b>1990</b>	<b>1992</b>	<b>1994</b>	<b>1996</b>	<b>1998</b>
Число запитів на 1 депутата ЄП	5,87	7,46	7,41	6,91	7,64	6,97	8,5	8,95	7,24	8,7	8,9
Число резолюцій щодо внесення ініціатив на 1 депутата ЄП	2,41	1,94	1,79	1,48	0,65	0,61	0,54	0,47	0,55	0,36	0,26

На противагу цим «класичним контрольним повноваженням» Парламент орієнтується головним чином на ті права щодо здійснення контролю, які передбачають достатньо дієві санкції. Так, починаючи з 1993 року, Парламент створив дві слідчі комісії, в тому числі й Комісію з розслідування діяльності органів ЄС в галузі охорони здоров'я у зв'язку з епідемією хвороби Кройцфельда-Якобса серед великої рогатої худоби. Комісія в період з червня 1996 року по лютий 1997 року провела 130 засідань, на яких процедурі перехресного опитування було піддано численних політиків, представників офіційних органів влади та підприємців. Опосередкованим результатом парламентського розслідування стала зміна форм участі Парламенту в проведенні сільськогосподарської політики, задокументована в Амстердамському договорі: процедура консультацій була замінена процедурою співучасті в ухваленні рішень.

Парламент досяг також значних успіхів в контролі за роботою мережі комітетів, створених на підтримку діяльності Комісії, які займаються імплементацією правових актів ЄСпв/ЄС (комітологія). Тут Парламент скористався своїми повноваженнями, закріпленими за ним як за структурною частиною єдиного європейського бюджетного органу, і постійно блокував ухвалення передбачених в бюджеті ЄС витрат на відрядження, проживання та оплату добових для членів комітетів Співтовариства. Завдяки тиску Парламенту в червні 1999 року вдалось забезпечити суворіший контроль за діяльністю комітетів з імплементації правових актів. Сенсаційною стала й відмова Парламенту затвердити звіт про бюджетно-фінансову діяльність Комісії в грудні 1998 року. Спроба винести вотум недовіри Комісії провалилась в січні 1999 року. За погодженням з Комісією Парламент доручив групі «незалежних експертів» перевірити результати адміністративно-фінансової діяльності Комісії. Відразу ж після подачі звіту незалежними експертами Комісія вирішила не чекати логічних кроків Парламенту, що впливали з нього, й прийняла рішення про свою відставку.

### **Повноваження на призначення**

З 1994 року Європейський Парламент бере участь у процедурі призначення Комісії. Положеннями Амстердамського договору ці повноваження щодо *призначення* розширено і передбачено отримання згоди Парламенту на попереднє призначення Президента Комісії, позиції якого до цього часу були досить міцними. Отже, відтепер вимагається згода Парламенту на увесь склад Комісії ще до її призначення. Закріплене в Договорі право на призначення було розширено Парламентом у його Регламенті, де передбачено попереднє заслуховування кандидатів до складу Комісії в парламентських комітетах. Консультації з Парламентом передбачені також перед призначенням членів Правління Європейського Центрального банку та Рахункової палати. Зрештою ЄП обирає омбудсмена Європейських Співтовариств.



#### 4.1.4 Порядок діяльності

Якщо інше не передбачено Договорами про ЄСпв/ЄС, Європейський Парламент ухвалює рішення простою більшістю поданих голосів. Якщо йдеться про внесення поправок в рамках процедури співпраці/пошуку спільної позиції, співучасті в ухваленні рішень Співтовариства чи отримання згоди, вимагається абсолютна більшість голосів депутатів (314). При прийнятті інших важливих рішень (вотум недовіри Комісії, бюджетні ухвали) голосування в Парламенті проводиться у відповідності з квотами, встановленими в ДЄСпв.

Усі рішення, що виходять за рамки внутрішньої парламентської діяльності, приймаються на пленарному засіданні. Проте резолюції та покладені в їх основу звіти, внесені одним чи кількома депутатами (доповідачами), обговорюються в численних комітетах.

**Президія (Голова та чотирнадцять заступників)** приймає рішення з питань фінансування та організації роботи Парламенту, його секретаріату та окремих органів. П'ять квесторів, функція яких полягає в здійсненні політичного контролю за керівництвом Парламенту, беруть участь у засіданнях Президії з правом дорадчого голосу. **Конференція голів (Голови парламенту та голів фракцій)** ухвалює порядок денний роботи сесії, план обговорення і прийняття законів, завдання, які покладаються на парламентські комітети, формує порядок денний пленарних засідань, здійснює розподіл доручень по підготовці звітів згідно з внесеними ініціативами та користується загальними повноваженнями з планування та організації роботи Парламенту щодо його зв'язків з іншими органами та інститутами ЄС, а також національними парламентами країн-членів.

**Крім того, з липня 1999 року конференція голів уповноважена вносити на обговорення пленарної сесії пропозиції про відкликання Голови Парламенту, голів комітетів чи інших обраних посадових осіб Парламенту, якщо за неї проголосувало три п'ятих від її повного складу.**

Засідання фракцій та парламентських комітетів відбуваються, як правило, один раз на місяць, або ж в разі потреби — частіше.

Особливе значення для ефективної роботи ЄП має діяльність **комітетів**, що забезпечують фахову підготовку розгляду відповідних питань на пленарному засіданні. Комітети також обговорюють поточні законодавчі проекти і формують позицію Європейського Парламенту стосовно питань, внесених на його розгляд Радою чи Комісією. Вони також висувають власні ідеї та ініціативи з метою впливу на процес європейської інтеграції. Парламент, обраний в 1999 році, складається з наступних 17 комітетів:



1. Комітет з питань закордонних відносин, прав людини, спільної політики у сфері безпеки та оборони. Голова: Ельмар Брок (ХДС/ЄНП-ХД)
2. Бюджетний комітет. Голова: Теренс Вінн (СДПЄ)
3. Комітет бюджетного контролю. Голова: Дімут Теато (ХДС/ЄНП-ХД)
4. Комітет з питань громадянських прав і свобод, юстиції та внутрішніх справ. Голова: Грехем Уотсон (ЄЛДПР)
5. Комітет з питань економіки та монетарної політики. Голова: Кріста Рандзіо-Плат (СДПН/СДПЄ)
6. Комітет з питань права та внутрішнього ринку. Голова: Ана Палаціо (ЄНП/ХД)
7. Комітет з промисловості, зовнішньої торгівлі, науково-дослідницької діяльності та енергетики. Голова: Карлос Вестедорп (СДПЄ)
8. Комітет з проблем зайнятості та соціальних питань. Голова: Мішель Рокар (СДПЄ)
9. Комітет з питань екології, охорони здоров'я та споживчої політики. Голова: Каролін Джексон (ЄНП-ХД)
10. Комітет з питань сільського господарства та розвитку села. Голова: Фрідріх-Вільгельм Грефе цу Барінгдорф (Союз 90/«Зелені»/«Зелені»-ЄФП)
11. Комітет з питань рибальства. Голова: Даніель Варела (ЄНП-ХД)
12. Комітет з питань регіональної політики, транспорту та іноземного туризму. Голова: Константінос Натцідакіс (ЄНП-ХД)
13. Комітет у справах культури, молоді, освіти, засобів масової інформації та спорту. Голова: Джузеппе Гаргані (ЄНП-ХД)
14. Комітет з розвитку та співробітництва. Голова: Йоахім Міранда (КОЛ-ЛКЗ)
15. Комітет з конституційних питань. Голова: Джорджіо Наполітано (СДПЄ)
16. Комітет з прав жінок та рівності шансів. Голова: Май-Брітт Теорін (СДПЄ)
17. Комітет із звернень громадян. Голова: Віталіно Джемеллі (ЄНП-ХД)

Делеговані ЄП повноважні представники в разі необхідності засідають у складі Узгоджувального комітету, існування якого передбачене в рамках процедури співпраці (пошуку спільної позиції). Крім цих інститутів, передбачених **Регламентом ЄП**, з різною періодичністю проводяться засідання груп із розгляду спеціальних питань у тій чи іншій галузі політики, які виходять за рамки однієї фракції (наприклад, з питань захисту тварин, прав інвалідів тощо).

Відповідно до ст. 199 ДЄСпв ЄП уповноважений самостійно ухвалювати Регламент своєї роботи. В ньому детально врегульовано порядок діяльності Європейського Парламенту.



Регламент ЄП включає положення:

- про статус членів Європейського Парламенту;
- про організацію сесій;
- про органи Європейського Парламенту та його фракції;
- про зв'язки Парламенту з іншими органами, інститутами та національними парламентами країн-членів Співтовариства та країн, які мають статус асоційованого члена ЄС;
- про проведення парламентських слухань в рамках встановленого порядку законодавчої діяльності;
- про здійснення парламентських повноважень в рамках бюджетного процесу, Договорів та міжнародних угод, у зв'язку зі Спільною політикою з питань безпеки та зовнішніх стосунків, а також співробітництвом у сфері охорони порядку та правосуддя.

Крім того в Регламенті закріплено норми загального змісту, а саме про:

- план роботи Парламенту;
- порядок ведення засідань;
- правочинність та порядок голосування;
- гласність у діяльності Парламенту;
- формування і організацію роботи комітетів та парламентських делегацій;
- про порядок призначення омбудсмена та його звільнення з посади;
- про Генеральний секретаріат Парламенту.

#### **4.1.5 Міжпарламентські зв'язки та національні парламенти в ЄС**

Оскільки до перших прямих виборів 1979 року члени Європейського Парламенту безпосередньо делегувались національними парламентами, вони повинні були обов'язково мати подвійний мандат. Депутати входили одночасно до складу обох парламентів — Європейського та національного.

З 1979 року принцип подвійного мандату більше не діє. В Парламенті, обраному у 1999 році, лише декілька депутатів від Франції в ЄП мають також мандат у своєму національному парламенті.

Внаслідок цього значно послабились зв'язки між Європейським Парламентом та національними парламентами. Однак збереглись повноваження парламентів окремих країн-членів на ухвалення правових норм з метою імплементації європейського права та змін в ДЄСпв. Найпомітнішою ознакою участі національних парламентів в політиці відповідних національних урядів на європейському рівні стало заснування з початку 90-х років у їх складі спеціальних органів, підпорядкованих пленарним сесіям, що займаються питаннями, пов'язаними з функціонуванням ЄСпв/ЄС. Головне завдання цих комітетів чи уповноважених груп у справах ЄСпв/ЄС в цілому полягає у підтримці процесів пошуку адекватних рішень на національному рівні з орієнтацією на ті правові акти, які заплановано ухвалити Співтовариством, а також впливі на ці рішення та/або контролі за ними. Комітети у справах ЄСпв/ЄС покликані також забезпечити імплементацію європейського права в систему внутрішніх законодавчих, нормативних та адміністративних актів на національному рівні.

Країна	Сучасна назва	Назва під час заснування та дата заснування
Німеччина	Бундесрат (нижня палата)	Комітет у справах Європейського Співтовариства (грудень 1957)
Бельгія	Палата представників	Комісія з європейських справ (травень 1962)
Німеччина	Бундестаг (верхня палата)	Рада старійшин з питань інтеграції (1963-1967)
Італія	Сенат	Консультативна група з загальних питань Європейського Співтовариства (липень 1968)
Нідерланди	Перша палата	Vaste Commissie voor Europese Samenwerkingsorganisaties (Juni 1970)
Данія	Фолькетинг	Markedsudvalget (жовтень 1972)
Італія	Палата депутатів	Постійний комітет у справах Співтовариства (21. жовтня 1973 року)
Ірландія	Ейреахтас	Спільна комісія з питань вторинного права Європейського Співтовариства (серпень 1973 року)
Великобританія	Палата лордів	Спеціальний Комітет у справах Європейських Співтовариств (квітень 1974 року)
Великобританія	Палата общин	Спеціальний Комітет з європейського права (травень 1974 року)
Франція	Національна Асамблея і Сенат	Делегація Національної Асамблеї та Сенату у справах Європейського Співтовариства (липень 1979 року)
Великобританія	Палата общин	Постійний Комітет з актів, ухвалених Європейським Співтовариством (1980 рік)
Німеччина	Бундестаг	Комісія у європейських справах (1983 рік)



Бельгія	Палата представників	Комітет з європейських питань (квітень 1985 року)
Іспанія	Генеральні кортеси	Змішана комісія у справах Європейського Співтовариства (грудень 1985 року)
Нідерланди	Друга палата	Vaste Commissie voor EG-Zaken (жовтень 1986 року)
Німеччина	Бундестаг	Підкомітет з питань ЄСпв в рамках Комітету у закордонних справах (червень 1987 року)
Італія	Палата депутатів	Комісія у закордонних справах та справах Співтовариства (липень 1987 року)
Португалія	Асамблея Республіки	Комісія у європейських справах (жовтень 1987 року)
Німеччина	Бундесрат	Палата з розгляду законопроектів ЄСпв (червень 1988 року)
Бельгія	Сенат	Комітет з європейських питань (березень 1990 року)
Греція	Vouli Ton Ellinon	Комітет у європейських справах (13 червня 1990 року)
Люксембург	Палата депутатів	Комітет у зовнішніх та європейських справах (6 грудня 1989 року)
Італія	Палата депутатів	Спеціальна комісія з питань політики Співтовариства (10 жовтня 1990 року)
Великобританія	Палата общин	Постійний комітет А у справах сільського господарства, рибальства, екології, лісового господарства і транспорту; Постійний комітет В з питань, що стосуються інших областей (1990 рік)
Німеччина	Бундестаг	Комітет у справах ЄСпв (червень 1991 року)
Ірландія	Ейреахтас	Спільний Комітет з питань зовнішньої політики та підкомітет з питань європейського права (1992 рік)
Данія	Фолькетинг	Euroaudvalget (листопад 1993 року)
Іспанія	Генеральні кортеси	Змішана комісія у справах Європейського Союзу (травень 1994 року)
Нідерланди	Друга палата	Комітет у справах Європейського Союзу (травень 1994 року)
Австрія	Національна Рада	Головний комітет
Швеція	Ріксдаг	Комітет ЄС (16 грудня 1994 року)
Фінляндія	Едускунта	Розширений комітет (1 січня 1995 року)
Ірландія	Ейреахтас	Спільний комітет у європейських справах (13 березня 1995 року)
Бельгія	Палата і Сенат	Об'єднаний комітет з європейських питань (жовтень 1995 року)

Оскільки і депутатам Європейського Парламенту, і депутатам національних парламентів при здійсненні своїх контрольних повноважень доводиться звертатись до одних і тих самих міністрів — незалежно від того, чи йдеться при цьому про національні уряди чи Раду ЄС — представники обох парламентських рівнів створили декілька форм дієвої співпраці з метою координації зусиль і спільного контролю за діяльністю урядів. Уже на початковому етапі однією з таких форм стали періодичні **конференції голів парламентів та уповноважених представників фракцій з окремих напрямків парламентської діяльності**. В січні 1963 року відбулась перша така конференція. З того часу її учасники в перший день роботи традиційно обговорюють тему: «Покращення співпраці між парламентами країн-членів ЄС та Європейським Парламентом». Наповнення парламентських контактів конкретним змістом і їх зміцнення стало одним із результатів перших прямих виборів до Європейського Парламенту, які зумовили необхідність розмежування в деяких країнах-членах парламентських мандатів. Головною проблемою на таких конференціях є розбіжності у повноваженнях голів парламентів та уповноважених представників фракцій з окремих напрямків парламентської діяльності (речників фракцій). Президенти парламентів та речники фракцій в Іспанії, Ірландії, Великобританії, Данії, Фінляндії, Швеції, а також Першої палати Нідерландського парламенту, не мають права на рівні міжпарламентських зустрічей-нарад висувати чи ухвалювати рішення від імені своїх парламентів. Інша група голів парламентів має право виступати від імені парламенту, який вони представляють, і брати участь в голосуванні з тих питань, які не пов'язані з безпосередніми організаційними чи політичними наслідками для відповідних парламентів (Австрія, Бельгія, Греція, Італія, Люксембург, Німеччина, Португалія та Франція). Безумовно конференція голів парламентів та уповноважених представників фракцій потерпає від суттєвого обмеження своїх повноважень при розгляді окремих проблем парламентської діяльності чи політичних питань. Підсумовуючи, слід зазначити, що конференція голів парламентів та речників фракцій — з огляду на розбіжності в повноваженнях її учасників та відмінності в уявленнях щодо пріоритетних завдань — є малоприматним засобом дієвого утвердження спільних інтересів національних парламентів та Європейського Парламенту.

Двічі на рік у країні, що головує в Раді ЄС, у рамках **Конференції національних парламентських комітетів у справах Європейського Співтовариства (КНПКЄС)** відбувається зустріч між представниками комітетів у європейських справах національних парламентів країн-членів Союзу та делегацією конституційного Комітету Європейського Парламенту. Крім того, в ній можуть брати участь максимум три спостерігачі від парламентів тих країн, які заявили про свій намір вступити до ЄС.



КНПКЄС ухвалює свої рішення одногосно. На кожному засіданні розглядається дві-три спеціальні теми. Засідання КНПКЄС розпочинаються, як правило, вступним словом Голови Ради ЄС з теми, що виноситься на обговорення.

Після набуття чинності Амстердамським договором 1 травня 1999 року і після ухвалення «Протоколу про роль національних парламентів в Європейському Союзі» суворішої формальної регламентації набули контрольні повноваження національних парламентів у їхніх стосунках із національними урядами, а також зв'язки між Європейським парламентом та національними парламентами. Для забезпечення контролю за європейською політикою, що здійснюється однобічно деякими країнами-членами, протокол зобов'язує національні уряди надавати у розпорядження своїх парламентів усі документи Комісії рекомендаційного характеру (Білі книги тощо). Крім того, передбачено забезпечення своєчасного надходження законодавчих ініціатив Комісії, щоб дати можливість урядам країн-членів ЄС вжити необхідних заходів «для надання їх в разі необхідності у розпорядження своїх національних парламентів». Чинний порядок взаємного інформування між урядами і парламентами залишається при цьому в силі. Зрештою в Протокол вперше включено норму обов'язкової дії. Нею передбачено, що з моменту передачі пропозиції Комісії про ухвалення правового акту на рівні Співтовариства, перекладеній «всіма мовами ЄС», до Ради та Парламенту і до часу внесення її в порядок денний для ухвалення рішення на засіданні Ради має пройти не менше шести місяців. Отже, національні уряди можуть надати своїм парламентам для обговорення відповідної пропозиції термін у шість місяців. При цьому однак діють такі обмеження: (1) Протокол не покладає на жоден з урядів обов'язок використовувати шести-місячний строк для процедури слухань та консультацій з палатами парламенту. (2) Пропозиції країн-членів, що стосуються співпраці в сфері громадського порядку та кримінального права, не направляються на розгляд до парламентів. (3) Положення Протоколу не поширюються на підготовку засідань Європейської Ради (наприклад, проектів спільних стратегій в галузі безпеки та закордонних відносин). (4) Подання щодо започаткування тісніших форм співпраці (гнучкої інтеграції) не підпадають під дію положень про обговорення національними парламентами.

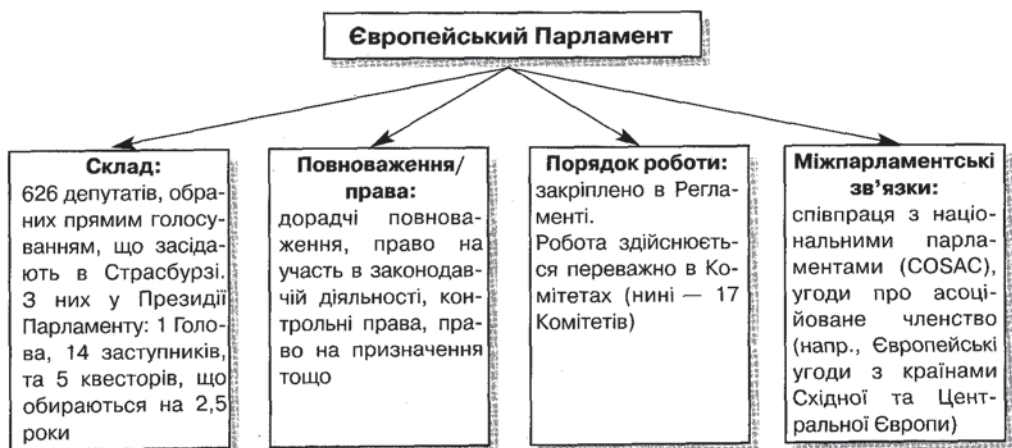
Друга частина Протоколу стосується завдань КНПКЄС та її повноважень щодо самостійного розгляду всіх питань, пов'язаних з ЄС. Навіть той факт, що у протоколі до Договору наводиться назва КНПКЄС, підкреслює її вагу як повноцінного інституту. Завдяки Протоколу за КНПКЄС закріплено формальне право на розгляд таких «пропозицій та ініціатив» у галузі правопорядку та юстиції, що «безпосередньо впливають на права і свободи особистості». Протоколом передбачено, що незалежно від органу, до якого

звертається КНПКЄС, відповідна інформація доводиться до відома Ради, Комісії, а також Європейського Парламенту, що сам має в ній своїх представників. КНПКЄС звертається не до країн-членів, а до Ради ЄС. Завдяки цьому теж забезпечується її прискорене «входження» в систему органів та інститутів ЄС. Крім сфери правопорядку та юстиції, КНПКЄС уповноважена вносити на розгляд органів ЄС «міркування щодо законодавчої діяльності ЄС, насамперед з погляду втілення в життя принципу субсидіарності, створення простору свободи, безпеки і права, а також забезпечення основних прав і свобод». І все ж питання про те, до яких наслідків в діяльності органів ЄС можуть спричинитись ці міркування КНПКЄС, залишилось відкритим. Положення Протоколу про КНПКЄС однозначно сконцентровані на сфері правопорядку та юстиції та на проблемах, що стосуються гарантії пов'язаних з цим основних прав і свобод громадян.

Ще однією формою здійснення міжпарламентських зв'язків Європейського Парламенту є так звані **угоди про асоційоване членство**. Так, зокрема Угода про створення Європейського економічного простору (угода між країнами ЄАВТ та ЄС, підписана в 1992 році, що набула чинності в 1994 році) передбачає створення парламентського органу, куди мають увійти депутати від усіх країн-учасниць цієї угоди, і який би виконував дорадчі функції та здійснював контрольні повноваження.

Такі самі інститути — так звані **змішані парламентські комітети** — утворено і в рамках угод про асоційоване членство з країнами Центральної та Східної Європи, а також Туреччиною, Мальтою і Кіпром. Спільні парламентські асамблеї функціонують також і у стосунках із країнами «третього світу», наприклад, з країнами Африканського, Карибського та Тихоокеанського регіону (АКТ), що ввійшли до асоціації колишніх колоній нинішніх країн-членів ЄС.

Механізм функціонування Європейського Парламенту в узагальненому вигляді можна показати на схемі:





## 4.2 Рада ЄС — механізм пошуку консенсусу

**Договірні засади:**

Ст. 7 та 202-210 ДЄСпв.

**Повноваження:**

Право ухвалення рішень, координація політики національних держав-членів ЄС, повноваження щодо взаємного інформування, виконавчі повноваження.

**Склад:**

По одному представнику на рівні міністра від кожної країни-члена.

**Порядок голосування:**

Рішення ухвалюються простою і кваліфікованою більшістю, одностайно або у відповідності з особливими умовами голосування, зафіксованими в Договорах про ЄСпв та ЄС.

**Місцезнаходження:**

На засіданні Європейської Ради, що відбулось в місті Единбург в грудні 1992 року, прийнято остаточне рішення про перенесення резиденції Ради до Брюсселя. Проте засідання Ради у квітні, червні та жовтні відбувалися в Люксембурзі.

**Web-сторінка:** <http://ue.eu.int>

### 4.2.1 Склад і завдання

Рада ЄС є найважливішим органом для ухвалення рішень Співтовариства. В політичній системі ЄС вона виконує двоїсту функцію: з одного боку, діє як орган Співтовариства, з іншого, є своєрідним форумом, в рамках якого країни-члени ЄС користуються можливістю озвучити свої національні інтереси. Завдання і становище Ради протягом останніх десятиріч зазнали змін. Рішення цього центрального органу Співтовариства з повноваженнями на законодавчу діяльність і прийняття ухвал наклали неабиякий відбиток на політику Союзу взагалі. Зі створенням Європейської Ради в 1974 році з'явилась ще одна інстанція, що взяла на себе роль творця магістральних ліній розвитку. У зв'язку з процесами перегляду Договорів протягом минулих десятиріч перед Радою Європейського Союзу постали нові завдання, зокрема в галузі безпеки та зовнішніх відносин, у сфері охорони порядку та правосуддя, що зумовило й відповідні зміни процедури ухвалення рішень. Різноманітні процедури прийняття рішень у Раді відображають в цілому досить сильну позицію країн-членів, які мають можливість заблокувати ухвалення рішення або скористатись застереженнями про необхідність одностайного голосування. Проте після підписання Єдиного Європейського Акта в 1987 році ширшого застосування набули ті договірні положення, які передбачають голосування за принципом кваліфікованої більшості, а тому сприяють покращенню результативності дій, підвищенню швидкості ухвалення



рішень. У межах процесів прийняття рішень на європейському рівні основна функція Ради полягає в представництві та обстоюванні інтересів країн-членів ЄС.

До складу Ради входить по одному представнику від кожної країни-члена в ранзі міністра, які мають повноваження брати зобов'язання від імені свого уряду (ст. 203 ДЄСпв). Після підписання Маастрихтського договору до складу Ради можуть делегуватись і представники міністерського рівня від територіальних утворень, що діють в рамках публічного права, зокрема, від федеральних земель у Німеччині. Склад учасників кожного засідання Ради залежить від предмета обговорення. Проблеми загального політичного звучання чи зовнішньополітичні проблеми обговорюються в Раді міністрами закордонних справ під назвою «Загальні питання», якщо йдеться про європейський спільний внутрішній ринок. Монетарний союз та координацію економічної діяльності обговорює Рада під назвою «Економічні та фінансові питання», а коли розглядається тематика, пов'язана з організацією аграрного ринку, проводиться засідання Ради під назвою «Сільське господарство». Загалом наприкінці 90-х років Рада провела 20 засідань у різному складі (наприклад, міністрів екології, транспорту тощо). Відомча характеристика складу Ради та періодичність її засідань є важливими індикаторами зростання діапазону завдань Ради, що відбувається в рамках ЄСпв/ЄС, і наслідком якого стало поширення її повноважень на майже всі традиційні сфери діяльності класичної держави.

Якщо в 1967 році (тобто після вступу в дію Договору про злиття ЄЕС, ЄСВС та Євратому) Рада провела 20 засідань в 7 різних складах, то вже в 1975 році існувало 12 різних складів Ради і відбулось загалом 56 засідань. Ці цифри зросли у 1987 році, коли було проведено загалом 81 засідання Ради у 17 різних варіантах її складу. В 1999 році Рада засідала 82 рази в 20 різних складах. При цьому нею було видано 44 директиви, 144 постанови та прийнято 144 рішень, рекомендацій і ухвал.





У цілому ж спостерігається тенденція до спаду в продуктивності роботи Ради з початку 80-х років. Якщо в середині 70-х років в середньому на одному засіданні ухвалювалось 10 актів, то в 1999 році відповідний показник склав лише 4 акти. Однак слід зазначити, що спад у результативності діяльності Ради в кількісному вимірі нічого не говорить про якість правових актів, які нею приймаються. Насправді ж з початку 90-х років Рада вимушена набагато інтенсивніше займатись детальним правовим урегулюванням конкретних і конфліктних, з погляду національних інтересів, питань — насамперед, у сфері контролю за якістю продуктів харчування та охорони здоров'я. Робота над відповідними документами вимагає вочевидь більше часу і зусиль зростаючої кількості співробітників, порівняно з тими актами, які були ухвалені в 80-х роках і в яких було досягнуто домовленості щодо загальних кількісних параметрів у відповідній області політики в першому наближенні. Крім того, слід підкреслити, що з середини 80-х років на Раду покладено чимало завдань, результатом яких не завжди є поява обов'язкового для виконання правового акта, але які від цього не втрачають своєї політичної значимості, і потребують збільшення тривалості засідань та більших обсягів роботи (резолюції, ухвали, функції координаційного характеру).

Засідання Ради скликається її Головою, що змінюється кожні півроку (ст. 204 ДЄСпв). У квітні, червні та жовтні засідання Ради, як правило, проводяться не в Брюсселі, а в Люксембурзі. Підготовка засідань Ради в політичному, змістовному та організаційному аспекті здійснюється Головою, він має також додаткову підтримку з боку Комісії.

Статус Ради як наднаціонального органу ЄС знаходить свій яскравий прояв у діяльності Генерального секретаріату. Крім адміністративної роботи з підготовки та проведення засідань Ради після вступу в дію Амстердамського договору (травень 1999 року), цей інститут в особі Генерального Секретаря та Високого Представника ЄС в галузі безпеки і зовнішньої політики виконує ще й певну політичну роль. Організаційне керівництво поточною роботою Ради входить в компетенцію заступника Генерального Секретаря (ст. 207 (2) ДЄСпв). Генеральний секретаріат готує засідання і відповідає за бездоганну організацію всіх видів діяльності Ради. Виконанням цього завдання з 1999 року в Брюсселі займається загалом 2448 службовців високого рангу та 34 співробітники, які працюють на умовах тимчасового контракту в Генеральному Секретаріаті. Службові приміщення Генерального Секретаріату розташовані в будинку Юстуса Ліпсіуса в Брюсселі. Генеральний Секретаріат забезпечує наступність у роботі Ради, незважаючи на періодичні зміни в головуванні.

Для підготовки рішень Ради щотижня скликається **Комітет постійних представників (КПП)**. КПП складається з двох

блоків — постійних представників країн-членів ЄС (КПП II) та їхніх заступників (КПП I). На рівні КПП досягається домовленість щодо перших необхідних компромісів, щоб полегшити Раді процес ухвалення рішень. Проте засідання Ради міністрів сільсько-го господарства готуються «Спеціальним комітетом з питань сільського господарства» (СКСГ) (ст. 207 (1) ДЄСпв), засідання Ради міністрів фінансів — Економічним і фінансовим комітетом. Якщо потрібно ухвалити рішення, що стосуються спільної політики в галузі безпеки і закордонних стосунків, до підготовки засідання залучається Політичний комітет. Майже 400 робочих груп, до складу яких входять співробітники, делеговані країнами-членами, і які засідають теж у Брюсселі, з метою підготовки засідань КПП надсилають до нього свої звіти. На цьому робочому рівні здійснюється перевірка пропозицій Європейської Комісії і готуються проекти текстів відповідних документів Ради.

### **Окремі повноваження Ради**

В ст. 202 ДЄСпв викладено в загальній формі повноваження Ради. Згідно з нею **Рада не має необмежених повноважень**, а може діяти лише тоді і в тій формі, як це передбачено Договором. З чітко закріплених за нею повноважень на ухвалення рішень впливає й особлива роль Ради як органу Співтовариства, що власне й здійснює законотворчу діяльність. Центральне становище Ради підкреслено ще й положеннями тих статей Договору, в яких прямо вказано на її активну роль в здійсненні заходів, що ухвалюються в рамках процедури участі в прийнятті рішень і затверджуються підписами Голови Ради і Голови Європейського Парламенту (наприклад, ст. 95 ДЄСпв: «Згідно з процедурою, визначеною у ст. 251, Рада вживає заходів...»).

Відповідно до ст. 204 ДЄСпв Рада скликається Головою за власною ініціативою або на вимогу одного з її членів чи Комісії.

В узагальненому вигляді повноваження, закріплені за Радою, можна представити так:

- повноваження на законодавчу діяльність (ст. 202 ДЄСпв);
- право на висунення та призначення Президента Комісії, Високого Представника ЄС, членів Комісії, Економічного і соціального комітету та Консультативних комітетів ЄСВС, Комітету регіонів, Рахункової палати, Європейського Суду, Правління Європейського центрального банку, Адміністративної ради Європейського інвестиційного банку, Економічного та фінансового комітету, Комітету, передбаченого ст. 36 ДЄС (співробітництво у сфері охорони порядку та правосуддя у кримінальних справах), комітетів з вивчення відповідних проблем Євратому;
- право звільняти з посади членів правління Європейського інвестиційного банку, а також право порушувати питання про



звільнення з посади членів Європейської Комісії за рішенням Європейського Суду (ст. 216 ДЄСпв);

- право вимагати від Комісії ініціювання нового правового акту (ст. 208 ДЄСпв);
- обмежені функції контролю за діяльністю Комісії щодо виконання бюджету (ст. 276 ДЄСпв);
- координаційні повноваження в сфері економічної політики та політики зайнятості;
- право наділяти Комісію повноваженнями на здійснення переговорів з третіми країнами чи міжнародними організаціями;
- право на укладання договорів з третіми країнами та міжнародними організаціями;
- право на встановлення посадових окладів;
- право на складання проекту плану бюджету;
- право на встановлення розміру власних коштів Співтовариства.

#### 4.2.2 Головування в Раді

Керівництво Ради, що змінюється з періодичністю один раз на півроку, відіграє важливу роль з погляду виконання завдань і здійснення повноважень Ради, її дієздатності та представництва цього органу у його закордонних відносинах (ст.203, абзац 2, ДЄСпв).

До найважливіших функцій Голови та його апарату, що реалізуються в рамках основних напрямків діяльності, належать:

- адміністративна функція** В цілому йдеться про «керівництво поточною діяльністю» Ради в найширшому значенні цього слова. Воно полягає у формуванні порядку денного засідання Ради, Ради регіонів та робочих груп. Крім того, необхідно забезпечити належне ведення окремих засідань, надання делегаціям окремих країн-членів можливості для виступу і позбавлення їх слова. Ця важлива технічна функція і є основним завданням кожного Голови та його адміністративного апарату. Вона виявляється неабияким випробуванням насамперед для невеликих країн-членів, що здійснюють головування, керуючись своїми кадровими ресурсами;
- ініціативна функція.** Можливість висувати в процесі переговорів власні ініціативи є найяскравішим виявом провідної політичної ролі тої країни, яка здійснює головування в Раді. Однак реалізація цих ініціатив, з огляду на інтереси решти

дійових осіб, є досить важкою справою. З погляду змісту ці ініціативи можуть бути орієнтовані як на європейські, так і на національні інтереси. Короткий строк головування національної держави в Раді та відносно довготривалі процедури ухвалення політичних домовленостей чи інших обов'язкових за своїм правовим статусом актів зменшують потенціал політичних ініціатив як засобу покращення власного іміджу;

- **координаційна функція.** Ця функція полягає, з одного боку, в координації роботи всередині самої Ради, з іншого боку, у співпраці між Комісією та Парламентом. Вона має неабияке значення з огляду на комплексний характер процедур ухвалення рішень в ЄС, а після запровадження процедури співучасті у прийнятті рішень (1.11.93) стала однією з інтенсивніших ділянок роботи Голови та його апарату в Раді;
- **посередницька функція.** В ідеальному випадку національна держава, що здійснює головування в Раді, бере на себе роль «чесного брокера», який намагається забезпечити порозуміння між країнами-членами та узгодити різні позиції в процесі переговорів і ухвалення відповідних рішень. Цю роль особливо часто виконують невеликі країни-члени, зокрема Бельгія, Ірландія, Нідерланди або Люксембург. На противагу великим країнам, що входять до складу ЄС, їхні власні національні інтереси в деяких сферах діяльності Співтовариства є не так яскраво вираженими. Якщо взяти, наприклад, політику у сфері рибальства, то зразком саме такого підходу можуть бути Люксембург чи Австрія. Країни, які головують в Раді і надто відкрито намагаються скористатись своїм становищем посередника в переговорах між країнами у власних інтересах, ризикують наштовхнутись на досить гостру реакцію з боку партнерів. Це може не лише суттєво ускладнити роботу Ради, а й зумовити в остаточному підсумку втрату авторитету країною, якій доручено головування;
- **репрезентативна функція.** Ця функція має внутрішній і зовнішній вимір. Всередині ЄС країна, що головує в Раді, представляє її у відносинах з Комісією та Європейським Парламентом. Так, зокрема, вона доповідає на засіданні Парламенту про цілі діяльності протягом свого терміну головування, а наприкінці підбиває його підсумки. Крім того, країна, що здійснює головування в Раді, спільно з представником Парламенту, керує засіданнями Узгоджувального комітету в рамках процедури співучасті Парламенту в ухваленні рішень Співтовариства. Водночас країна, що обіймає головування в ЄС, представляє Співтовариство у його закордонних зв'язках з третіми країнами та міжнародними організаціями. Особливої ваги ця репрезентативна функція набуває в контексті спільної політики в галузі безпеки та закордонних відносин. Відповідно до ст. 18 ДЄС, головує



країна-член несе відповідальність за здійснення стратегій, планів дій в рамках СПБЗ і зобов'язана у межах своєї компетенції висловлювати позицію Союзу в міжнародних організаціях та на міжнародних конференціях. Відповідна підтримка при цьому надається з боку Комісії та країни-члена, що є реальним претендентом на майбутнє головування, а також Генерального Секретаря Ради, який виконує в цій галузі політики обов'язки Високого Представника. А тому головуюча країна-член у своїх відносинах з третіми країнами та організаціями завжди діє у формі «трійки», а в разі необхідності — «четвірки».

Чергова зміна головуючої країни-члена відбувається за неухильного дотримання встановленого принципу ротації. Зміна головуючої в Раді країни-члена відбувається відповідно 1 січня та 1 липня. До вступу Австрії, Фінляндії та Швеції послідовність визначалась в алфавітному порядку. З січня 1995 року діє принцип, згідно з яким не допускається безперервне почергове головування в Раді трьох «малих» держав. Він повинен забезпечити постійне представництво в складі «трійки» або «четвірки» однієї з «великих» держав ЄС.

До першого півріччя 2003 року **черговість головування в Раді** виглядає так:

Іспанія	Друге півріччя 1995 року
Італія	Перше півріччя 1996 року
Ірландія	Друге півріччя 1996 року
Нідерланди	Перше півріччя 1997 року
Люксембург	Друге півріччя 1997 року
Об'єднане Королівство	Перше півріччя 1998 року
Австрія	Друге півріччя 1998 року
Німеччина	Перше півріччя 1999 року
Фінляндія	Друге півріччя 1999 року
Португалія	Перше півріччя 2000 року
Франція	Друге півріччя 2000 року
Швеція	Перше півріччя 2001 року
Бельгія	Друге півріччя 2001 року
Іспанія	Перше півріччя 2002 року
Данія	Друге півріччя 2002 року
Греція	Перше півріччя 2003 року

### 4.2.3 Ухвалення рішень

Пошук компромісів та консенсусу, як і гнучкість у створенні коаліцій, належать до найхарактерніших ознак ЄС. Вони найяскравіше втілені в діяльності Ради з ухвалення рішень. З огляду на цю свою особливість Рада, незалежно від порядку голосування, що застосовується в кожному окремому випадку (проста, кваліфікована більшість, одностайність), функціонує як своєрідний механізм пошуку консенсусу у відносинах між країнами-членами ЄС.

Прагнення до пошуку рішень, що здатні забезпечити консенсус, проймає практичну діяльність Ради на всіх рівнях, навіть незважаючи на можливість голосування кваліфікованою більшістю голосів, що дедалі частіше зустрічається і застосовується на практиці. Важливою причиною саме такого стилю роботи є розуміння всіма країнами-членами неминучості ситуації, коли кожна з них може опинитись у меншості при розгляді певних питань, і її доля залежатиме від здатності рухатись назустріч одне одному з боку партнерів. Пошук консенсусу припиняється в більшості випадків лише тоді, коли навіть після тривалих переговорів одна чи декілька країн не бажають поступатись своєю позицією, або ж відкрито переслідують мету постати в очах громадськості своєї національної держави (населення, засобів масової інформації, парламенту) в якості меншості, приреченої на поразку. Саме щойно згадані випадки поведінки певних країн, яка зводиться до ролі «цапа-відбувайла», набувають особливого значення тоді, коли національні уряди в принципі начебто й підтримують певні плани, однак не бажають здійснювати їх саме в національному контексті (наприклад, з огляду на необхідність здобуття такої більшості голосів у парламенті, яка неможлива без голосів певної частини опозиції). В таких випадках Рада ЄС та надання сумнівному політичному питанню європейського звучання стають формою «бажаного тиску і примусу».

**Ухвалення рішень.** Радою здійснюється в порядку, передбаченому ст. 205, абзац 1 ДЄСпв, тобто переважно простою більшістю голосів від кількості її членів, вказаної в Договорі. Однак рішення Ради приймаються здебільшого кваліфікованою більшістю. При цьому відповідно до ст. 205, абзац 2 ДЄСпв визначається вага голосу кожного з 87 членів. Для ухвалення рішення кваліфікованою більшістю необхідно 62 «зважених» голоси. Для формування «кваліфікованої або блокуючої меншості» потрібно 26 «зважених» голосів.

«Вага» голосів країн-членів ЄС в Раді розподіляється так:



<b>«Вага» голосів членів Ради Європейського Союзу згідно зі ст. 205 (2) ДЄСпв (та кількістю населення)</b>				
<b>Країна-член</b>	<b>Кількість голосів</b>	<b>Частка у відсотках</b>	<b>Кількість населення (в млн.)</b>	<b>Частка у відсотках</b>
Австрія	4	4,5	7,9	2,1
Бельгія	5	5,7	10,1	2,7
Греція	5	5,7	10,4	2,8
Данія	3	3,4	5,2	1,4
Ірландія	3	3,4	3,6	0,9
Іспанія	8	9,2	39,1	10,6
Італія	10	11,5	57,1	15,5
Люксембург	2	2,3	0,4	0,1
Німеччина	10	11,5	81,2	22,0
Нідерланди	5	5,7	15,3	4,1
Об'єднане Королівство	10	11,5	58,0	15,7
Португалія	5	5,7	9,9	2,7
Фінляндія	3	3,4	5,1	1,4
Франція	10	11,5	57,6	15,6
Швеція	4	4,5	8,7	2,4
<b>Загалом</b>	<b>87</b>		<b>368,7</b>	

На практиці чинний з 1995 року розподіл голосів означає, що рішення можуть ухвалюватись лише тоді, коли за них подано 71% «зважених» голосів. З іншого ж боку, запобігти прийняттю рішення можна лише тоді, якщо проти нього подано 26 «зважених» голосів, тобто біля 29% від їхньої загальної кількості.

Якщо рішення приймаються не у зв'язку з пропозицією Комісії, що само по собі є досить рідкісним випадком, окрім більшості в 62 «зважених» голоси вимагається ще й згода принаймні 10 країн-членів Ради (так звана подвійна кваліфікована більшість). Одноставне голосування передбачене Договорами при ухваленні особливо важливих рішень. У таких випадках згідно з положеннями ст. 205, абзац 3 ДЄСпв рішення може прийматись лише тоді, коли присутні всі члени Ради або їх представники і коли жодна з країн-членів не голосує «проти».

До питань, з яких ДЄСПв передбачено одностайне ухвалення рішень, належать:

- свобода пересування і проживання (ст. 18 ДЄСПв);
- оподаткування (ст. 93 ДЄСПв);
- культура (ст. 151 ДЄСПв);
- промисловість (ст. 157 ДЄСПв);
- призначення Генерального Секретаря Ради (ст. 207, абзац 2 ДЄСПв);
- зміни в кількісному складі членів Комісії (ст. 213, абзац 1, ДЄСПв);
- поправки до пропозиції Комісії (ст. 250 ДЄСПв);
- неприйняття поправок Європейського Парламенту, а також відхилених Комісією поправок Європейського Парламенту в рамках процедури співучасті Парламенту в ухваленні рішень та процедури співпраці (пошуку спільної позиції) (ст. 251 та 252 ДЄСПв);
- угоди про створення асоціацій (ст. 310 та 300, абзац 2, ДЄСПв).

Можливість ухвалення рішення кваліфікованою більшістю голосів після завершення перехідного періоду була передбачена ще в Договорі про заснування ЄЕС у 1958 році. Проте на практиці формування волевиявлення в Раді, всупереч тексту ст. 205 ДЄСПв, складалось інакше. Причиною цього явища стала серйозна політична криза Співтовариства в середині 60-х років. Вона спалахнула при розгляді питання про те, чи не варто було б — як це й передбачено Договором — після завершення перехідного періоду в сфері сільськогосподарської політики перейти від принципу одностайного голосування до ухвалення рішень кваліфікованою більшістю. Франція відмовилась дати згоду на запровадження цієї норми, що була узгоджена ще при укладанні Римського договору, і не взяла участі в засіданнях Ради з цього питання (політика «порожнього» крісла). Зрештою на зустрічі шести країн-членів ЄЕС 29 січня 1966 року було ухвалено рішення, що ввійшло в історію під назвою «Люксембурзького компромісу» (або Люксембурзької угоди).

«Люксембурзький компроміс» передбачає наступний порядок вирішення питань: якщо одна з країн вимагає під час переговорів врахування надзвичайно важливих («життєво» важливих) для неї інтересів, то в такому разі голосування за принципом більшості не проводиться, а «виникає необхідність продовжувати консультації, доки не буде досягнуто одностайності».



**«Люксембурзький компроміс»**

В тексті «Люксембурзького компромісу» від 29 січня 1966 року передбачено такі можливості для голосування за принципом більшості:

«Якщо рішення, що можуть на пропозицію Комісії прийматись більшістю голосів, торкаються дуже важливих інтересів одного чи декількох партнерів, то члени Ради протягом розумного періоду часу спробують віднайти такий варіант, який у світлі ст. 2 Договорів відповідатиме як інтересам країн-членів, так і інтересам Співтовариства, і зможе бути ухвалений всіма членами Ради.

Французька делегація стосовно останнього абзацу дотримується думки, що в разі наявності дуже важливих національних інтересів обговорення має тривати доти, доки не буде досягнуто одностайності».

Під час останнього розширення ЄС і вступу до нього Австрії, Швеції та Фінляндії, знову розгорнулася дискусія навколо питання про передумови ухвалення рішень кваліфікованою більшістю голосів. Згідно з положеннями ст. 205 ДЄСпв, рішення Ради може бути відхилене блокуючою меншістю в 26 «зважених» голосів. На протигагу такій нормі, яка впливає з чинних Договорів, Іоанінська угода, прийнята 29 березня 1994 року Радою Союзу, передбачає можливість перенесення голосування навіть тоді, коли проти проекту рішення збираються голосувати країни, частка яких становить 23 «зважених» голоси.

Ні «Люксембурзький компроміс», ні Іоанінська угода не є чинними правовими нормами. Вона є зрештою лише політичними домовленостями між країнами-членами Ради. На відміну від «Люксембурзького компромісу», який так і залишився «таємною угодою» без жодного офіційного оприлюднення, **Іоанінська угода** офіційно опублікована у Віснику Співтовариства.

В Амстердамському договорі зміст Люксембурзького компромісу де-факто закріплено в частинах Договору, де йдеться про Спільну політику в галузі безпеки та закордонних відносин (СПБЗ) та тіснішу співпрацю (ст. 40 ДЄС). У ст. 23, абзац 2, ДЄС говориться: «У разі, коли один з членів Ради проголошує, що з вагомих міркувань національної політики своєї країни він голосуватиме проти ухвалення того чи іншого рішення, яке має прийматись кваліфікованою більшістю, голосування не проводиться. Рада має право вимагати, діючи на основі кваліфікованої більшості, щоб справа була передана на розгляд Європейської Ради для остаточного одноголосного вирішення».

Незважаючи на право вето окремої країни-члена в галузі СПБЗ, існують досить таки непрості передумови для його застосування. Так зокрема вето, спрямоване проти рішень, ухвалення яких здійснюється кваліфікованою більшістю, має бути детально об-



ґрунтованим, причому із забезпеченням максимальної гласності цього обґрунтування.

### **Комітет постійних представників**

Комітет постійних представників (КПП) надає організаційно-процедурну допомогу в ухваленні рішень Радою (ст. 209, абзац 1 ДЄСпв). До складу Комітету входять постійні представники країн-членів ЄС. Вони мають дипломатичний статус на рівні посла. Постійні представники відіграють надзвичайно важливу політичну роль. Вони не лише представляють інтереси своїх національних країн у Раді, а й виконують функцію важливої єднальної ланки між європейським та національним рівнем під час переговорів. Члени Комітету та його співробітники загалом краще обізнані з процесами, що розгортаються на рівні Співтовариства, ніж міністри окремих національних держав та підпорядкований їм апарат.

Засідання КПП проводяться щотижня двома складами:

- КПП I: заступники постійних представників країн-членів (як правило, державні службовці міністерств економіки чи фінансів);
- КПП II: постійні представники країн-членів (як правило, високоставлені державні службовці міністерств закордонних справ).

КПП готує засідання Ради, звертаючи особливу увагу на дотримання процедури ухвалення рішень.

Завдання підпорядкованих Раді комітетів:

#### 1. КПП:

- займає ключове становище в процесі ухвалення рішень;
- здійснює організаційне забезпечення діяльності Ради і виконує делеговані йому завдання (функції).

#### 2. Спеціальні комітети:

- Політичний комітет (ст. 25 ДЄС) є органом, підпорядкованим КПП, до складу якого входять співробітники національних державних органів влади. Він здійснює контроль за міжнародною ситуацією, на прохання Ради чи за власною ініціативою офіційно висловлює свою думку з цього приводу або стежить за ходом реалізації узгоджених дій в сфері СПБЗ;
- Координаційний комітет зі співробітництва у сфері охорони порядку та правосуддя у кримінальних справах (ст. 36



ДЄС) є органом, підпорядкованим КПП, членами якого є державні службовці окремих країн-членів. Він здійснює підготовку ухвалення Радою рішень в межах третьої «колони» структурної побудови ЄС. Лише одному цьому комітету підпорядковано зокрема 14 робочих груп;

- Стратегічний комітет з питань імміграції, зовнішніх кордонів та надання політичного притулку. Цей комітет, що складається з представників національних державних органів влади, здійснює координацію діяльності семи постійних робочих груп, які виконують необхідний обсяг підготовчої роботи на підтримку діяльності КПП та Ради в сфері, окресленій у Розділі IV ДЄСпв;
- Спеціальний комітет з сільського господарства є рівним за своїм статусом КПП у сфері правового регулювання аграрного ринку;
- Економічний і фінансовий комітет (ст. 114, абзац 2, ДЄСпв) — складається з державних службовців національних державних органів влади, спостерігає за валютною та фінансовою ситуацією в країнах-членах ЄС і надає свої висновки на вимогу Ради чи Комісії або за власною ініціативою;
- Комітет по зайнятості (ст. 130 ДЄСпв) з дорадчим статусом, до складу якого входять національні державні службовці і який здійснює координацію зусиль країн-членів у сфері зайнятості та політики на ринку праці Співтовариства (ст. 125-130 ДЄСпв);
- Спеціальний комітет, передбачений ст. 133 (Комітет у справах СОТ), рівний за статусом КПП у сфері зовнішньоторговельної політики та режимів міжнародної торгівлі.

У багатьох випадках на розгляд Ради вноситься готовий проект рішення, який підлягає чисто формальній процедурі ухвалення (з поміткою А). Лише в тих випадках, коли в КПП немає однастайності, проект з поміткою В детально розглядається Радою. Насправді ж в багатьох випадках переважна більшість рішень, що ухвалюються Радою, готується і формулюється на рівні робочих груп, підпорядкованих КПП. До складу робочих груп входять представники національних міністерств. З початку 90-х років загальна кількість цих робочих груп складає близько 350. Їх число коливається, оскільки не кожна головуєча країна-член залучає до роботи всі без винятку групи. Наступна таблиця ілюструє загальну картину діяльності робочих груп протягом трьох останніх періодів головування Німеччини в Раді ЄС.

**Розподіл між співробітниками міністерств в розрізі робочих груп під час головування Німеччини в Раді (1988-1999 рр.)**

Делегуюче міністерство	1988		1994		1999	
	Головування (V)	Речник німецької делегації (SP)	V	SP	V	SP
Міністерство закордонних справ	2	1	22 (+20)	22 (+21)	30 (+8)	25 (+3)
Економіки	29	48	23 (-6)	49 (-1)	38 (+15)	46 (-3)
Сільського господарства	18	23	42 (+24)	51 (+28)	63 (+21)	64 (+13)
Фінансів	13	30	2 (-11)	30 (-)	19 (+17)	48 (+18)
Юстиції	24	25	20 (-4)	22 (-3)	33 (+13)	31 (+9)
Внутрішніх справ	3	3	18 (+15)	21 (+18)	33 (+15)	33 (+12)
Праці	3	4	4 (+1)	5 (+1)	1 (-3)	1 (-4)
Транспорту	4	4	3 (-1)	8 (+4)	1 (-2)	6 (-2)
Молоді, сім'ї та охорони здоров'я	3	13	23 (+20)	28 (+15)	35 (+12)	28 (-)
Освіти, науки та технологій	1	2	4 (+3)	6 (+4)	2 (-2)	0 (-6)
Екології	2	3	2 (-)	6 (+3)	8 (+6)	8 (+2)
Економічного співробітництва	0	5	0 (-)	4 (-1)	1 (+1)	1 (-3)
Регіонального розвитку	2	4	1 (-1)	2 (+2)	1 (-)	2 (-)
Постійне представництво	91	26	96 (+5)	30 (+4)	84 (-8)	49 (+19)
Інші	2	3	4 (+2)	13 (+10)	2 (-2)	1 (-12)
<b>Загалом</b>	<b>197</b>	<b>194</b>	<b>264</b>	<b>297</b>	<b>351</b>	<b>343</b>

**Джерело:** Maurer, Andreas: Germany, in: Maurer/Mittag/Wessels (Hrsg.), Fifteen into One? The EU and its Member States, Manchester (Manchester University Press), 2000. (Німеччина. — Перетворення п'ятнадцятки в одиницю? ЄС та її країни-члени. — Манчестер, 2000).

Загальна ситуація стає ще наочнішою, якщо поглянути на хід ухвалення рішення в Раді.

4



**Ухвалення рішень Радою на основі пропозицій Комісії в Європейському співтоваристві****Основа:**

Пропозиція Комісії

**Перший етап:**

Пропозиція передається Генеральним Секретаріатом головної країни-члена в Раді до робочої групи для її опрацювання.

**Другий етап:**

Робоча група визначає коло тих питань, що можуть бути вирішені на її рівні і не потребують подальшого обговорення на вищому рівні (так звана група I). Питання, щодо яких на рівні робочої групи не існує ясності, належать до групи II.

**Третій етап:**

Питання групи I передаються на розгляд КПП і можуть ухвалюватись без обговорення. В цьому випадку вони вносяться в порядок денний наступного засідання Ради з поміткою A.

**Четвертий етап:**

Нез'ясовані до кінця питання групи II також передаються на розгляд КПП. Якщо їх вдається вирішити на рівні КПП, то Комітет теж помічає їх позначкою A, що дає можливість ухвалювати відповідне рішення на рівні Ради без обговорення. Якщо ж питання групи II зумовлюють розходження думок і на рівні КПП, то вони передаються на розгляд Ради з поміткою B, або ж повертаються з конкретно сформульованими дорученнями для доопрацювання відповідним робочим рівнем.

**П'ятий етап:**

Рада приймає рішення з питань A, як правило, без обговорення (фактично головуюча країна-член констатує факт ухвалення рішення з цих питань). Документи з поміткою B, що виносяться на розгляд Ради, або ж доводяться до необхідної кондиції шляхом переговорів між міністрами, або ж повертаються в КПП із конкретними дорученнями.

### 4.3 Європейська Рада: верхівка піраміди

**Дата заснування:**

10 грудня 1974

**Договірні засади:**

Ст. 4 (кол. ст. D) (Загальні положення) Договору про Європейський Союз.

**Періодичність засідань:**

Щонайменше двічі, як правило, тричі на рік.

**Склад:**

Керівники урядів та голови країн-членів, а також Президент Європейської Комісії, в якості помічників — міністри закордонних справ та один з членів Європейської Комісії.



Місце Європейської Ради в системі інститутів Співтовариства й досі є дискусійним. З погляду договірних положень Європейська Рада не може претендувати на статус органу ЄС. Насправді ж вона виконує функції, близькі за своїм характером до функцій Ради ЄС.

На зустрічі голів держав і урядів країн-членів ЄС, що відбулась в грудні 1974 року в Парижі, було засновано так звану Європейську Раду. Своїм існуванням вона завдячує ініціативі тодішнього французького президента Жіскар д'Естена та федерального канцлера Німеччини Гельмута Шмідта. Їх пропозиція щодо створення Європейської Ради повинна була надати нових імпульсів ідеї європейської інтеграції, яка на той час переживала кризу. В рамках існуючої тоді інституційної системи Співтовариства досягнення такої мети здавалось неможливим.

Спочатку правовою основою діяльності Європейської Ради залишалась виключно міжурядова угода країн-членів ЄС. Лише після того, як 28 лютого 1986 року було ухвалено Єдиний Європейський Акт, повноваження Європейської Ради було формально закріплено в первинному праві Співтовариства (ст. 2). Згідно з його положеннями, зустріч голів урядів і держав країн-членів ЄС, а також Президента Європейської Комісії, скликаються принаймні двічі на рік. В них беруть участь також міністри закордонних справ та один із членів Комісії. Саме в такому вигляді ця норма сформульована в Загальних положеннях Маастрихтського договору, у ст. 4 ДЄС.

На початку засідань Європейської Ради заслуховується виступ Голови Європейського Парламенту.

Після ухвалення Маастрихтського договору про Європейський Союз **Європейська Рада самостійно визначає загальний політичний курс розвитку ЄС (ст. 4 ДЄС), а також засади та ключові напрямки спільної політики в галузі безпеки і закордонних відносин.** З моменту набуття чинності Амстердамським договором роль Європейської Ради посилилась. В рамках СПБЗ вона **ухвалює спільні стратегії**, їх цільові настанови, строки дії та кошти, які мають надаватись ЄС, і які є основою при ухваленні Радою ЄС на основі кваліфікованої більшості спільних дій, спільних позицій чи будь-яких інших стратегічних рішень (ст. 23, абзац 2 ДЄС). Європейська Рада є чимось на зразок **інстанції-арбітра** в тих випадках, коли якась країна-член ЄС намагається запобігти прийняттю рішення кваліфікованою більшістю голосів, керуючись «важливими міркуваннями національної політики», і Рада ЄС передає це питання на розгляд Європейської Ради для ухвалення одностайного рішення. Однак цю функцію Європейська Рада виконує не лише в рамках СПБЗ, а й в разі отримання повноважень від країн-членів ЄС на встановлення **тіснішого співробітництва у сфері охорони порядку та правосуддя у кримінальних справах (ст. 40 ДЄС).**



У зв'язку з невизначеністю статусу Європейської Ради вона перебувала поза сферою дії положень Договорів про систему органів та інститутів Співтовариства аж до укладення Амстердамського договору. У новому розділі VIII «Зайнятість» Амстердамського договору Європейська Рада вперше названа **органом з контрольними повноваженнями**. Відповідно до ст. 128 ДЄСпв, вона щороку розглядає ситуацію, яка склалась із зайнятістю в Співтоваристві, та робить певні висновки на підставі спільного щорічного звіту Ради та Комісії.

### **Об'єднання представників національних урядів країн-членів ЄС у складі Ради**

Членами Ради є не лише її штатні співробітники, а й представники національних урядів.

Коли вони збираються на засідання в якості **представників своїх урядів**, то цей інститут отримує назву «**Об'єднання представників національних урядів країн-членів ЄС у складі Ради**». Необхідно підкреслити його відмінність від Ради Міністрів та від Європейської Ради з огляду на те, що він складається з голів держав та урядів і приймає рішення, що мають визначальне значення для подальшого розвитку ЄС. На відміну від Ради чи Європейської Ради, в складі цього інституту відсутній представник Європейської Комісії.

До головних функцій належать:

- надання дозволу країнам-членам на запровадження тіснішої співпраці в межах правового поля ДЄСпв, якщо один з членів Ради голосує проти рішення про надання дозволу, що має бути ухвалене кваліфікованою більшістю голосів (ст. 11, абзац 2 ДЄСпв);
- призначення президента, віце-президента та чотирьох інших членів Правління Європейського центрального банку (ст. 112, абзац 2 b, ДЄСпв);
- визначення місцезнаходження інститутів та органів Співтовариства (ст. 289 ДЄСпв).

Отже, цей інститут діє у випадках, передбачених правовим полем Європейських договорів.

Постійні члени Ради можуть проводити її засідання в якості представників своїх урядів поза рамками положень європейського права у формі **міжурядових конференцій**. Це, наприклад, трапляється тоді, коли, згідно з положеннями статті 48 ДЄС, необхідно внести зміни до договорів, на основі яких заснований Союз.



#### 4.4 Комісія: «двигун» європейської інтеграції

**Договірні засади:**

Ст. 211-219 ДЄСпв, стосовно Спільної політики в галузі безпеки та зовнішніх справ (друга «колона» структурної побудови ЄС); ст. 16, ст. 18, абзац 3, ст. 19 ДЄС; стосовно співробітництва у сфері охорони порядку та правосуддя у кримінальних справах: ст. 31, абзац 2 та ст. 32, абзац 2, ДЄС.

**Цілі:**

Забезпечення функціонування спільного європейського ринку, захист інтересів Співтовариства; представництво ЄС у закордонних стосунках.

**Засоби:**

Право на законодавчу ініціативу в рамках законотворчої діяльності Співтовариства, повноваження на участь у підготовці, формулюванні, імплементації європейського права та контроль за його реалізацією; власні повноваження на законодавчу діяльність; реалізація правових актів; контроль за дотриманням європейського права; здійснення переговорів з метою укладання міжнародних угод; представництво у стосунках з третіми країнами та міжнародними організаціями.

**Бюджет:**

2,8 млрд. ЕКЮ на адміністративні витрати, 78,1 млрд. ЕКЮ на здійснення поточної діяльності (дані за 1997 рік).

**Місцезнаходження:**

На засіданні Європейської Ради в Единбурзі (1992 рік) ухвалено рішення про те, що резиденцією Європейської Комісії проголошується місто Брюссель.

**Web-сторінка:**

<http://europa.eu.int>

У системі інститутів Європейського Союзу роль Комісії як наднаціонального утворення найяскравіше виражена. Вона функціонує в якості **«двигуна» європейської інтеграції, сили, яка пильнує за дотриманням Договорів та оберігає інтереси Співтовариства** у їх співвідношенні з окремими національними інтересами країн-членів ЄС. З іншого ж боку, громадська думка часто ототожнює її з поняттям **«брюссельської бюрократії»**, що сприймається однозначно негативно. Досить поширені уявлення про цей орган як про «бездушну, далеку від життя простих громадян бюрократичну машину», що постійно і недоречно втручається в життя країн-членів ЄС у формі правових актів і норм, які часто-густо є абсурдними.

Країни-члени ЄС та їх представники й справді часто звинувачують Комісію в окремих прорахунках та непопулярних заходах, і нав'язують їй (здебільшого без належних на те підстав) роль «цапа-відбувайла». Зате позитивні тенденції та підсумки країни-



члени ЄС охоче відносять на свій власний рахунок. Така поведінка, яка часто навіть підсвідомо підхоплюється (національними) засобами масової інформації, звичайно ж неминуче завдає неабиякої шкоди авторитету Комісії в очах громадськості. В цілому ж знання широкого загалу громадян ЄС про Комісію, її діяльність та непересічне значення для процесів європейської інтеграції позначені численними стереотипами та упередженістю. Це часто зумовлює хибну оцінку важливої ролі Комісії.

#### **Технічні вимоги до сидіння у тракторах**

Наочним прикладом непорозуміння та упередженого ставлення до діяльності (не лише) Комісії є так звані «технічні вимоги до сидіння у тракторах». Щоб висміяти начебто безглузді дії ЄСпв, насамперед Європейської Комісії, німецькі газети залюбки постійно цитують саме Директиву про сидіння в тракторах.

Проект цієї директиви було внесено, а сама директива ухвалена лише після того, як одна з німецьких страхових компаній відмовилась відшкодувати збитки німецькому фермеру. На нещастя збиток було заподіяно внаслідок його падіння з сидіння трактора іноземного виробництва, що не відповідало технічним нормам, передбаченим у Німеччині.

Директива ЄСпв, яка було ухвалена невдовзі, повністю співпадає з нормами німецького професійного об'єднання сільськогосподарських виробників. Це було зроблено для того, щоб за будь-яких умов забезпечити німецьким сільськогосподарським працівникам відшкодування збитків, заподіяних внаслідок зміщення дисків спинного хребта.

#### **4.4.1 Склад, незалежність і головування**

Комісія — це насамперед **20 її комісарів**. Склад Комісії визначено у статті 213 ДЄСпв. Кожна країна-член делегує щонайменше одного, щонайбільше двох членів. У відповідності з практикою, яка склалась на сьогодні, п'ять найбільших країн-членів ЄС — Німеччина, Франція, Італія, Великобританія та Іспанія — за взаємним погодженням призначають два, інші країни — по одному члену до складу Комісії.

Після ухвалення Договору про Європейський Союз Європейський Парламент затверджує призначення Президента та членів Комісії. Термін службових повноважень Комісії складає п'ять років. Можливе й повторне призначення членів Комісії після закінчення терміну перебування на посаді.

Відповідно до Договору, 20 членів Комісії обирається з дотриманням критерію їх «загальної компетентності» та за умови відсутності сумнівів щодо їх незалежності. **Комісари ЄС**



**не пов'язані жодними вказівками чи інструкціями**, тобто «при виконанні своїх обов'язків вони не повинні ані шукати, ані приймати інструкції від будь-якого уряду чи іншого органу», а керуватись лише власною думкою. Ця норма покликана гарантувати діяльність Комісії виключно в інтересах та на благо Співтовариства і усунути можливість ситуації, за якої деякі комісари намагалися б обстоювати внутрішні національні інтереси на шкоду інтересам Співтовариства.

Реально це однак аж ніяк не означає того, що комісари повністю відмежовуються від національних урядів та офіційних владних органів, щоб уникнути підозри в здійсненні політики утвердження власних національних інтересів. Швидше навпаки, такі контакти приносять неабияку користь, якщо поглянути хоча б на такі види діяльності як збір інформації, обговорення політичних та інших наслідків реалізації запланованих ініціатив чи сприяння пошуку консенсусу з питань, щодо яких існують розбіжності в думках і позиціях. Звичайно ж трапляються й такі ситуації, в яких окремі члени Комісії надто відкрито схиляються до позиції, представленої їхньою рідною національною державою.

Президент Комісії призначається за спільною згодою урядів країн-членів ЄС та після затвердження у Європейському Парламенті. Призначення інших членів Комісії здійснюється за взаємним погодженням між країнами-членами та діючим Президентом Комісії, причому саме Президент може скористатись правом вирішувати питання про розподіл відомчих портфелів, тоді як питання про персональний склад його команди перебуває насамперед в компетенції національних урядів. Представники національних країн, висунуті кандидатами на посаду члена Комісії, проходять процедуру заслуховування в комітетах Європейського Парламенту (яка не вимагається Договорами) з метою перевірки їхньої фахової компетентності. Потім проводиться голосування в ЄП по всьому складу, після чого члени Комісії можуть остаточно затверджуватись національними урядами.

Президент Комісії може здійснювати неабиякий вплив на політику всієї Комісії та на її роль в процесі інтеграції. Наочним свідченням неабиякого потенціалу цієї посади стала діяльність двох видатних особистостей — першого Президента тодішньої Комісії в рамках ЄЕС Вальтера Хальштайна (1958–1967 рр.) та Жака Делора (1985–1995 рр.). Обидва послідовно і неухильно обстоювали ідею поглиблення інтеграції. Проте траплялись і слабкі Президенти. Прикладом такого роду можна вважати діяльність Жака Сантера.

Після ухвалення Амстердамського договору члени Комісії працюють під політичним керівництвом Президента, що ще більше посилює його позиції.



#### 4.4.2 Ухвалення рішень і принцип колегіальності

Комісія діє як колегіальний орган. Це означає, що не існує рішень окремих комісарів, а лише рішення Комісії як єдиного цілого. Згідно зі ст. 219, абзац 1 ДЄСпв, рішення Комісії приймаються абсолютною більшістю голосів, тобто принаймні 11 голосами. Колегія комісарів в повному складі несе колективну політичну відповідальність, в першу чергу, перед Європейським Парламентом.

#### 4.4.3 Сфери повноважень і діяльності Комісії та її Генеральних Директоратів

Кожний член Комісії відповідає за один або кілька напрямків діяльності. При виконанні цих обов'язків вони отримують підтримку з боку так званих кабінетів, до складу яких входить невелика група співробітників, відібраних особисто самим Комісаром.

Кожний кабінет очолює голова, який користується особливою довірою свого Комісара. При формуванні кабінетів використовується підхід, який віддавна практикується насамперед у Франції. Хоча з огляду на підтримку відповідного Комісара кабінети й відіграють помітну роль, їхня діяльність часто піддається критичному аналізу з боку Генеральних Директоратів. Це трапляється завжди у випадках надмірного втручання кабінетів в роботу Генеральних Директоратів.

Якщо поглянути на склад Комісарів та сфери їхніх повноважень, то досить чітко постає проблема, зумовлена постійним процесом розширення Співтовариства, започаткованим ще у 70-х роках. Зростання кількості Комісарів передбачає суттєві труднощі в ефективному розподілі відомчих портфелів. Для того, щоб забезпечити кожного Комісара окремою ділянкою роботи, деякі галузі доводиться ділити між різними Комісарами. Особливо помітною ця тенденція є у сфері зовнішньої політики (закордонні відносини, торговельна політика, політика розвитку і розширення ЄС), яка розподілена між чотирма Комісарами. З огляду на наступний раунд розширення ЄС питання про те, як забезпечити в майбутньому функціонування Комісії, не втрачає актуальності.

#### 4.4.4 Члени Комісії, сфери повноважень і голови кабінетів (станом на січень 2000 року)

Президент Комісії **Романо Проді**

Сфера повноважень:

— Генеральний Секретаріат

- юридична служба
- служба представників у зв'язках з пресою та громадськістю
- Бюро у справах безпеки

Голова кабінету: Давід о'Салліван

---

Комісар **Нейл Кіннок** (віце-президент)

- Сфера повноважень:
- адміністративна реформа
  - кадри та управління
  - Генеральна інспекція
  - служби усного перекладу та організації конференцій
  - служби письмового перекладу

Голова кабінету: Ендрю Кан

---

Комісар **Лойола де Паласіо** (віце-президент)

- Сфера повноважень:
- транспорт
  - енергетика
  - зв'язки з Європейським Парламентом

Голова кабінету: Даніель Галлея Крепс

---

Комісар **Еркі Лііканен**

- Сфера повноважень:
- підприємництво
  - розвиток засобів інформації

Голова кабінету: Олі Рен

---

Комісар **Маріо Монті**

- Сфера повноважень:
- антимонопольна політика

Голова кабінету: Енцо Моаверо Міланезі

---

Комісар **Кріс Петтен**

- Сфера повноважень:



- закордонні відносини
- загальна служба у справах зовнішніх відносин

Голова кабінету: Ентоні Кері

Комісар **Гюнтер Ферхойген**

---

Сфера повноважень:

- розширення ЄС

Голова кабінету: Александер Італьянер

---

Комісар **Поуль Нільсон**

Сфера повноважень:

- розвиток
- гуманітарна допомога

Голова кабінету: Хаугаард Серенсен

---

Комісар **Паскаль Ламі**

Сфера повноважень:

- торгівля

Голова кабінету: П'єр Дефрен

---

Комісар **Анна Діамантопулу**

Сфера повноважень:

- політика зайнятості та соціальні питання

Голова кабінету: Гіоргіос Глінос

---

Комісар **Антоніо Віторіно**

Сфера повноважень:

- юстиція та внутрішні справи

Голова кабінету: Антоніо Кавачо Сервіньйо

---

Комісар **Філіп Буске**

Сфера повноважень:

- наукові дослідження
- спільні науково-дослідні установи

Голова кабінету: Даніель Жакоб

---

Комісар **Маргот Вальстрьом**

- Сфера повноважень:
    - екологія
  - Голова кабінету: Рольф Аннерберг
- 

Комісар **Мішель Барньє**

- Сфера повноважень:
    - регіональна політика
    - міжурядові конференції
  - Голова кабінету: Крістін Рожер
- 

Комісар **Міхаель Шрейєр**

- Сфера повноважень:
    - бюджет
    - фінансовий контроль
    - Європейське відомство у справах боротьби з шахрайством (OLAF)
  - Голова кабінету: Екарт Гут
- 

Комісар **Фрітс Болькештайн**

- Сфера повноважень:
    - внутрішній ринок
    - податки і митний союз
  - Голова кабінету: Хенк Пост
- 

Комісар **Франц Фішлер**

- Сфера повноважень:
    - сільське господарство і розвиток сільських територій
    - рибальство
  - Голова кабінету: Коррадо Пірціо Біролі
- 

Комісар **Девід Берн**

- Сфера повноважень:
    - охорона здоров'я і захист споживачів
  - Голова кабінету: Мартін Пауер
- 

Комісар **Педро Сольбес Міра**

- Сфера повноважень:
  - економічна та монетарна політика



— статистика

Голова кабінету: Луїс Планас Пучадес

Комісар **Вівьєн Редінг**

Сфера повноважень:

— освіта і культура

— офіційні публікації

Голова кабінету: Грегорі Паульгер.

Розширення діапазону завдань Співтовариства, про яке неодноразово йшлося вище, знаходить свій вияв і в різноманітних сферах діяльності Комісії. Ці напрямки діяльності закріплені за спеціальними службами, які отримали назву Генеральних директоратів. Кожен Генеральний директорат очолюється Генеральним директором. Загалом сьогодні налічується 23 Генеральні директорати, Генеральний секретаріат та чимало спеціальних структурних підрозділів, наприклад, юридична служба. Більша частина цих служб розташована в Брюсселі, менша — в Люксембурзі.

Генеральні директорати відіграють вирішальну роль у забезпеченні ефективного і результативного функціонування Комісії. Саме на цьому рівні приймаються важливі рішення крізь призму змін і майбутніх тенденцій розвитку в окремих напрямках діяльності ЄС.

Непоширеними є випадки, коли один Генеральний директорат займається тільки одним напрямком діяльності без залучення інших Генеральних директоратів. Звідси й випливає гостра необхідність у здійсненні «горизонтальної» координації.

Проте така координація між окремими Генеральними директоратами є досить непростою справою з багатьох причин. Однією з них є те, що різні Генеральні директорати мають різні політичні пріоритети. Ще одна причина лежить у площині суміжних повноважень, що перетинаються між собою, а також у відсутності чіткого підпорядкування цих директоратів окремим Комісарам. А тому на практиці досить часто мають місце розбіжності у виборі пріоритетів чи логіці діяльності різних Генеральних директоратів. Найвідомішим прикладом такого роду стала суперечка між ліберальним Генеральним директоратом у справах антимонопольної політики, для якого властива позиція невтручання, та Генеральним директоратом з питань розвитку підприємництва, який нібито дотримується позиції рішучого втручання. Такі внутрішні конфлікти можуть перерости в справжнісіньку боротьбу за владу і вплив, коли досить сильний Генеральний директорат намагається нав'язати свою лінію іншим Генеральним директоратам, не докладаючи жодних зусиль для пошуку компромісного рішення.

**Генеральні директорати (ГД) та їхні Генеральні директори у складі Комісії:**

	<b>Назва</b>	<b>Прізвище Генерального директора</b>
ГД	Зовнішні відносини	Гі Леграс
ГД	Торгівля	Ганс Ф. Беселер
ГД	Розвиток	Філіп Лоу
ГД	Економіка і фінанси	Джованні Равазіо
ГД	Підприємництво	Йорн Кек
ГД	Конкуренція	Александр Шауб
ГД	Зайнятість та соціальні питання	Алан Ларсон
ГД	Охорона здоров'я і захист споживачів	Роберт Коулмен
ГД	Сільське господарство	Хосе Мануель Сілва Родрігес
ГД	Управління і кадри	Хорст Райхенбах
ГД	Освіта і культура	Ніколаус ван дер Пас
ГД	Екологія	Джеймс Каррі
ГД	Дослідницька діяльність	Хендрік Тенф
ГД	Розвиток інформаційних послуг	Робер Верре
ГД	Рибальство	Стефен Сміт
ГД	Внутрішній ринок	Джон Ф. Могг
ГД	Регіональна політика	Гі Гросер
ГД	Енергетика і транспорт	Франсуа Ламоро
ГД	Політика у сфері охорони порядку та правосуддя	Адріан Фортецьє
ГД	Бюджет	Жан-Поль Мінгассон
ГД	Фінансовий контроль	Ізабелла Вентура
ГД	Податки і митний союз	Мішель Ванден Абееле
ГД	Розширення ЄС	Енеко Ландабуру

Завдання, покладені на Комісію, є настільки вагомими з огляду на їх обсяг і діапазон, що існуючі служби самостійно не мають можливості здійснити підготовку рішень для їх наступного ухвалення. А тому поступово було створено біля 1000 постійних чи тимчасових комітетів, які надають насамперед консультативну допомогу і здійснюють дорадчі функції. В залежності від галузевої специфіки відповідного напрямку діяльності до їхнього складу входять співробітники офіційних національних та/чи європейських органів, а також представники різних об'єднань, створених з метою представництва інтересів, зокрема Європейського об'єднання профспілок, Спілки роботодавців, Європейської сільськогосподарської спілки тощо.



**Брюссельська бюрократія — апарат Європейського Союзу**

Державні службовці та співробітники в складі всіх установ Європейського Союзу працюють за контрактами. Переважна частина цих працівників зайнята в структурах Європейської Комісії (19561). 4102 особи працюють в Європейському Парламенті, 2522 — в Раді, 1010 — в Європейському Суді, 552 — в Рахунковій палаті та 734 — в складі Економічного і фінансового комітету та Комітету регіонів.

Загалом в названих вище органах працює 28 541 особа.

Майже третина всього персоналу складається з перекладачів, що забезпечують усний і письмовий переклад усього документообігу та ділового спілкування в ЄС одинадцятьма офіційними мовами.

Загальна кількість службовців апарату ЄС на перший погляд здається чималою. Однак при порівнянні з аналогічними цифрами в країнах-членах таке враження швидко зникає. Так, наприклад, чисельність апарату управління міста Лісабон складає майже 15 тисяч, Парижа — 37 тисяч, а Франкфурта — 27 тисяч.

У Федеральній Республіці Німеччині нараховується приблизно 400 тисяч службовців загальнофедерального рівня, 1,9 млн. співробітників апарату управління на земельному рівні та 1,5 млн. службовців місцевого рівня.

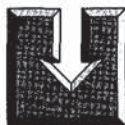
Видатки на утримання управлінського апарату в Європейському Союзі складають 5% всього бюджету, тобто 8 млрд. німецьких марок.



**Склад**

20 комісарів, що обираються за критерієм «загальної компетентності» і «щодо яких існує гарантія їх незалежності» (ст.213 ДЄСпв). Кожна держава-член делегує мінімум одного, максимум два члени до складу Комісії. Головування здійснює Президент Комісії

**Посада комісара є незалежною і не пов'язана будь-якими вказівками**



**Вони приймають рішення, керуючись лише власною думкою**

**Ухвалення рішень**

абсолютною більшістю, тобто принаймні 11 голосами.  
Рішення приймаються всією Комісією (= колегіальний орган)

Європейська Комісія — схематичне зображення устрою



## Функції Комісії

У ст. 211 ДЄСпв перераховано повноваження Комісії. З цього переліку випливає чотири головні функціональні блоки в її діяльності:

1. Виключне право на законодавчу ініціативу — реалізація власних повноважень на ухвалення законодавчих рішень, а також участь у розробці заходів інших органів; при цьому слід пам'ятати про виняткові випадки, в яких монополія на законодавчу ініціативу Комісії обмежується або ж не знаходить свого втілення.
2. Активізація інтеграції шляхом підготовки та внесення відповідних рекомендацій і висновків.
3. Контроль за дотриманням первинного та вторинного європейського права.
4. Реалізація делегованих Радою повноважень на здійснення правил, нею встановлених.

Під час подальшого викладу ці чотири функціональні блоки діяльності Комісії висвітлюються докладніше.

### **1. Виняткове право на законодавчу ініціативу, реалізація власних повноважень на ухвалення рішень, а також участь в розробці заходів інших органів.**

Так зване виняткове право на законодавчу ініціативу є найважливішою функцією Комісії з погляду європейської інтеграції. Йдеться насамперед про безпосередню участь Комісії в діях Ради в рамках її права на внесення пропозицій у межах ЄС. Згідно з цим порядком, **Рада без офіційної пропозиції Комісії, як правило, не може ухвалити жодного правового акта.** Проте Рада і Парламент можуть звернутись до Комісії з вимогою про внесення на їх розгляд відповідних пропозицій. Найінтенсивніше Комісія використала це своє право на внесення пропозицій у зв'язку з підготовкою Білої Книги щодо завершення побудови спільного внутрішнього ринку, коли в рамках цього правового акта рекомендаційного характеру вона винесла на розгляд перелік із 300 різноманітних пропозицій. Однак монополія на ініціативу в деяких областях обмежується. Зокрема згідно зі ст. 67 ДЄСпв, Комісія протягом періоду тривалістю в п'ять років поділяє право законодавчої ініціативи з Радою в таких сферах як зовнішні кордони, надання політичного притулку, імміграція та частково візова політика. А відповідно до положень ст. 110 ДЄСпв, правові акти Європейського центрального банку взагалі опиняються поза монополією на право законодавчої ініціативи Комісії. В області політики зайнятості та



економічної політики Рада в деяких випадках приймає рішення, керуючись лише рекомендаціями Комісії, що також обмежує її вплив, оскільки для ухвалення Радою рішення, що є відмінним від рекомендацій Комісії, не вимагається одностайного голосування. А тому монополію на законодавчу ініціативу не слід сприймати як непорушний закон.

При розгляді питання про монополію на законодавчу ініціативу Комісії слід уникати хибного уявлення, згідно з яким Комісія начебто розробляє свої пропозиції без будь-якого зв'язку з реальним життям та реально існуючими потребами. Насправді більшість з висунутих Комісією пропозицій ґрунтується на побажаннях та ідеях країн-членів, об'єднань та організацій, що здійснюють представництво своїх інтересів. Крім того конкретному напрацюванню пропозиції передують тривалі та інтенсивні консультації, до яких Комісія залучає експертів з національних органів управління, науковців, а також потенційних адресатів майбутнього правового акта.

Що стосується змісту пропозиції, то вона подається Комісією зазвичай в такій формі, що дає можливість Раді безпосередньо ухвалити її як офіційний правовий акт. Рада може відхилитись від запропонованої пропозиції, як правило, лише в тих випадках, коли за це проголосують усі країни-члени ЄС. Однак з огляду на надзвичайно відмінні позиції країн-членів, досягти одностайності в Раді дуже непросто. Крім того у Комісії завжди залишається можливість внесення змін до своєї пропозиції на будь-якій стадії її розгляду, якщо рішення Радою ще не прийнято.

На переговорах в Раді Комісія займає позицію посередника, який стежить за балансом інтересів Співтовариства та інтересів тих країн, що опинились в меншості. Монопольне право на внесення пропозицій та можливість внесення змін під час їх розгляду (або й відкликання) роблять надзвичайно проблематичним ухвалення правового акту всупереч чітко висловленій волі Комісії. Однак, в рамках процедури співучасті в ухваленні рішень Комісія може формально впливати на перебіг консультацій лише до моменту подання нею рекомендаційних висновків, які стосуються поправок ЄП, до Спільної позиції Ради. Відхилитись від них Рада може лише за умови одностайного голосування, якщо вона прагне прийняти акт на цій стадії. Якщо ж створюється Узгоджувальний комітет, подальший процес пошуку рішень здійснюється Радою та ЄП, а Комісія виконує лише допоміжні функції.

Звичайно ж на практиці трапляються як випадки відхилення пропозицій Комісії Радою, так і відкликання її пропозицій з власної ініціативи на основі принципу субсидіарності, закріпленого в ст. 5 ДЕСпв.

**Транспортування трупів через кордони Співтовариства**

Особливо курйозним було відкликання такої пропозиції Комісії:

Порядок транскордонного транспортування трупів територією Європи встановлено Берлінською міжнародною угодою про перевезення трупів від 1937 року та угодою від 1973 року.

Щоправда, національні правила і норми в окремих країнах-членах не співпадають, однак всі вони мають одну мету: захист здоров'я населення. У зв'язку з незначним числом транскордонних перевезень Комісія вирішила утриматись від відповідної директиви.

Договір про заснування Європейського Співтовариства передбачає також повновартісні самостійні повноваження Комісії на ухвалення рішень.

Ці повноваження стосуються таких сфер:

- виконання бюджету Співтовариства (ст. 274 ДЄСпв);
- управління коштами різноманітних фондів;
- стягування компенсаційних зборів при експорті-імпорті сільськогосподарської продукції (ст. 38 ДЄСпв);
- усунення випадків податкової дискримінації (ст. 95 ДЄСпв);
- ухвалення рішень та надання дозволу на отримання різних видів допомоги з бюджету ЄС (ст. 88, абзац 2, ДЄСпв).

Крім того Комісія діє також і в рамках процедури ухвалення бюджету (ст. 272 ДЄСпв).

Відповідно до ст. 197, абзац 3 ДЄСпв вона зобов'язана надавати відповіді на усні чи письмові запитання з боку Парламенту та окремих депутатів.

**2. Активізація інтеграції шляхом ухвалення рекомендацій та висновків**

У разі необхідності Комісія може спонукати Співтовариство до активніших дій шляхом ухвалення висновків та рекомендацій, що не є обов'язковими для виконання. Причому вона може робити це не лише у випадках, передбачених Договорами (див. наприклад ст. 97, 99, 133 ДЄСпв і т.д.).

**3. Контроль за дотриманням первинного і вторинного європейського права**

**Система первинного європейського права базується головним чином на договорах Співтовариства (Договір про**



ЄСВС, ЄСпв, ЄВРАТОМ). Під **вторинним європейським правом** слід розуміти **правові документи, що створюються органами Співтовариства**, тобто передусім Постанови, Директиви та Рішення. Комісія має стежити за правильністю дотримання європейського права з боку осіб, країн-членів та органів Співтовариства, на які воно поширюється.

Щоб виконати це завдання Комісія повинна мати:

- досить суттєві повноваження на отримання інформації, щоб в разі констатації порушень європейського права звертатись до Європейського Суду;
- можливість контролю за дотриманням і виконанням рішень Європейського Суду;
- прямі повноваження на здійснення нагляду за діяльністю країн-членів з погляду використання ними різних видів допомоги Співтовариства та виконання директив.

З огляду на цю функцію Комісію називають ще й «пильним оком на сторожі Договорів».

#### **4. Здійснення делегованих Радою повноважень для реалізації прийнятих нею правил та рішень**

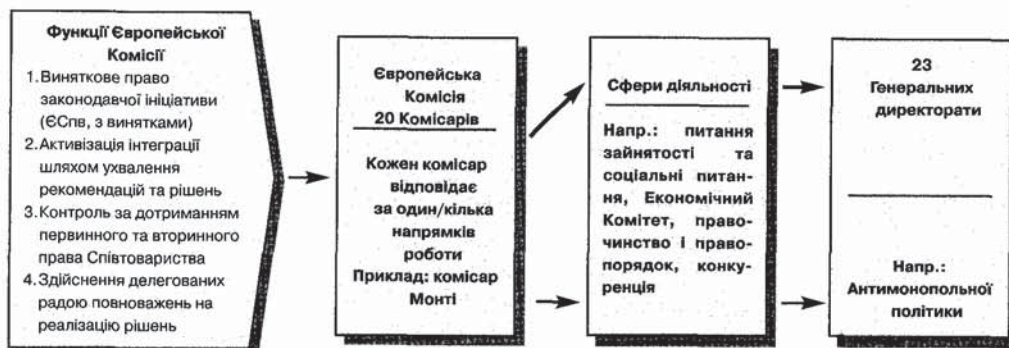
Згідно зі ст. 211 ДЄСпв, Комісія використовує повноваження, надані їй Радою, для здійснення ухвалених нею правил та рішень. При реалізації цієї функції вона спирається на допомогу спеціальних комітетів, які надаються у її розпорядження Радою і в різних варіантах здійснюють перевірку запланованих рішень Комісії, а в разі необхідності можуть суттєво обмежити свободу її дій (так звана комітологія).

#### **5. Інші повноваження Комісії**

Крім чотирьох названих вище основних сфер повноважень Комісії, вона користується ще й іншими виконавчими повноваженнями, які не згадуються в ст. 211 ДЄСпв. До них належать зокрема представництво Європейського Співтовариства у закордонних відносинах (ст. 282, 302-304 та 310 ДЄСпв). Отже, перелік повноважень у ст. 211 ДЄСпв не є вичерпним. Згідно з положеннями ст. 212 ДЄСпв, Комісія зобов'язана щорічно, але не пізніше ніж за місяць до відкриття сесії Європейського Парламенту, публікувати загальний звіт про діяльність Співтовариства.

*Див. з цього приводу також Розділ 5 «Процес ухвалення рішень» та розділ 7 «Національні уряди й європейське право Співтовариства».*





Європейська Комісія: функції та повноваження

## 4.5 Європейський Суд

### Договірні засади:

Ст. 35, 40 (4), 46 ДЕС; ст. 7, 68, 95, 213, 216, 220-245, 301 ДЕСпв.

### Цілі:

Суд забезпечує дотримання права у тлумаченні та застосуванні ДЕСпв. Після вступу в дію Амстердамського договору він набув також обмежених повноважень щодо тлумачення з тих питань зовнішньої та внутрішньої політики, які врегульовані в рамках ДЕСпв.

### Склад:

П'ятнадцять суддів та вісім Генеральних адвокатів (ст. 221 та 222 ДЕСпв), що за взаємним погодженням призначаються урядами країн-членів ЄС терміном на шість років. Судді обирають зі свого складу Голову Європейського Суду строком на три роки. Кожні три роки відбувається часткова заміна суддів та Генеральних адвокатів (ст. 223 ДЕСпв).

### Порядок голосування:

При розгляді скарг країн-членів або інститутів Співтовариства і на їхню вимогу Європейський Суд виносить рішення в повному складі; в інших випадках формуються палати, кожна з яких складається з трьох, п'яти чи семи судей (ст. 221 ДЕСпв). Засідання суду є відкритими. Рішення суду ухвалюються більшістю голосів суддів. Мовами судового провадження є мови ділового спілкування в ЄС. Робочою мовою Суду є французька мова. На відміну від інших органів ЄС скарги можуть подаватись усіма мовами, якими розмовляють в ЄС (ірландською, люксембурзькою).

### Місцезнаходження:

Місцезнаходженням Європейського Суду є Люксембург.

**Web-сторінка:** <http://curia.eu.int>



Завдання Європейського Суду полягає у **забезпеченні дотримання права в процесі тлумачення та застосування Договорів Європейського Співтовариства**. Здійснюючи цю функцію, Європейський Суд вирішальним чином сприяв перетворенню ЄСпв у правову спільноту.

Діяльність Європейського Суду в минулому свідчить, що окремі неточні в правовому сенсі формулювання Договорів, а також постановка нових питань час від часу зумовлюють появу правових порожнин в європейському праві і необхідність їх заповнення в процесі судової практики. Наслідком тлумачення існуючого європейського права стає **подальше його вдосконалення**, що в свою чергу впливає на процес законотворчості. Якраз завдяки важливим окремим рішенням, вдалось з'ясувати важливі питання, що торкаються засад функціонування спільноти, побудованої на основі права і закону.

До таких рішень належать насамперед (див. також Розділ 3):

- ❑ **Справа Ван Генд ен Лоос**: пряма дія правових актів Співтовариства («*effet direct*») (Рішення Європейського Суду від 5 лютого 1962 року, справа 26/62);
- ❑ **Справа Коста/ENEL**: пріоритет права Співтовариства (Рішення Європейського Суду від 15 липня 1964 року, справа 6/64);
- ❑ **Справа Франковича**: пряма дія директив та право громадян на судові позови проти держави в разі невиконання директиви (Рішення Європейського Суду від 19 листопада 1991 року, справа C-6 та 9/90).

Політична роль Європейського Суду знаходить своє яскраве втілення у його тлумаченнях на користь Співтовариства та європейської інтеграції при здійсненні ним перевірки правових актів та вдосконаленні процесу правотворчості.

### **Захист основних прав людини в системі європейського правочинства**

До здобутків у діяльності Європейського Суду належить розробка **каталогу основних прав людини**, який створено, спираючись на систему європейського права. Слід зауважити, що ДЄСпв передбачає забезпечення чітко сформульованих основних прав людини, що діють у Співтоваристві (заборона дискримінації, принцип рівноправності і рівного ставлення до чоловіка та жінки в професійному житті). З кінця 60-х років Європейський Суд у процесі постійної судової практики сформулював цілу низку основних прав людини, спираючись на систему європейського права.



### Справа Штаудера:

Процес створення механізму захисту основних прав людини було запроваджено Європейським Судом після винесення в 1969 році рішення, що стало помітним явищем в його діяльності (справа 29/69, Еріх Штаудер проти відомства з соціального захисту міста Ульм, рішення від 12 листопада 1969 року). Під час розгляду справи йшлося про те, чи можна вважати основні права людини загальними принципами європейського права.

Рішення Європейського Суду пов'язане з феноменом надмірної пропозиції на аграрному ринку. Щоб запобігти цьому явищу, Співтовариство вдалось до особливих запобіжних заходів. До них належить також акція, спрямована на здешевлення збуту масла для споживачів, які за інших умов не змогли б придбати цей продукт харчування. Рішенням за № 69/71 на країни-члени було покладено обов'язок в рамках сприяння такому збуту передбачити можливість купівлі масла за зниженими цінами для осіб, які отримують соціальну допомогу. Під час реалізації акції ставилась вимога забезпечити такий порядок, який гарантував би одержання здешевленого масла адресатами допомоги. Для цього адміністративні органи були змушені запровадити видачу посвідчень на право отримання відповідного продукту. На підставі наведеного вище рішення у Федеративній Республіці Німеччини було ухвалено адміністративний акт, де було сказано, що в такому посвідченні неодмінно має бути наведене прізвище особи, якій адресована допомога.

У місті, розташованому на півдні Німеччини, мешкав пенсіонер (що мав право на придбання дешевого масла). Він не погодився з вимогою, що зобов'язувала його вказувати своє прізвище і адресу продавцеві шляхом пред'явлення посвідчення на право покупки. В результаті він звернувся до уповноваженого суду, мотивувавши свою скаргу посиланням на порушення прав особистості.

Таке право передбачене Основним законом (конституцією) Німеччини, проте воно не закріплене в Договорах про Європейські Співтовариства. А тому німецький суд передав справу на розгляд Європейського Суду. Першого разу Європейський Суд сформулював свою думку так: основні права належать до загальних правових принципів (права Співтовариства), які впливають з конституції національних держав-членів. Приклад інших країн-членів (наприклад, Франції та Італії) свідчить, що контроль можна здійснювати адекватнішими способами, зокрема присвоєнням номера кожному посвідченню на право купівлі, щоб забезпечити органу управління можливість контролю. При такому підході, в основу якого покладено права особистості, необхідність наводити прізвище відпадає. Отже, відповідна вимога є недопустимою.

Слід зауважити, що людина, яка дала цій справі хід, протестуючи проти необхідності називати своє прізвище у наведених вище обставинах, в свою чергу стала жертвою звички суду, називати справи прізвищем позивача і оскарженого. Рішення, ухвалене у справі «Штаудер проти міста Ульм», стало фундаментом обґрунтування необхідності захисту основних прав людини в рамках Європейського Співтовариства.



### **Справа През:**

Трактування необхідності захисту основних прав людини Європейським Судом зайшло настільки далеко, що поширилось навіть на ті основні права, про які ніхто взагалі не думав при заснуванні (Європейського) Економічного Співтовариства. Так, зокрема, предметом одного з рішень Європейського Суду вже на початковій стадії його діяльності стала свобода релігійних переконань (справа 130/75: Вівьен През проти Ради Європейського Співтовариств, рішення від 27 жовтня 1976 року). Після іспитів, які проводились в рамках конкурсу по відбору на посаду службовця Європейського Співтовариства, одна з претенденток як причину, що завадила їй успішно пройти іспити, назвала іудейське віросповідання, що забороняє виконання письмових екзаменаційних робіт у суботу.

У мотивуючій частині рішення Європейського Суду з цього приводу сказано: «Якщо претендент повідомив орган, який здійснює прийом на роботу, що з релігійних підстав він не може з'явитись для складання іспитів у певний день, цей орган зобов'язаний врахувати наведені обставини і намагатися при визначенні екзаменаційних термінів уникати вказаних претендентом дат».

Незважаючи на таке рішення суду пані През було відмовлено у задоволенні її позову, оскільки вона не проінформувала відбіркову комісію про причини своєї відсутності до іспиту.

**Джерело:** Zuleeg, Manfred: Stärken und Schwächen der Position des Europäischen Gerichtshofs, in: Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Vertretung in der Bundesrepublik Deutschland (Hrsg.): Europäische Gespräche, Heft 5, Bonn 1991, S.37-56. Hummer, Waldemar et al.: Europarecht in Fällen, Baden-Baden (2. Auflage 1994), S.342-399. (Сильні та слабкі сторони діяльності Європейського Суду. — Європейські бесіди. //За ред. представництва Комісії Європейських Співтовариств у Федеративній Республіці Німеччині. — № 5. — Бонн, 1991. — С.37-56; Європейське право на конкретних прикладах. 2-е видання. — Баден-Баден, 1994. — С.342-399).

Контрольні повноваження та обов'язковість рішень перетворили Європейський Суд в наріжний камінь європейської інтеграції.

Діяльність Європейського Суду створює простір правової стабільності для всіх країн-членів ЄС і забезпечує реальне дотримання рішень, ухвалених будь-коли органами ЄС/ЄСПв, навіть якщо це інколи доводиться робити всупереч волі чи намірам країн-членів. Завдяки цьому Європейський Суд полегшує співпрацю між країнами-членами, помітно зменшує небезпеку отримання односторонніх переваг, зокрема, у зв'язку з невірним застосуванням європейського права.

Таким чином контрольна функція Європейського Суду сприяє досягненню значно вищого рівня втілення в життя та коректного застосування права Співтовариства, порівняно з ситуацією в інших міжнародних організаціях.



#### 4.5.1 Склад, організація та порядок діяльності

Суд було засновано ще в рамках Європейського Співтовариства з вугілля та сталі 18 квітня 1951 року поруч з Вищим Органом, Спільними Зборами та Спеціальною Радою Міністрів. Після укладання Римського договору 25 березня 1957 року було утворено Європейський Суд в якості головного органу двох Співтовариств — ЄЕС та Євратому. Діяльність Європейського Суду поширюється на сфери, віднесені до компетенції Співтовариства в межах першої «колони» структурної побудови ЄС. В Амстердамському договорі Європейський Суд наділено додатковими повноваженнями на здійснення правосуддя і розширено сферу його дій у таких важливих галузях як здійснення спільної політики в галузі безпеки і закордонних відносин (СПБЗ) та діяльність Ради Європи (ст. 46 ДЕС), зокрема у галузі співробітництва між органами юстиції та поліції в кримінальних справах. Винесення рішень Європейського Суду в цій сфері щодо правовідповідності рамкових і звичайних рішень має здійснюватись головним чином в рамках процедури надання попередніх рішень (ст. 35 ДЕС). За певних умов Європейський Суд у майбутньому прийматиме рішення, що стосуються права на отримання політичного притулку та імміграцію (пор. ст. 234 ДЕСпв).

До складу Суду входить п'ятнадцять суддів. На відміну від порядку призначення Комісії, ст. 221 ДЕСпв не передбачає принципу делегування принаймні одного судді кожною країною-членом ЄС. Це яскраво засвідчує незалежність суддів від інтересів окремих національних держав. Втім з огляду на те, що кількість суддівських посад чітко пов'язана з числом країн-членів, на практиці процедура заповнення цих посад полягає в тому, що кожна країна-член ЄС називає кандидатуру судді, який має її громадянство.

Вісім Генеральних адвокатів надають Суду допомогу в його діяльності. До обов'язків Генеральних адвокатів належить офіційне винесення на розгляд Суду з дотриманням принципів неупередженості і незалежності остаточно сформульованих подань стосовно судових справ, прийнятих ним до провадження, і надання підтримки Суду у виконанні ним покладених на нього завдань.

Термін перебування на посаді суддів та Генеральних адвокатів складає шість років. Кожні три роки проводиться часткова заміна суддів. Вона торкається по черзі восьми або семи суддів та щоразу чотирьох Генеральних адвокатів. Допускається переобрання суддів та Генеральних адвокатів, терміни повноважень яких закінчуються. Судді обирають зі свого складу Голову Суду терміном на три роки. Він також може переобиратись.

Рішення Суду приймаються у відповідності з принципом більшості. При цьому судді керуються лише власним ро-



зумінням права і справедливості. Суд ще в більшій мірі, аніж Комісія є наддержавним органом, вільним від впливу інтересів країн-членів ЄС.

**Склад:** 15 суддів та 8 Генеральних адвокатів, що призначаються державами-членами на основі взаємного погодження. Судді обирають зі свого складу Голову Суду

**Завдання** полягає в забезпеченні дотримання права у тлумаченні та застосуванні Договору про ЄСпв та деяких частин Договору про ЄС.

**Ухвалення рішень:** Європейський Суд ухвалює рішення за принципом більшості

**Повноваження:**  Порушення державою-членом договірних зобов'язань

**Види процедур:**  Неправомірні дії Ради і Комісії  
 Бездіяльність органів ЄСпв всупереч Договору  
 Процедура попереднього розгляду

Європейський Суд

#### 4.5.2 Повноваження та типи процедур

У разі позову з боку країни-члена чи інституту ЄС на першій стадії подається скарга або відповідний проект ухвали національного суду в рамках процедури надання попереднього рішення. Після цього суддя-доповідач складає «попередній звіт», де вносить пропозиції щодо передачі справи на розгляд інших судових органів чи здійснення інших заходів.

При усному розгляді на другій стадії провадження і судді, і Генеральні адвокати можуть звернутись із запитаннями до учасників судового процесу, яких представляють уповноважені особи, адвокати або захисники. Для того, щоб запобігти цілковитій ізоляції політичних дійових осіб, ст. 20 Статуту Європейського Суду передбачено надання у розпорядження Комісії, країн-членів, Ради, якщо справа стосується й цього органу, копії проекту рішення. Вони в свою чергу можуть виступити із заявою і зі свого боку вплинути на результат судового провадження. Окремі країни-члени можуть вступати в судовий процес у ролі учасників.



Подання в остаточній формі готуються Генеральними адвокатами і подаються суддям — проте вони не є для них обов'язковими. Генеральні адвокати не беруть участі в процесі обговорення та формулювання рішень Європейського Суду.

Остаточне рішення приймається Судом більшістю голосів на основі попереднього проекту, внесеного суддею-доповідачем, і оприлюднюється разом із заключним поданням на всіх мовах службового спілкування в офіційному «Збірнику ухвал, рішень та постанов Європейського Суду і Суду першої інстанції ЄСПв». Проте на відміну від практики діяльності Федерального Конституційного Суду в Німеччині, думки суддів, що відхиляються від рішення, не публікуються.

Винесені ухвали є обов'язковими для учасників судового процесу. Рішення Суду, що стосуються грошових зобов'язань, підлягають виконанню. Якщо виконання судових рішень до Маастрихтського договору залежало від готовності країн-членів співпрацювати з Судом, то після ухвалення Маастрихтського договору Європейський Суд в разі невиконання рішень може накласти штраф (ст. 228 ДЄСПв). Однак штрафні санкції Європейського Суду є досить обмеженими, а тому результативність його діяльності й надалі залежить головним чином від поваги до його рішень та готовності до їх виконання з боку країн-членів та національних (конституційних) судів. Рівень цієї готовності загалом вважається достатньо високим.

**Порушення країною-членом ЄС договірних зобов'язань: провадження у зв'язку з порушеннями Договору згідно зі ст. 226 (Позов Комісії у порядку нагляду за фактами порушень Договору) та ст. 227 ДЄСПв**

Якщо Комісія вважає, що країна-член порушує свої договірні зобов'язання у зв'язку із незастосуванням або помилковим застосуванням чинного правового акту Співтовариства, вона може звернутись з позовом до Європейського Суду. Перед зверненням з позовом Комісія у формі письмової вимоги про виконання відповідного зобов'язання надає можливість зацікавленій державі представити свої міркування. Після цього вона подає мотивований висновок, в якому ставиться вимога перед країною-членом усунути порушення договору в межах визначеного Комісією строку. Відповідно до ст. 227 ДЄСПв, країна-член, яка вважає, що інша країна-член не виконує своїх зобов'язань щодо ДЄСПв, також може звернутись до Суду.

**Неправомірні дії Ради та Комісії: позови про визнання їх недійсними згідно з положеннями ст. 230 ДЄСПв**

Кожна країна-член, Рада та Комісія мають право звертатись з позовом до Суду через брак компетенції, порушення суттєвих процедурних вимог при виконанні договірних зобов'язань,

4



положень ДЄСпв чи будь-якого іншого нормативного документу, пов'язаного із застосуванням Договору, або зловживанням свободою приймати рішення на власний розсуд при реалізації правового акту Співтовариства. Крім того, **будь-яка фізична та юридична особа може, у випадку вказаних вище порушень, звернутись з позовом до Суду, якщо рішення чи постанова Ради або Комісії стосуються прямо та безпосередньо цієї особи.**

Позов про визнання рішення чи правового акта недійсним має неабияке значення за ст. 230 ДЄСпв. З одного боку, він гарантує насамперед підприємцям, а також усім громадянам, можливість контролю за свободою дій Комісії, якою вона користується головним чином у сільськогосподарському секторі та в області антимонопольної політики. З іншого боку, завдяки зверненням із позовом існує можливість добитись скасування правового акту Комісії і Ради, якщо існують досить вагомні сумніви щодо його правомірності.

Європейський Парламент (з моменту ухвалення Договору про Європейський Союз), а також Рахункова палата та Європейський центральний банк (після вступу в дію Амстердамського договору) теж відповідно до положень ст. 230 можуть звертатись зі скаргою до Суду, якщо метою цієї скарги є захист їх прав. Ця передумова має місце в тих випадках, коли ухвалення правового акту опирається на норму, що передбачає лише процедуру консультацій, тоді як в основу прийняття правового можна було б покласти й норму, якою передбачена процедура співпраці (пошуку спільної позиції) чи співучасті у прийнятті рішень. Після підписання Договору про Європейський Союз у ст. 230 зафіксовано, що Суд може здійснювати перевірку правомірності спільних дій Європейського Парламенту та Ради. Це стосується передусім процедури співучасті у прийнятті рішень, передбаченої ст. 251, в рамках якої ухвалюються спільні рішення Ради та Європейського Парламенту.

### **Бездіяльність органів Співтовариства всупереч договірним положенням: позов проти бездіяльності згідно зі ст. 232 ДЄСпв**

Кожна країна-член, а також інші інститути Співтовариства, можуть звертатись з позовом до Суду проти бездіяльності, якщо Європейський Парламент, Рада або Комісія, порушуючи умови Договору, не приймають жодного рішення. Подачі позову має передувати звернення до відповідного органу з вимогою виконання потрібної дії. Правом подавати позов проти бездіяльності користуються також всі фізичні та юридичні особи, якщо відповідний інститут Співтовариства не приймає щодо такої особи жодного акту, окрім рекомендації чи висновку. Саме Європейський Парламент багаторазово використовував цей

порядок оскарження проти Комісії, щоб надати особливої ваги своїм резолюціям, в яких пропонується розпочати передбачені для відповідного випадку процедури прийняття законодавчого акта. Немає єдності і в питанні про те, з якого моменту Комісію можна звинувачувати у бездіяльності, яка порушує положення Договору. Проте одноставною є принаймні думка про те, що необхідною передумовою звернення органу з позовом, є принаймні повторно висунена вимога про те, щоб розпочати процедуру прийняття правового акта, і відсутність реакції на неї з боку органу, проти якого висувається позов.

### **Процедура ухвалення преюдиціальних рішень згідно з положеннями ст. 234**

Цей механізм має на меті забезпечення єдності європейського права. Відповідно до ст. 234, абзац 2 ДЄСпв, суди країни-члена можуть звертатись до Європейського Суду в тих випадках, коли відповідне юридичне питання торкається тлумачення Договорів Співтовариства або правомірності дій його інститутів, якщо рішення Суду з цих питань є важливим для розгляду і вирішення по суті справи, що прийнята до провадження національним судом. Згідно зі ст. 234, вони зобов'язані звертатись до Суду, коли будь-яке питання ставиться у справі, яка вже розглядається судом країни-члена, рішення якого не підлягають оскарженню згідно з національним законодавством. Якщо суди країн-членів не виконують цієї вимоги, вони — принаймні на думку Федерального Конституційного Суду — порушують принцип законності дій судді, сформульований в ст. 101, абзац 1 Основного Закону.

Крім того, існує чимало **інших процедур**:

- процедура відшкодування збитків, заподіяних службовцями при виконанні ними своїх обов'язків, передбачена ст. 235 у поєднанні зі ст. 288 ДЄСпв;
- службові та дисциплінарні спори між Співтовариством та його службовцями відповідно до ст. 236 ДЄСпв та ст. 91 Уставу службовця Співтовариства;
- спори щодо діяльності Європейського інвестиційного банку та національних центральних банків згідно з положеннями ст. 237 ДЄСпв;
- надання висновків щодо будь-якого арбітражного застереження, ст. 238 ДЄСпв;
- провадження в арбітражних спорах, ст. 239 ДЄСпв;
- провадження в рамках контролю за дотриманням суттєвих процедурних вимог при ухваленні постанов, ст. 241 ДЄСпв;
- тимчасові постанови Суду, ст. 243 ДЄСпв;
- призупинення примусового звернення стягнення, ст. 256, абзац 4 ДЄСпв;



- ❑ надання висновків, пропозицій чи рекомендацій, наприклад, при укладенні міжнародних угод чи договорів про асоціацію (ст. 300 ДЄСпв);
- ❑ касаційне провадження проти рішень суду першої інстанції: ст. 3 Рішення Ради від 24 жовтня 1988 року у поєднанні зі ст. 49 Уставу Суду.

#### 4.5.3 Суд першої інстанції

24 жовтня 1988 року Рада Міністрів прийняла рішення про те, щоб у складі Європейського Суду в Люксембурзі заснувати Суд першої інстанції. Завдяки запровадженню цього органу правочинства було покладено нарешті край винятковому і монопольному становищу Європейського Суду і здійснено перехід до членування юрисдикції на європейському рівні по вертикалі. Першочерговою метою створення Суду першої інстанції було полегшення діяльності Європейського Суду. Суд першої інстанції, як і Європейський суд, знаходиться в Люксембурзі. Його юрисдикція поширюється на розгляд в першій інстанції всіх позовів фізичних чи юридичних осіб, предметом яких є правові дії органів та інститутів ЄС. Саме він покликаний забезпечити кращі можливості для звернення з боку службовців Співтовариства та громадян ЄС до Європейського Суду та рівномірніший розподіл обсягів роботи між Європейським Судом та Судом першої інстанції (ст. 225 ДЄСпв).

#### 4.5.4 Чинність рішень

Рішення Європейського Суду є обов'язковими насамперед для учасників судового провадження. Вони оприлюднюються в офіційному Збірнику матеріалів Суду. Основний зміст резолюційної частини рішення публікується ще й в Офіційному віснику ЄСпв. Якщо Суд оголошує окремі правові акти ЄСпв чи ЄС недійсними або скасовує їх, таке рішення є обов'язковим для всіх, кого воно стосується. Звернення стягнення можливе лише за тими рішеннями, які покладають на сторони фінансові зобов'язання і можуть бути виконані країнами-членами. З 1993 року Європейський Суд має право стягувати штраф у тих випадках, коли окремі країни-члени не виконують своїх зобов'язань, що впливають з рішень Суду (ст. 228 ДЄСпв).

Завдяки розширенню кола договірних повноважень після укладення Амстердамського договору, і не в останню чергу, власній судовій практиці, значно зросли повноваження Європейського Суду на ухвалення рішень. З огляду на цю тенденцію зростає також і його значення в системі інститутів та політичній побудові Європейського Союзу. Оскільки системою Співтовариства не передбачено чіткого розмежування між різними гілками судової влади, Європейський суд в якості цілісного суду ЄСпв здійснює різноманітні функції. Він є водночас і «Конституційним судом», бо здійснює



перевірку дотримання договірних положень країнами-членами Співтовариства, «**Адміністративним судом**», бо розглядає позови фізичних і юридичних осіб проти правових актів чи бездіяльності службовців Співтовариства, «**Цивільним судом**», бо розглядає справи, пов'язані з відшкодуванням збитків, заподіяних службовцями Співтовариства при виконанні ними своїх посадових обов'язків і здійснює перевірку вимог про відшкодування збитків, висунутих проти Співтовариства, «**Арбітражним судом**», бо розглядає правові спори між країнами-членами, і, нарешті; «**Експертною інстанцією**», бо надає експертні висновки щодо договірних угод з третіми країнами та міжнародними організаціями.

## 4.6 Рахункова палата

### **Договірні засади:**

Ст. 7, 246-248, 276 ДЕСпв.

### **Повноваження:**

- перевірка звітності, правомірності і дотримання передбаченого порядку здійснення всіх платіжних операцій ЄС та його органів і інститутів;
- перевірка раціональності та економності витрачання бюджетних коштів ЄС.

### **Засоби:**

Після завершення поточного бюджетного року Європейська рахункова палата (ЄРП) представляє річний звіт, який має бути розглянутий ЄП до прийняття ним рішення про затвердження звіту Європейської Комісії по виконанню бюджету. Крім того, Європейська рахункова палата принагідно може подавати спеціальні звіти.

### **Склад:**

П'ятнадцять членів відповідно до кількості країн, що входять до складу ЄС. Після консультацій з Парламентом вони обираються Радою шляхом одностайного голосування терміном на шість років. Голова обирається строком на три роки.

### **Порядок голосування**

ЄРП є колегіальним органом і приймає свої рішення, як правило, більшістю голосів від свого складу. Окремі члени Палати відповідають за окремі напрямки аудиту.

### **Місцезнаходження:**

Місцезнаходженням ЄРП є Люксембург.

**Web-сторінка:** <http://www.eca.eu.int>



Відставка Комісії та викриття корупції і марнотратства в діяльності органів Європейського Союзу в 1999 році зайвий раз засвідчили важливу роль незалежного контролю за діяльністю органів Співтовариства. Європейська рахункова палата, один з найважливіших органів Співтовариства, уособлює наднаціональний та правовий характер ЄС і виділяє Європейський Союз з-поміж кола інших міжнародних організацій. Рахункова палата не є органом правочинства, а тому її висновки в рамках аудиту не мають статусу суддівських рішень. Попри цю обставину, органи Співтовариства та країни-члени надають її звітам і висновкам неабиякого значення.

З огляду на роль Європейського Парламенту як складової частини цілісного бюджетного органу ЄСпв, він потребує підтримки Рахункової палати. Щоправда, комітет із питань бюджетного процесу є до певної міри внутрішнім механізмом парламентського контролю, однак специфічний порядок здійснення фінансової діяльності неминуче зумовлює й необхідність контролю ззовні. Рахункову палату в її нинішньому вигляді було створено на вимогу Європейського Парламенту шляхом внесення змін до Договору від 22 липня 1975 року на основі існуючих на той час в рамках ЄСВС установ. Свою діяльність вона розпочала в жовтні 1977 року.

Відповідно до кількості країн, що входять до складу ЄС, Рахункова палата складається з 15 членів, які після консультацій з Європейським Парламентом призначаються на свої посади Радою шляхом одностайного голосування. Чисельність апарату Рахункової палати складає понад 300 службовців.

Головне завдання Рахункової палати полягає в перевірці законності та правильності бюджетних надходжень та видатків, а також раціонального та належного використання бюджетних коштів Європейського Співтовариства.

Європейська Комісія повністю відповідає за виконання бюджету Співтовариства. В цьому зв'язку на Європейський Парламент покладено завдання щодо надання дозволу на затвердження звіту Комісії про належне виконання бюджету у відповідності з усіма встановленими нормами і правилами. (ст. 276 ДЄСпв). Вирішення саме цього питання ЄП значною мірою залежить від звітів, які подаються Рахунковою палатою.

Після закінчення поточного бюджетного року, тобто в листопаді, ЄРП надає річний звіт про «Законність та правильність бюджетних надходжень і витрат» (ст. 248 (2) ДЄСпв). В окремих розділах Звіту детально розглядаються наслідки діяльності кожного органу чи інституту. Контрольні функції ЄРП поширюються як на виконання бюджету Співтовариства в цілому, надання позичок та займів ЄС, Євратому та ЄСВС, так і на фінан-



сову діяльність підпорядкованих їй інститутів та агенцій. Її контролю підлягають зокрема всі національні, регіональні та місцеві органи влади та всі організації-донори, незалежно від місця їх знаходження, тобто на території країн-членів чи на територіях третіх країн, що отримують допомогу в рамках співробітництва з країнами третього світу. Такий обсяг повноважень дає можливість Рахунковій палаті здійснювати аудит по всьому світу, її діяльність відповідно не обмежується географічними кордонами Європейського Союзу (наприклад, перевірка форм участі ЄС в Мостарі).

Окрім чергового ґрунтового контролю за виконанням бюджету, ЄРП може розпочати аудит до початку строку звітності («поточний контроль»). Іншими механізмами впливу ЄРП є складання спеціальних звітів з окремих питань та надання експертних висновків на вимогу того чи іншого інституту ЄС (ст. 248 (4) ДЄСПв). Головною метою її діяльності, крім загального аудиту, залишається також перевірка відповідності системи видатків в ЄСПв цілям Співтовариства та виявлення недоліків у виконанні бюджету.

Ст. 230 ДЄСПв передбачено право звернення ЄРП з позовом до Європейського Суду. Перевірка базується на бухгалтерській звітності (ст. 248 (3) ДЄСПв), причому на всі органи та інститути країн-членів покладено обов'язок надавати Рахунковій палаті підтримку в здійсненні нею своїх повноважень.

Річний звіт надається інститутам ЄС і публікується в «Офіційному Віснику Європейського Співтовариства» разом з відповідями цих інститутів на зауваження Рахункової палати.

У річному звіті за листопад 1998 року Рахункова палата знову зробила висновок про те, що в 1997 бюджетному році внаслідок порушення встановлених норм і правил допущено втрати бюджетних коштів в розмірі 5% від їхньої загальної суми, тобто майже 4 млрд. євро, що відповідало приблизно бюджетним втратам минулого року. Серед основних причин називались брак контролю, безгосподарність та шахрайство. Ці негативні тенденції спостерігались практично у всіх сферах діяльності Співтовариства. Було висунуто звинувачення на адресу програми надання допомоги ЕСНО, програми PHARE, через яку практично без жодного помітного ефекту пройшла третина всіх коштів, передбачених для атомних електростанцій в східно-європейських країнах, а також проти практики Комісії з надання фінансової підтримки риболовному флоту.

Крім річного звіту, ЄРП надала в 1998 році ще й 25 спеціальних звітів. В них вміщено результати вивчення ситуації в найрізноманітніших областях, зокрема заходів Співтовариства щодо відбудов у колишній Югославії, здійснено контроль за реа-



лізацією програми надання допомоги Співтовариством на розвиток Південної Африки і проаналізовано діяльність підрозділу Європейської Комісії по боротьбі з шахрайством UCLAF.

З огляду на зростаючий обсяг завдань та фінансування ЄСпв/ЄС діяльність Рахункової палати набуває дедалі більшої ваги для ефективного функціонування Європейського Союзу. Відставка Комісії в березні 1999 року стала яскравим свідченням потенціалу Європейської Рахункової палати у боротьбі з безгосподарністю та марнотратством на європейському рівні. На додаток до існуючих виникли нові механізми контролю, покликані запобігати корупції в Комісії. До них належить і Відомство у справах боротьби з шахрайством (OLAF), створене на базі UCLAF.

#### 4.7 Європейський центральний банк (ЄЦБ)

**Договірні засади:**

Ст. 8, 105-124 ДЄСпв; Протокол до Договору про Європейський Союз, Протокол про Статут Європейської системи центральних банків (ЄСЦБ) та Європейський центральний банк (ЄЦБ).

**Склад:**

Разом із національними центральними банками країн-членів ЄС Європейський центральний банк (ЄЦБ) утворює Європейську систему центральних банків (ЄСЦБ). Органами ЄЦБ, які приймають рішення, є Рада Директорів ЄЦБ, Рада ЄЦБ та Розширена Рада ЄЦБ.

**Функції:**

ЄСЦБ несе відповідальність за всю монетарну політику країн єврозони, а також за здійснення валютних операцій та управління валютними резервами і їх нагромадження. Метою діяльності є забезпечення цінової стабільності та підтримка загальної економічної політики Співтовариства, якщо її здійснення не шкодить реалізації основної мети — цінової стабільності.

**Засоби:**

Постанови, рішення, директиви і заходи, висновки.

**Місцезнаходження:**

ЄЦБ знаходиться у місті Франкфурт-на-Майні.

Після того як голови держав та урядів Союзу прийняли рішення про перехід до третього етапу Економічного і валютного союзу (ЕВС), 1 червня 1998 року було офіційно створено Європейський центральний банк (ЄЦБ). Він прийшов на зміну Європейсь-



кому валютному інституту, який забезпечив підготовку до запровадження спільної валюти на другому етапі ЕВС.

ЄЦБ разом із національними центральними банками п'ятнадцяти країн-членів ЄС входить до складу Європейської системи центральних банків (ЄСЦБ). На ЄСЦБ покладено відповідальність за спільну монетарну політику країн-членів єврозони, здійснення валютних операцій, управління та підтримання валютних резервів і забезпечення безперебійного функціонування платіжної системи. ЄСЦБ сприяє здійсненню заходів, змістом яких є зміцнення стабільності фінансової системи, і користується виключним правом емісії євробанкнот в межах Співтовариства. Крім того, ЄЦБ має право на висловлення своєї думки щодо всіх пропозицій про ухвалення всіх правових актів Співтовариства та щодо всіх проектів законів національних офіційних органів влади, які стосуються його сфери повноважень, звернення із запитом про надання статистичних даних, необхідних для його роботи, представництво у сфері міжнародного співробітництва, участь в діяльності міжнародних валютних установ (ст. 23, 6 (2) Статуту).

Керівництво ЄСЦБ здійснюється органами ЄЦБ, що ухвалюють рішення. До Ради директорів входить Голова, заступник голови та ще чотири члени. Рада директорів ЄЦБ відповідає за здійснення грошової політики у відповідності з директивами та рішеннями Ради ЄЦБ. Члени Ради директорів призначаються терміном на вісім років головами держав та урядів після консультацій з Радою ЄЦБ та Європейським Парламентом. До складу Ради ЄЦБ входять члени Ради директорів ЄЦБ, голови національних центральних банків тих країн-членів, які увійшли до зони євро, а також, без права голосу, Голова Ради ЄС з питань економіки і фінансів та член Комісії. Рада ЄЦБ є найвищим органом ЄСЦБ, уповноваженим приймати рішення. Вона видає важливі директиви та постанови, ухвалює рішення і вживає необхідних заходів з метою виконання завдань, покладених на ЄСЦБ Договором. На відміну від Ради ЄЦБ, до складу Розширеної ради ЄЦБ входять усі голови національних центральних банків, члени Ради директорів, які, щоправда, за винятком Голови та його заступника, не мають права голосу. Розширена рада займається насамперед завданнями, пов'язаними з тією обставиною, що не всі члени Співтовариства увійшли до зони євро.

Рада директорів завжди, а Рада ЄЦБ — як правило, можуть ухвалювати рішення простою більшістю голосів (якщо кількість голосів «за» і «проти» є рівною, вирішальне значення має голос Голови). Якщо йдеться про питання, що торкаються статусу національних центральних банків як власників певної частки у капіталі ЄЦБ, рішення Ради ЄЦБ приймається кваліфікованою більшістю, а вага голосів визначається відповідно до розміру



zareєстрованої частки капіталу. Рада директорів в цьому випадку не має права голосу (ст. 10 (2 та 3) Статуту).

Незалежність ЄЦБ забезпечується насамперед відповідними положеннями ДЄСпв та Статуту ЄЦБ. Так, зокрема, будь-які вказівки чи розпорядження ззовні не мають ніякого впливу ані на ЄЦБ, ані на членів його органів, уповноважених приймати рішення. ЄЦБ має право на звернення до Європейського Суду, власний бюджет, а ефективність розпорядження коштами перевіряється Європейською рахунковою палатою (ст. 27 та 35 Статуту).

До штату Європейського центрального банку входить приблизно 700 співробітників.

## 4.8 Економічний і Соціальний комітет (ЕСК)

### **Договірні засади:**

Ст. 7, абзац 2 ДЄСпв, ст. 257-262 ДЄСпв.

### **Склад:**

222 члени з 15 країн, що входять до ЄС: по 24 від Німеччини, Франції, Великобританії та Італії, 21 від Іспанії, по 12 від Бельгії, Греції, Нідерландів, Австрії, Португалії та Швеції, по 9 з Данії, Фінляндії та Ірландії, 6 — від Люксембурга (ст. 258 ДЄСпв). Комітет обирає зі свого складу Голову та Президію (24 члени) терміном на два роки.

### **Функції:**

ЕСК є інститутом представництва інтересів країн-членів ЄС у сфері економічного та соціального життя, він здійснює дорадчі функції.

### **Засоби:**

Висновки, що надаються Раді та Комісії, консультації з Європейським Парламентом та надання висновків за власною ініціативою.

### **Місцезнаходження:**

Місцезнаходженням ЕСК є Брюссель.

Завдання Економічного і Соціального комітету (ЕСК), заснованого в 1958 році, полягає в формуванні та представництві позицій зацікавлених сторін на європейському рівні при підготовці рішень, обов'язкових для виконання. Нині ЕСК вбачає в собі не лише «трибуну» для висловлення позицій економічних та соціальних партнерів, а насамперед «орган представництва й організованого громадянського суспільства в Європейському Союзі».

Функція ЕСК полягає у наданні Комісії та Раді своїх висновків щодо запланованих до ухвалення правових актів у випадках, передбачених Договором, тобто тоді, коли консультації з ним є



необхідною передумовою законності ухваленого правового акту, але не мають обов'язкової правової сили. Крім того, Комісія та Рада можуть приймати рішення про додаткові консультації з Економічним і Соціальним комітетом, що виходять за межі необхідності, сформульовані у Договорі. Європейський Парламент теж може вдаватись до консультацій з ЕСК. Крім цього Економічний і Соціальний комітет має повноваження надавати висновки з власної ініціативи, які проте не можуть набувати правової чинності. З погляду договірних положень та станом на сьогоднішній день ЕСК не є повновартісним органом Співтовариства (ст. 7 ДЄСпв), в ньому вбачають допоміжний або консультативний орган. Зокрема він не має права звертатись з позовом до Європейського Суду.

Економічний і Соціальний комітет складається з 222 членів. Такий склад покликаний забезпечити належне представництво різних груп, які діють в економічній та соціальній сфері суспільного життя. На практиці місця розподіляються так: третину членів делегують роботодавці, ще одну третину — наймані працівники і останню третину — різноманітні організації, що здійснюють представництво за інтересами (зокрема, спілки споживачів, торгові палати, об'єднання сільськогосподарських виробників). Члени ЕСК призначаються за взаємним погодженням країн, які входять до ЄС. Комітет обирає зі свого складу Голову терміном на два роки. Після змін, внесених у Договір у 1993 році, якими було скасовано обов'язкове надання дозволу на ухвалення регламенту ЕСК з боку Ради, він самостійно вирішує питання, пов'язані з організацією роботи та процедурою. Комітет приймає рішення на пленарному засіданні. В складі ЕСК працює чимало експертних груп, які здійснюють підготовку висновків ЕСК відповідно до свого фахового напрямку. Протягом останніх чотирьох років простежується тенденція до щорічного зростання кількості висновків, протягом останнього року надано 175 висновків, з них майже 17% з власної ініціативи.

Право ЕСК брати участь в різноманітних сферах політики Співтовариства поетапно розширювалось шляхом внесення змін до існуючих Договорів, насамперед після ухвалення Єдиного Європейського Акта, Маастрихтського і Амстердамського договорів. Нині ЕСК залучається до процесу консультацій в багатьох сферах політики Співтовариства, зокрема, при вирішенні питань про свободу пересування працюючих за наймом, свободу заснування підприємств і здійснення економічної діяльності, у сфері соціальної, промислової, екологічної політики, а також політики в галузі охорони здоров'я, освіти, наукових досліджень та зайнятості.



Комітет має власний секретаріат, що налічує близько 140 службовців та ще 520 співробітників, що працюють в Комітеті регіонів, на який спирається ЕСК у своїй повсякденній роботі.

#### 4.9 Комітет регіонів (КР)

**Договірні засади:**

Ст. 7, абзац 2 ДЕСпв, ст. 263-265 ДЕСпв.

**Повноваження:**

Надання консультативної допомоги Комісії та Раді, надання висновків за власною ініціативою у випадках, коли Комітет вважає такі дії доцільними.

**Склад:**

222 представники регіональних та місцевих органів ЄС: по 24 від Німеччини, Франції, Великобританії та Італії, 21 з Іспанії, по 12 від Бельгії, Греції, Нідерландів, Австрії, Португалії та Швеції, по 9 від Данії, Фінляндії та Ірландії, 6 від Люксембургу (ст. 263 ДЕСпв). КР із числа своїх членів обирає Голову та президію терміном на два роки.

**Функції:**

Інститут представництва інтересів регіональних та місцевих органів ЄС, орган, що надає консультації Раді та Комісії.

**Засоби:**

Надання висновків, що не мають зобов'язуючої сили, органам, які ухвалюють рішення, надання висновків за власною ініціативою.

**Місцезнаходження:**

КР розташований в Брюсселі.

**Web-сторінка:** <http://www.cor.eu.int/>

Завдяки створенню в рамках Маастрихтського договору від 1993 року Комітету регіонів (КР), регіональні та місцеві органи зі статусом правосуб'єктності отримали можливість брати участь в діяльності Європейського Союзу у формі власного самостійного інституту. КР, що є за своєю сутністю дорадчим інститутом, здійснює систематизацію та концентроване представництво регіональних і місцевих інтересів у законотворчому процесі Співтовариства. При цьому, з одного боку, вже на ранній стадії має бути забезпечений аналіз наслідків запланованого до ухвалення правового акту для громадян ЄС, територіальних громад та регіонів, з іншого боку, максимальне наближення європейського процесу інтеграції до інтересів і запитів пересічних громадян та їх інформування з метою досягнення якомога ширшого консенсусу щодо рішень, які приймаються на рівні ЄС.



Комітет регіонів функціонує як дорадчий інститут, з яким повинна консультиватись Рада, Комісія та Європейський Парламент у випадках, передбачених Договором, і насамперед у тих галузях політики, які безпосередньо торкаються інтересів регіонів. Такими галузями зокрема є освіта, культура, охорона здоров'я, розвиток транс'європейських мереж, а також економічне та соціальне згуртування, сюди ж належить і діяльність структурних фондів. Крім того, відповідно до ст. 262 ДЕСпв, у випадках, коли Економічний і соціальний комітет залучається до консультацій, Рада чи Комісія звертаються з проханням про надання висновків до Комітету регіонів. Крім того КР користується правом надавати висновки за власною ініціативою, що забезпечує організаціям — представникам регіональних та місцевих інтересів можливість висловити свою позицію з усіх питань європейської інтеграції.

За перші чотири роки свого існування КР ухвалив близько 200 висновків, до того ж спостерігається тенденція до зниження кількості висновків, наданих з власної ініціативи. Так із 46 висновків за 1998 рік лише сім ухвалено за власною ініціативою.

З огляду на обмеженість повноважень Консультативної ради регіональних та місцевих органів зі статусом правосуб'єктності при Комісії, скликаної в червні 1988 року, та зростання рівня вторгнення різних напрямків політики Співтовариства на рівень повноважень регіональних органів управління, під час міжурядової конференції, яка передувала укладенню Маастрихтського договору, насамперед німецькі землі, уряд Бельгії та Асамблея європейських регіонів висунули вимогу про створення повновартісного органу представництва регіонів на європейському рівні. У Договорі про Європейський Союз було закріплено статус КР як інституту з дорадчим статусом, «що складається з представників регіональних та місцевих органів». Однак він так і не став, як на те сподівались з самого початку ініціатори його створення, основою для формування третьої палати із законодавчими повноваженнями. І все ж КР, який зібрався на своє установче засідання 9 березня 1994 року, вдалось крок за кроком розширити свої права, що знайшло вияв насамперед у підвищенні ступеня його адміністративної незалежності.

Після укладення Амстердамського договору консультативні повноваження цього інституту було поширено на подальші напрямки політики Співтовариства, зокрема питання, пов'язані з забезпеченням зайнятості, а також на соціальну та екологічну політику. Крім того, відтепер передбачено й можливість консультацій КР з Європейським Парламентом. Однак, як і раніше, КР не має договірних прав вимагати реалізації його висновків та можливості звернутись із позовом про порушення своїх прав до Європейського Суду.



### **Склад і організаційні структури**

Місцезнаходженням Комітету регіонів є Брюссель. Він складається з 222 представників регіональних та місцевих органів зі статусом правосуб'єктності, що не пов'язані будь-якими зобов'язуючими інструкціями. Вони — і така ж кількість альтернативних членів — призначаються Радою ЄС за пропозицією окремих країн-членів шляхом одностайного голосування терміном на чотири роки. Дозволяється також їх повторне обрання. На противагу ЕСК, частина з 222 членів КР представляє регіональну та місцеву політичну еліту. Так, серед членів Комітету від Німеччини є крім міністрів земельних міністерств та їх заступників, ще й прем'єр-міністри федеральних земель.

Після заснування КР в багатьох країнах-членах точились гострі суперечки щодо розподілу місць в ньому, зумовлені насамперед проблемою точного визначення поняття «регіон», а також напруженістю у стосунках між регіональними та місцевими органами. До складу КР другого скликання, термін службових повноважень якого розпочався у лютому 1998 року, ввійшли 92 представники регіональних та 130 представників місцевих органів зі статусом правосуб'єктності.

Організаційними підрозділами Ради регіонів є Президія, фахові комісії та пленум. Як і інші інститути ЄС, КР має власний Генеральний секретаріат, що займається поточною адміністративною діяльністю. Він також може опиратись на підтримку 88 співробітників адміністративного апарату та на діяльність ще 516 службовців організаційного апарату, які працюють в різних структурних підрозділах, що надають допомогу КР та ЕСК у їх повсякденній роботі.

Висновки КР обговорюються на засіданнях семи фахових комісій, після чого виносяться на засідання Пленуму для їх остаточного ухвалення. Довгострокова стратегія КР, а також розподіл комісій за принциповими галузями, які охоплюються рамками дії Договору, розробляється Президією, що обирається Пленумом терміном на два роки. До її складу входять 36 членів, в тому числі Голова, перший заступник та по одному заступнику від кожної з 15 країн-членів.

Формування позиції Комітету регіонів не лише формально, а й насправді здійснюється через діяльність політичних фракцій. У КР другого скликання розподіл політичних сил виглядає так:

- Соціал-демократична партія Європи (93 мандати);
- Європейська Народна партія (79);
- Європейська ліберальна та демократична партія реформ (23);



- Європейський Альянс (16);
- Позафракційні (11).

Як і в Європейському Парламенті, обидві найбільші фракції тісно співпрацюють між собою. Проте розмежування за фракціями є не єдиною лінією поділу у пошуку та ухваленні рішень. Протиріччя між окремими національними депутатськими групами, між північно- та південнонімецькими регіонами або між територіальними громадами та регіонами час від часу теж можуть відігравати неабияку роль, не зумовлюючи при цьому якихось постійних чи стабільних ліній конфлікту.

Наприкінці першого терміну своїх офіційних повноважень Комітет регіонів зміг лише до певної міри виправдати ті дещо завищені сподівання, які покладались на нього регіональними органами зі статусом правосуб'єктності в межах певної території. Питання про те, чи зміг КР насправді стати переконливим кроком у напрямку до створення «Європи регіонів», так само як і про його роль в якості «об'єднувальної ланки» між громадянами та інституціями ЄС, залишається поки що відкритим.

З огляду на обмежені можливості співучасті цього інституту в прийнятті рішень, німецькі федеральні землі намагаються посилити свою вагу на європейському «театрі дій» і поза його межами. І все ж КР, що є порівняно молодого організацією, вдалось протягом короткого часу стати дієздатним інститутом і надати чимало висновків принципової ваги з питань, пов'язаних з життєдіяльністю регіонів.

## 4.10 ЄВРОПОЛ

### **Договірні засади:**

Ст. 29 і 30 ДЄС.

### **Склад:**

В 1999 році в штаті цієї організації нараховувалось близько 200 службовців, з них 44 співробітники по зв'язках з правоохоронними службами, що займаються виявленням і розслідуванням кримінальних правопорушень в країнах-членах ЄС при ЄВРОПОЛі.

### **Органи:**

Адміністративна Рада, директор, спільна контрольна служба захисту комп'ютерної інформації, інспектор з фінансів та фінансовий комітет.

### **Місцезнаходження:**

Штаб-квартира ЄВРОПОЛу розташована в Гаазі.

**Web-сторінка:** [www.europol.eu.int](http://www.europol.eu.int)



Європейське поліцейське відомство ЄВРОПОЛ є особливим інститутом, існування якого передбачено Договором про ЄС. Однак насправді ЄВРОПОЛ було створено в 1995-1999 рр., завдяки укладенню угоди між країнами-членами ЄС.

По мірі поетапного скасування внутрішніх кордонів та контролю на них, формувалася не лише спільний внутрішній ринок, а й єдиний «кримінально-географічний» простір, що негативно вплинуло на діяльність по боротьбі зі злочинністю і створювало загрозу для безпеки громадян ЄС. Транскордонна мобільність національних поліцейських служб значно поступається мобільності злочинців. Тому в Маастрихтському договорі була передбачена співпраця між країнами-членами та їх правоохоронними органами, що займаються викриттям і розслідуванням кримінальних злочинів, в області подолання злочинності та створення Європейського поліцейського відомства ЄВРОПОЛ. Першим конкретним кроком до втілення цього задуму в практику стало рішення Ради ЄС, ухвалене в червні 1993 року, про формальне заснування Європейського відділу по боротьбі з наркотиками (ЄВН) та визначення його основних сфер діяльності (боротьба з наркобізнесом та пов'язаним з ним відмиванням грошей). Відразу ж після цієї події Рада Міністрів розширила повноваження ЄВН і включила своїм рішенням до його сфер діяльності здійснення спільних заходів для протидії злочинності, пов'язаної з ядерними матеріалами та речовинами, нелегальної організованої імміграції, спекуляції автомобілями (березень 1995 року), а також з метою боротьби проти торгівлі людьми (грудень 1996 року). 26 липня 1995 року члени Ради Міністрів погодили між собою рішення щодо укладення угоди про створення Європейського поліцейського відомства ЄВРОПОЛ. Гаага стала резиденцією ЄВН та ЄВРОПОЛу.

Угода про створення ЄВРОПОЛу набула чинності після її ратифікації всіма країнами-членами 1 жовтня 1998 року. У процесі ухвалення подальших правових актів, пов'язаних з імплементацією цієї угоди, 1 липня 1999 року ЄВРОПОЛ зміг в повному обсязі приступити до виконання покладених на нього обов'язків. Затримка в часі початку його діяльності пояснюється ще й тою обставиною, що до середини 1996 року британський уряд відмовлявся визнавати повноваження Європейського Суду як останньої інстанції, що має право тлумачити положення Конвенції про ЄВРОПОЛ, і блокував початок процедури ратифікації. В результаті тривалих переговорів в Раді Міністрів, що до того ж підлягали дії норми про одностайне голосування, в липні 1996 року на засіданні Європейської Ради у Флоренції зрештою вдалось погодити варіант угоди, про неприєднання (Opting-out) Великобританії.



ЄВРОПОЛ було створено з метою покращення ефективності в діяльності правоохоронних служб країн-членів ЄС та сприяння оперативної співпраці між ними щодо запобігання і боротьби з тероризмом, незаконною торгівлею наркотиками та іншими особливо серйозними формами міжнародної злочинності. Основні зусилля у реалізації оперативних заходів здійснюються на рівні правоохоронних органів країн-членів, що займаються виявленням і розслідуванням кримінальних злочинів, і діяльність яких може бути значно покращена завдяки використанню банків даних ЄВРОПОЛУ та іншої статистичної інформації, зібраної та систематизованої на території всієї Європи, яку можна будь-якої миті отримати через комп'ютерну мережу ЄВРОПОЛУ з Гааги.

Для досягнення поставлених цілей ЄВРОПОЛ виконує у своїй повсякденній діяльності такі завдання:

- а) накопичення, збереження, обробка, аналіз інформації, що стосується цільових напрямків у його діяльності, вказаних у ст. 30 ДЄС, Конвенції про ЄВРОПОЛ та в щорічних робочих програмах діяльності ЄВРОПОЛУ Ради Міністрів ЄС; налагодження взаємного обміну відповідною інформацією між структурними підрозділами в кожній країні-члені ЄС, створення і постійна актуалізація автоматизованих банків інформації;
- б) після змін, внесених під час укладення Амстердамського договору до ст. 30 ДЄС, Рада Міністрів може надавати ЄВРОПОЛУ повноваження, покликані полегшити підготовку, координацію та здійснення конкретних розслідувань. Сюди, окрім надання підтримки компетентним органам країн-членів, належать й оперативні дії спільних груп із залученням представників ЄВРОПОЛУ. Рада Міністрів може також ухвалювати рішення, які наділяють ЄВРОПОЛ можливістю вимагати від компетентних органів країн-членів здійснення та координації особливо важливих розслідувань. Зрештою Рада Міністрів може сприяти досягненню домовленостей про налагодження зв'язків між співробітниками прокуратури та карного розшуку, які спеціалізуються у боротьбі з організованою злочинністю у тісній співпраці з ЄВРОПОЛОМ.

Інформаційна система, насичена відповідними банками даних, представленими правоохоронними органами країн-членів, що займаються виявленням і розслідуванням кримінальних злочинів, містить дані про осіб, що мають судимість за скоєння злочинів, які входять до компетенції ЄВРОПОЛУ, про осіб, які перебувають під підозрою у скоєнні таких злочинів, а також про осіб, стосовно яких є факти, що свідчать про можливість скоєння ними таких злочинів. Доступом до цієї системи користуються всі центральні національні правоохоронні служби та



делеговані ними представники по зв'язках з ЄВРОПОЛОМ (ELO). Крім того, ЄВРОПОЛ веде оперативно-пошукові банки, що використовуються для поточного робочого аналізу. В цих банках накопичено дані про осіб, що можуть бути залучені як свідки або потерпілі, або які стали жертвами відповідного злочину.

У складі ЄВРОПОЛу діють такі органи:

- а) адміністративна рада, що бере участь в ухваленні всіх принципово важливих рішень поза межами службових обов'язків поліцейського відомства. До її складу входить один представник від кожної країни-члена. Рішення, як правило, приймаються двома третинами голосів;
- б) директор, що призначається Радою після надання висновку Адміністративної Ради одноставним голосуванням терміном на чотири роки з можливістю однократного повторного призначення. Він несе зокрема відповідальність за виконання завдань, покладених на ЄВРОПОЛ, і керує його роботою. З квітня 1999 року директором ЄВРОПОЛу призначено Юргена Шторбека (Німеччина), а його заступниками стали Віллі Бруггеман (Бельгія), Жорж Раухс (Люксембург), Емануель Маротта (Італія), Девід Лоренс Велс-Рассел (Великобританія) та Жіль Леклер (Франція). За рішенням Ради Міністрів ЄС директор та його заступники можуть бути звільнені з посади рішенням, за яке подано дві третини голосів;
- в) спільна контрольна служба захисту комп'ютерної інформації, де працює по два представники від кожної з установ країн-членів ЄС, що займаються захистом і збереженням комп'ютерних даних;
- г) інспектор з фінансів, що призначається Адміністративною радою;
- г) фінансовий комітет, до складу якого входить по одному представнику від кожної країни-члена ЄС і який здійснює необхідну підготовчу роботу щодо забезпечення діяльності інших органів ЄВРОПОЛу.

Політичний контроль за діяльністю ЄВРОПОЛу здійснюється не лише Радою Міністрів ЄС, а й Європейським Парламентом, куди від Головуючого у Раді надходить річний звіт про здійснений ЄВРОПОЛОМ обсяг роботи. Будь-які зміни в Конвенції про ЄВРОПОЛ можуть бути ухвалені лише після консультацій з Європейським Парламентом.



## 4.11 Інституційні реформи

### **Договірні засади:**

Ст. 48 ДЕС (пропозиції щодо внесення змін до Договорів, конференція представників урядів країн-членів ЄС) та 49 ДЕС (домовленість країни-кандидата з країнами-членами про прийняття в члени Союзу і пов'язані з нею зміни в Договорах), протокол № 7 до Договору про ЄС про інститути з огляду на розширення Європейського Союзу.

### **Цілі:**

Внесення змін до інституційних та процедурно-правових засад функціонування ЄСпв та ЄС для забезпечення ефективності, прозорості та демократичного характеру їх функціонування та механізмів прийняття рішень, підвищення дієздатності ЄС, поступальний розвиток процесу європейської інтеграції.

### **Процедура:**

Ст. 48 ДЕС: Країна, що здійснює головування в Раді ЄС, скликає міжурядову конференцію, якщо Рада, за ініціативою Європейської Комісії або однієї з країн-членів та після консультацій з Європейським Парламентом (ЄП), ухвалює позитивний висновок з цього питання простою більшістю поданих голосів.

Ст. 49 ДЕС: Крім умов приєднання до Договорів, на основі яких створено Союз, всі зміни, які стають необхідними з огляду на появу нової країни-члена, врегульовуються в рамках угоди між країнами-членами та країною, що звернулася з проханням про вступ.

**Web-сторінки:** <http://www.europarl.eu.int/>; <http://europa.eu.int/>

Договірні засади ЄС, як і національні конституції країн-членів ЄС, переживають постійний процес змін. Країни-члени, що є «творцями Договорів», можуть вносити до них необхідні зміни в рамках ретельно визначеної в ДЕС процедури. Реформування інституційних та процедурно-правових засад функціонування ЄС є насамперед предметом діяльності міжурядових конференцій, результатом якої стає внесення змін до Договорів про заснування ЄСпв та ЄС. З моменту укладення Договору про злиття органів Європейського Співтовариства у квітні 1965 року ці Договори переглядались тричі:

- в період з 1985 по 1987 рік шляхом ухвалення Єдиного Європейського Акта (ЄЄА);
- з 1991 по 1993 рік у формі Маастрихтського договору;
- з 1995 по 1999 рік у зв'язку з укладенням Амстердамського договору.



Однак всі вони стосуються не лише змін в інституційних та процедурно-правових засадах, а й суті самого процесу інтеграції, бо в них дається визначення цілей, завдань та принципів діяльності ЄСпв/ЄС, додатково сформульовані нові статті, пов'язані з повноваженнями ЄСпв/ЄС та закріплено у формі правового документа, що має обов'язкову юридичну дію, нові або опрацьовані проекти з інтеграції.

Проте інституційні реформи не є виключно прерогативою процесу реформування Договорів, що здійснюється в остаточному вигляді на засіданнях Європейської Ради з наступною ратифікацією ухвалених змін національними парламентами країн-членів. Зустрічі голів держав та урядів є своєрідною «вершиною», що вінчає зусилля в цьому напрямку. Проте існує ще й робочий рівень реалізації положень Договорів — так звані **міжінституційні угоди**, які укладаються між ЄП, Радою та Європейською Комісією і теж можуть потягнути за собою суттєві зміни в інституційному та процедурно-правовому організмі ЄС. Такі угоди мають на меті конкретне опрацювання тих модифікацій, які було ухвалено в процесі змін Договорів, однак між рядками формулювань читаються й можливі варіанти майбутніх переглядів Договорів, а тому вони є своєрідним проміжним варіантом вирішення питань, пов'язаних з процесом постійних змін, яких зазнає система ЄС.

Із часу започаткування процесу європейської інтеграції інституційний механізм ЄС опинився перед перспективою необхідності еволюційного розвитку. Першою кульмінаційною точкою в цьому розвитку стала «політика порожнього крісла», до якої вдалась Франція з 30 червня 1965 року по 28 січня 1966 року, після провалу спроби створити **Європейське оборонне та Європейське політичне співтовариство** (ЄОС та ЄПС, 1954 рік) та вступу в дію в 1958 році **Римських договорів** (ЄЕС та Євратом), а також так званий Люксембурзький компроміс від 29 січня 1966 року.

Зростаюча необхідність інституційних реформ, що особливо посилилась після першої хвилі розширення ЄСпв в 1973 році, вилилась на початку 70-х років в інтенсивну дискусію щодо шляхів реформування та зумовила внесення великої кількості ініціатив, спрямованих на підвищення ефективності інституційної побудови ЄСпв. Так, зокрема у **доповіді Тіндемманса** від 29 грудня 1975 року, підготовленій за дорученням глав держав та урядів ЄСпв, було запропоновано посилити роль Європейської Ради як осередка ухвалення рішень та запровадити регулярне прийняття рішень в Раді більшістю голосів. Після того як доповідь Тіндемманса з огляду на застереження з боку країн-членів не зумовила жодних помітних наслідків, Геншер і Коломбо — міністри закордонних справ Німеччини та Італії — в січні 1981 року висунули нову ініціативу щодо розвитку Європи.

Вони запропонували ухвалити Європейський Акт, в якому слід було передбачити створення ефективніших механізмів прийняття рішень шляхом посилення провідної ролі Європейської Ради, розширення кола повноважень ЄП та відмови від принципу обов'язкового одностайного голосування в Раді. Проте єдиним наслідком **ініціативи Коломбо-Геншера** стало підписання протоколу про наміри в формі **Урочистої Штутгартської заяви у червні 1983 року**. З'ясувалось, що для подолання опору країн-членів і досягнення готовності йти на компроміс та вести переговори, що відповідала б вимогам часу, замало було лише затяжної інституційної кризи та постійного тиску на здійснення реформ. Новою рішучою спробою досягти прориву в процесі реформування став **«Проект Договору про заснування Європейського Союзу»**, ухвалений ЄП в лютому 1984 року. Ініціатива, назву якої запропонував депутат Алтьєро **Спінеллі**, що виступив з нею на сесії парламенту, передбачала суттєве розширення повноважень ЄП, який мав стати другою рівновартісною Раді палатою і нарівні з Радою ухвалювати правові акти і рішення Співтовариства. На фоні проекту Спінеллі Європейська Рада була змушена створити в червні 1984 року комітет з питань інституційного розвитку під керівництвом ірландця Джеймса Дуга, що збирався на свої засідання в кожному окремому випадку і не мав постійного статусу. Цей комітет у червні 1985 року представив звіт, в якому пропонувалось запровадження реального права ЄП на участь в ухваленні рішень та механізму прийняття рішень Радою кваліфікованою більшістю голосів. Після складних переговорів в рамках наступної міжурядової конференції пропозиції **Комітету Дуга** — разом з Білою книгою щодо завершення побудови спільного внутрішнього ринку, підготовленою в 1985 році Комісією — увійшли до **Єдиного Європейського Акта (ЄЕА)**, підписаного в 1986 році. Якщо не брати до уваги чималу кількість винятків, в яких було збережено норму щодо одностайного голосування, можна в цілому констатувати, що ЄЕА запровадив механізм ухвалення рішень у Раді кваліфікованою більшістю голосів, а також процедуру співпраці (пошуку спільної позиції) (ст. 252 ДЄСпв) та процедуру отримання згоди Парламенту на ухвалення рішень (ст. 252 ДЄСпв).

У зв'язку з дедалі більшою відкритістю ЄСпв у східному напрямку, кардинальними зрушеннями у Європі в 1989-1990 роках та далекосяжними наслідками запровадження спільного внутрішнього ринку на початку 90-х років значно зросла потреба в ефективних механізмах ухвалення рішень, гнучкості процедур, їх прозорості, демократичності та парламентській легітимності. Ці обставини зумовили нову динаміку в подальшому розвитку інституційної системи ЄС. Після підписання **Маастрихтського договору** в 1992 році було посилено контрольні функції та повноваження ЄП на участь в ухваленні рішень і роз-



ширено інституційну структуру ЄС у зв'язку із створенням Європейського Центрального банку, Комітету регіонів та запровадженням посади Європейського омбудсмена. Водночас в Договорі підкреслювалась нагальна потреба широкого реформування, а в ст. 48 ДЄС уперше наводилось визначення механізму розгляду пропозицій щодо внесення змін до Договорів, покладених в основу створення Союзу. На основі цієї статті в 1996 році було скликано конференцію представників урядів країн-членів, для того щоб проаналізувати підходи до вирішення тих питань, які не вдалось погодити під час переговорів в Маастрихті, зокрема питання про розширення дії процедури співучасті в прийнятті рішень. Під час численних засідань Європейської Ради було розширено коло тем, які потрібно було розглянути в контексті змін до Договорів, зокрема висунуто пропозиції щодо перевірки оптимальності кількісного складу членів Європейської Комісії, порядку визначення «ваги» голосу в Раді та інструментів і процедур, що є у розпорядженні органів та інститутів ЄС.

Конференція представників урядів країн-членів з самого початку своєї роботи проходила під знаком очікуваних нових раундів розширення ЄС. І вступ до Співтовариства Фінляндії, Австрії та Швеції, який набув чинності в 1995 році, і перспектива приєднання до ЄС нових країн центрально- та Східноєвропейського регіону, окреслена в **червні 1992 року** на засіданні **Європейської Ради в Копенгагені**, зайвий раз засвідчили актуальність та нагальність майбутніх інституційних реформ. Наслідком раундів розширення, що відбулись на той час, а також з огляду на нову «хвилю» розширення, яка з 1993 року стала реальною перспективою, склад ЄС/ЄСпв постійно поповнюється і поповнюватиметься новими, переважно малими країнами. Проблеми, пов'язані із забезпеченням належного представництва та легітимацією інститутів і процедур, набували дедалі більшої гостроти. До того ж зростаюча кількість дійових осіб, що могли скористатись правом вето, ускладнювала пошуки консенсусу при ухваленні рішень в Раді ще більше, ніж у 50-х роках, і ставала на заваді дієздатності ЄС в цілому.

Міжурядова конференція, скликана для обговорення Маастрихтського договору, була відкрита 29 березня 1996 року під час засідання **Європейської Ради в Турині** після надання так званих звітів про діяльність органів та інститутів ЄС та неформальних консультацій щодо винесених на її обговорення тем в рамках «Рефлексивної групи». Вона завершила свою роботу 2 жовтня 1997 року підписанням міністрами закордонних справ країн-членів ЄС **Амстердамського договору**, який набув чинності 1 травня 1999 року. У формі договору було закладено інституційні підвалини ЄС, що уможливають початок переговорів про прийняття країн Східної і Центральної



Європи та Кіпру до складу Європейського Союзу. Було посилено повноваження Президента Комісії щодо її членів та право Європейського Парламенту на участь в діяльності Співтовариства, завдяки розширенню сфер застосування процедури співучасті в ухваленні рішень та запроваджено більш ефективні механізми прийняття рішень в рамках Спільної політики в галузі безпеки та закордонних відносин (СПБЗ), а також співробітництва у сфері охорони порядку та правосуддя (Розділ VI ДЄС та Розділ IV ДЄСпв). Проте спроба суттєвих інституційних змін ЄС не вдалась. Міжурядова конференція перенесла на майбутнє розгляд питання про розширення сфери застосування механізму ухвалення рішень більшістю голосів та пов'язаного з ним порядку визначення ваги голосу, які б сприяли зростанню ефективності в діяльності ЄС, а також питання про склад Комісії, і обмежилась ухваленням **Протоколу про органи ЄС з огляду на його розширення (№7)**.

Під час двохетапної процедури передбачено вирішення питань, які залишились без відповіді після ухвалення Амстердамського договору. Перш ніж прийняти нового члена до складу ЄС, потрібно буде обмежити кількість членів Комісії до одного представника від однієї країни-члена, якщо в той же час буде внесено зміни до порядку визначення ваги голосів членів Ради (ст. 1 Протоколу). Ґрунтовний перегляд інституційних засад функціонування ЄС буде здійснено лише за рік до вступу його ряди 21-ї країни в рамках конференції представників урядів країн-членів ЄС (ст. 2 Протоколу). В Протоколі простежується також приховане сподівання на те, що лише необхідність дати чітку відповідь на всі питання безпосередньо напередодні вступу нових країн до складу ЄС, спонукає уряди країн-членів до того рівня готовності, який є необхідною передумовою пошуку компромісу та успішних переговорів.

### **Прорив в напрямку інституційного забезпечення можливості розширення ЄС: Міжурядова конференція 2000**

У річищі логіки Амстердамського Протоколу про інституційні реформи ЄС ще до набуття чинності Амстердамським договором почалась підготовка до проведення нової конференції представників урядів країн-членів ЄС. У грудні 1998 року на засіданні **Європейської Ради у Відні** було прийнято рішення доручити наступній **Європейській Раді в Кельні** встановити умови та затвердити графік розгляду питань, пов'язаних з інституційною реформою, що залишились невирішеними в Амстердамі. При цьому існувало дві принципово різних можливості:

- «розв'язання питань в межах достатньої необхідності», тобто звужений підхід з розглядом лише тих питань інституційної реформи, які не були повністю врегульовані або ж залишились невирішеними після Амстердама (так звані «недоробки» — «left-overs» — які залишились у спадщину від Амстер-



дама): розмір та склад Комісії, визначення ваги голосу в Раді та розширення можливостей ухвалення рішень кваліфікованою більшістю голосів;

- «кардинальне розв'язання питань», тобто обговорення найгостріших тем, що виходять за рамки реформування в межах достатньої необхідності, наприклад: подальший розвиток СПБЗ, зовнішньоекономічні відносини, інституційна реформа в галузі монетарного союзу, посилення повноважень Європейського Парламенту, розробка Європейської хартії основних прав людини.

Щоб полегшити пошук консенсусу і шляхом неухильного дотримання проголошеного курсу створити інституційні передумови для розширення ЄС, на засіданні **Європейської Ради в Кельні**, що відбулось в **червні 1999 року**, було прийнято рішення про проведення міжурядової конференції наприкінці 2000 року (**Договір у Ніцці**), тобто ще до завершення терміну головування Франції в Раді ЄС, головним завданням якої має стати першочергове «розв'язання питань в межах достатньої необхідності». Проте з урахуванням варіанту «кардинального розв'язання», не виключається й можливість обговорення змін до існуючих Договорів, які виходять за межі необхідних потреб у реформуванні інституційної сфери. На спеціальному засіданні **Європейської Ради в Тампере** на вищому рівні, яке відбулось у жовтні 1999 року вдалось узгодити склад та порядок роботи органу, якому доручено підготувати проект Європейської Хартії основних прав людини. У грудні 1999 року Фінляндія, яка головувала тоді в Раді ЄС, винесла на розгляд **Європейської Ради в Хельсінкі** ґрунтовний звіт, в якому здійснено оцінку і систематизацію всіх варіантів вирішення питань і який покладено в основу підготовки до проведення міжурядової конференції 2000 року. Отже магістральний напрямок руху до забезпечення необхідних інституційних передумов наступної хвилі розширення ЄС визначено. Потреби в реформуванні, що виходять за рамки цього завдання, стануть предметом обговорення і вирішення в майбутньому, для чого знадобиться еволюція суто прагматичних підходів до процесу інституційних реформ в ЄС та реальна перспектива подальшого вступу нових країн до його складу.

## Методичні вказівки до розділу 4

### Навчальні цілі розділу

Результатом знайомства з матеріалом даного розділу має стати:

- знайомство з окремими органами та інститутами Співтовариства, знання про те, на який період і за наявності яких передумов відбуваються призначення або вибори;
- усвідомлення обсягу завдань та функцій, покладених на органи й інститути ЄС;

- засвоєння зв'язків між окремими органами та інститутами і сфери, в яких вони уповноважені приймати рішення;
- усвідомлення механізму співпраці між різними органами та інститутами Співтовариства.

### **Рекомендовані види навчальних вправ**

Запитання для контролю та обговорення у складі робочих груп:

- охарактеризуйте зміст діяльності окремих органів та інститутів Співтовариства;
- у чому полягає відмінність органів ЄС від національних урядових органів країни, де живуть учасники семінару?
- відшукайте аналоги** органів та інститутів Співтовариства в структурі відповідного національного уряду.

Після опрацювання всіх тем розділу **розбийте слухачів семінару на підгрупи** і доручіть кожній з них схематично зобразити на таблиці діяльність певного органу чи інституту ЄС. Поставте завдання представити в таблиці повноваження, завдання, порядок виборів чи призначення та види діяльності. Наприкінці кожна підгрупа має винести результати своєї роботи на загальне обговорення. Після цього підгрупи мають показати зв'язок у діяльності інститутів та органів, скориставшись сукупністю схематичних зображень, і пояснити механізми їхньої співпраці.

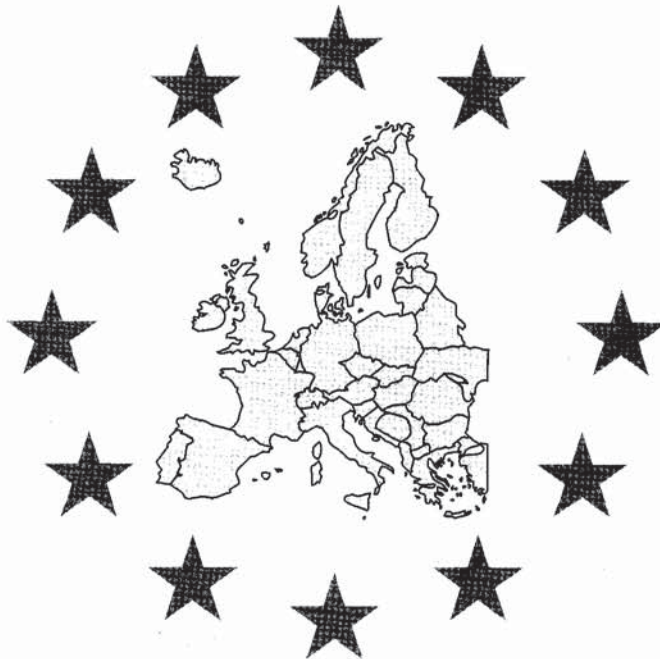




# CDG

## **Європейський Союз:** основи політики, інституційного устрою та права

Навчальний посібник



### **Розділ 5**

**Ухвалення рішень Європейського Союзу:  
етапи та процедури**



## **ЗМІСТ**

<b>5</b>	<b>Ухвалення рішень Європейського Союзу: етапи та процедури</b> . . . . .	<b>5-3</b>
<b>5.1</b>	<b>Етапи вирішення проблем: «політичний процес»</b> . . . . .	<b>5-4</b>
5.1.1	Етап підготовки . . . . .	5-5
5.1.2	Етап прийняття рішення . . . . .	5-5
5.1.3	Етап реалізації . . . . .	5-11
5.1.4	Етап контролю . . . . .	5-12
<b>5.2</b>	<b>Процедури прийняття рішень у правотворчій діяльності Європейського Співтовариства</b> . . . . .	<b>5-13</b>
5.2.1	Процедура здійснення правотворчості . . . . .	5-15
5.2.2	Процедура слухань (консультацій) . . . . .	5-16
5.2.3	Процедура вироблення спільної позиції (ст. 252 (кол. ст. 189с) ДЄСПв) . . . . .	5-19
5.2.4	Процедура співучасті у прийнятті рішень (ст. 251 (кол. ст. 189b) ДЄСПв) . . . . .	5-21
5.2.5	Процедура отримання згоди . . . . .	5-25
<b>5.3</b>	<b>Процес прийняття бюджету в Європейському Союзі</b> . . . . .	<b>5-27</b>
	<b>Методичні вказівки до розділу 5</b> . . . . .	<b>5-32</b>

## 5 УХВАЛЕННЯ РІШЕНЬ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ: ЕТАПИ ТА ПРОЦЕДУРИ

Питання про те, хто і в якій формі приймає обов'язкові для виконання рішення, є одним із найважливіших аспектів будь-якої політичної системи, в тому числі й ЄС. Причому це стосується як урядових систем суверенних національних держав, так і ЄС у цілому.

Надзвичайно важливим є й питання щодо процесів ухвалення рішень в ЄС, особливо тоді, коли ці рішення мають пріоритет над національним правом і є актами прямої дії (зокрема, в межах першої колони загальної структури ЄС – Європейського Співтовариства). Це стосується й рішень, які торкаються основних сфер діяльності національних держав, а тому безпосередньо зачіпають інтереси громадян.

До того ж часткове зміщення центру ваги в ухваленні рішень до сфери компетенції спільних інститутів ЄС зумовило помітне витіснення національного законодавства у досить важливих сферах. Прикладом далекосяжних наслідків рішень, прийнятих на наднаціональному рівні, є реалізація низки заходів по створенню європейського внутрішнього ринку або європейського економічного та монетарного союзу у зв'язку із запровадженням нової грошової одиниці – «Євро».

Рішення звичайно ж приймаються і в межах двох інших «колон» у загальній структурі ЄС (Спільної політики з питань безпеки і зовнішніх відносин (СПБЗ) та Співробітництва у сфері охорони порядку та правосуддя (СОПП)). Однак їх неможливо порівнювати з рішеннями, що ухвалюються в межах першої колони (Європейського Співтовариства). Рішення в рамках другої та третьої колони загальної побудови ЄС значно відрізняються і з точки зору їх обов'язкового характеру, і з точки зору їх кількісних обсягів. Тому Договір про Європейський Союз виносить контроль за виконанням більшості рішень, що приймаються в рамках другої та третьої колони, за межі судового контролю (ст. 46 (кол. ст. L) ДЄС).

Різниця ступенів правової обов'язковості ухвалюваних рішень та обумовлені цим рівні зобов'язань визначають і якісні відмінності між рішеннями інститутів у складі окремих «колон» в загальній структурі ЄС. У випадку першої колони маємо справу з спільними наднаціональними правовими інститутами, у обох інших – з інститутами міжурядової співпраці.

Однак попри ці «якісні відмінності» правового характеру не слід забувати, що й інститутами міжурядової співпраці в ЄС приймаються рішення неабиякої ваги.



З одного боку, в цьому випадку йдеться про роль ЄС у світі, тобто щодо політики стосовно третіх країн, з іншого, про важливі питання внутрішньої політики, зокрема у сфері надання політичного притулку чи міграційних процесів.

Надалі основна увага буде приділена методиці розгляду і вирішення проблем та процедурам прийняття рішень в Європейському Співтоваристві (перша колона). У полі нашого зору постійно перебуватимуть процедури ухвалення правових актів ЄСпв, тобто постанов, директив та рішень.

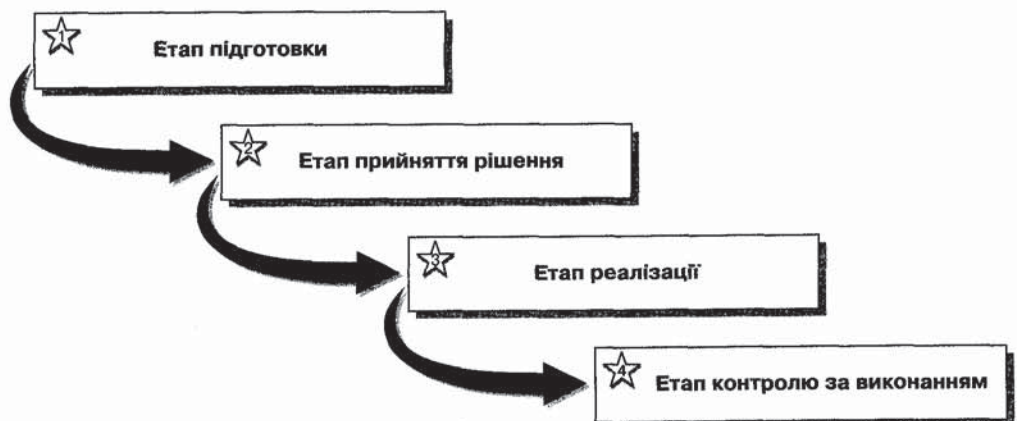
## 5.1 Етапи вирішення проблем: «політичний процес»

Напрацювання рішень в Європейському Співтоваристві здійснюється через врегульовані правовими положеннями процедури їх прийняття. Окремі процедури є частиною комплексного процесу, що складається з багатьох етапів, які в сукупності називають «політичним циклом», «фазовою моделлю політико-адміністративного вирішення проблем» або «політичним процесом».

«Політичний процес» передбачає, що прийняття рішень і процедури їх ухвалення, які застосовуються в кожному окремому випадку, не можуть розглядатись у відриві від попереднього та наступного етапу. Крім того, вивчення «політичного процесу» у розвитку дає можливість усвідомити існуючі взаємозв'язки і глибше зрозуміти роль окремих етапів і процедур, а також механізм співпраці різних «учасників гри».

При подальшому розгляді поняття «політичний процес» ми обмежимося лише його основними складовими, а для конкретизації викладу розглянемо конкретні ситуації.

Можна виділити чотири основні етапи політичного процесу.



Основні етапи політичного процесу

### 5.1.1 Етап підготовки

На етапі підготовки «політичного процесу» Європейська Комісія, за якою закріплено право ініціативи в ЄСпв, розробляє пропозицію щодо ухвалення конкретного правового акту. До цього першого етапу, окрім Комісії, національних урядів та уповноважених генеральних директоратів, долучаються фахівці національних органів управління та європейських/національних організацій, що здійснюють представництво інтересів своїх членів на європейському рівні.

При Комісії створюються експертні групи. Вони готують експертні висновки з важливих питань і обговорюють можливі проблеми та альтернативи. Вже на цьому етапі «учасники гри» вперше повинні досягти консенсусу.

Завдяки залученню представників національних органів управління до підготовки рішень, виняткове право Комісії на внесення ініціатив стає не таким категоричним, водночас зростають прогнозованість процесів вирішення проблем і можливості контролю за ними. З огляду на це вдається уникнути небажаних несподіванок.

Слід звернути увагу й на те, що представники національних органів управління, які залучаються як експерти, досить часто відіграють важливу роль на етапі прийняття чи реалізації рішень. А тому залучення цих осіб ще на підготовчому етапі відповідає інтересам самої Комісії.

### 5.1.2 Етап прийняття рішення

На цьому етапі після офіційного внесення Комісією відповідної пропозиції приймається конкретне рішення, що має обов'язкову правову дію. Для цього існують закріплені у відповідних документах різноманітні процедури прийняття рішень з питань правотворчої діяльності.

Правотворчий процес в Європейському Співтоваристві здійснюється послідовною реалізацією трьох кроків:

- внесення на розгляд ініціативи;
- обговорення;
- ухвалення рішення.

На цьому етапі крім Комісії можуть бути задіяні Рада, Європейський Парламент і, залежно від змісту рішення, Економічний і соціальний комітет, а також Комітет регіонів. Однак участь комітетів носить зрештою лише дорадчий характер.



Відповідно до положень договорів Європейський Парламент бере участь у напрацюванні рішень. Однак форми цієї участі залежать від того положення Договору, яке має застосовуватись при ухваленні відповідного рішення.

**Приклад.**

Якщо правовий акт, який необхідно прийняти, стосується:

- ст. 95 (кол. ст. 100а) ДЄСПв (внутрішній ринок), то діє процедура співучасті у прийнятті рішення;
- ст. 252 (кол. ст. 189с) ДЄСПв, то застосовується процедура вироблення спільної позиції;
- ст. 37 (кол. ст. 43) ДЄСПв (стосовно спільної сільсько-господарської політики), то необхідно вдатись до процедури консультацій.

Однак в ДЄСПв визначені випадки, в яких **формальна участь Парламенту** у напрацюванні рішення **не** передбачена, зокрема:

- коли приймаються рекомендації в рамках абзацу 5 ст. 151 розділу XII «Культура» ДЄСПв (кол. ст. 128, Розділ IX); або
- у сфері спільної торговельної політики (ст. 133 (кол. ст. 113), абзац 4, ДЄСПв).

З моменту вступу в дію Єдиного Європейського Акта та Договору про Європейський Союз роль Європейського Парламенту в процесах прийняття рішень в ЄС суттєво зросла.

**Найважливішим «центром прийняття рішень» ЄС залишається Рада.** Виняток становлять випадки, коли для ухвалення правового акту потрібна згода і Ради, і Європейського Парламенту (процедура співучасті в ухваленні рішення). В рамках цієї процедури Рада і Парламент з моменту вступу у дію Амстердамського договору користуються однаковими повноваженнями при прийнятті рішень.

У діяльності самої Ради наочно проявляється тісне переплетіння національних та європейських факторів. Йдеться про проведення інтенсивних переговорів між службовцями Європейської Комісії та державними службовцями національних урядів, що відбуваються на рівні робочих груп, створених при Раді та Комітеті постійних представників (КПП I та II). Їх основою є пропозиція Комісії, зміни до якої можуть бути прийняті лише одноголосним рішенням країн-членів чи їх представників.

Якщо пропозиція про прийняття правового акта пройшла рівень робочих груп та КПП, вона вноситься до Ради на остаточне ухвалення.

Якщо КПП вносить проект рішення в порядок денний засідання Ради:

- під пунктом А, то правовий акт без подальших консультацій може вважатись прийнятим. Тобто, у цьому випадку вдалось знайти порозуміння вже на рівні постійних представників країн-членів;
- під пунктом Б, то це означає, що КПП не зміг прийти до одностайної думки і необхідні подальші консультації на рівні міністрів

Якщо міністри окремих галузей так і не змогли знайти порозуміння щодо проекту рішення, вони знову передають його до КПП, який, в свою чергу, може передати його на повторний розгляд уповноваженим на це робочим групам.

### **Прийняття рішень Радою: зміни в культурі врегулювання суперечок**

Для прийняття рішень Радою необхідні різні види більшості, передбачені Договорами (див. ст. 205 (кол. ст. 148) ДЄСпв).

Рішення можуть прийматись:

- простою більшістю голосів**, тобто за них повинні проголосувати 8 із 15 членів Ради.

Відповідно до ст. 205 (кол. ст. 148), абзац 1, ДЄСпв рішення Ради, як правило, приймаються простою більшістю голосів. Однак, із огляду на численні особливі положення окремих договорів, такий варіант є швидше винятком.

**Приклад:** ст. 207 (кол. ст. 151), абзац 3, ДЄСпв (Регламент Ради).

- кваліфікованою більшістю голосів** (ст. 205 (кол. ст. 148) ДЄСпв), тобто 62 голосами, якщо рішення приймається на основі пропозиції Комісії. В усіх інших випадках необхідно ще принаймні 10 голосів.

ДЄСпв передбачено ухвалення рішень по більшості правових актів, які приймаються сьогодні ЄСпв, кваліфікованою більшістю голосів. При визначенні кваліфікованої більшості вага голосу встановлюється відповідно до положень ст. 205, абзац 2, (кол. ст. 148) ДЄСпв.

**Приклади:** ст. 40 (кол. ст. 49) ДЄСпв (свобода пересування найманих працівників), ст. 95 (кол. ст. 100а) ДЄСпв (внутрішній ринок), ст. 153 (кол. ст. 129а) ДЄСпв (захист прав споживачів), ст. 133, абзац 4, (кол. ст. 113) ДЄСпв);

- одностайно**, причому якщо присутні члени Ради чи їх представники утримались від голосування, це не перешкоджає ухваленню рішень. Однак рішення не може бути



ухваленим, якщо при голосуванні відсутній як член Ради, так і його представник. Усі випадки, в яких вимагається одностайне голосування, чітко зафіксовані у Договорі.

**Приклади:** ст. 19 (кол. ст. 8b) ДЄСПв (право голосування на виборах до Європейського Парламенту та на місцевих виборах); ст. 88 (кол. ст. 93) ДЄСПв (державні субсидії); ст. 93 (кол. ст. 99) ДЄСПв (податкове право); ст. 250 (кол. ст. 189a) ДЄСПв (зміни до рішення Комісії); ст. 310 (кол. ст. 238) ДЄСПв та ст. 300, абзац 2 (кол. ст. 228) ДЄСПв (угоди щодо асоційованого членства). Необхідно звернути також увагу на ст. 151 (кол. ст. 128) ДЄСПв, якою в рамках процедури співучасті в ухваленні рішень (ст. 251 (кол. ст. 189b) ДЄСПв) передбачена необхідність одностайного голосування в Раді. Зазвичай при прийнятті Радою рішень із застосуванням процедури співучасті в їх ухваленні, застосовується голосування кваліфікованою більшістю.

У період між ухваленням Люксембурзького компромісу в 1966 році та до середини 80-х років Співтовариство потерпало від паралізуючого впливу страху перед прийняттям рішень більшістю голосів. **Обов'язковість пошуку політичного консенсусу** неодмінно супроводжувалась посиленнями на «життєво важливі національні інтереси» і одночасними погрозами застосування права кожної нації на вето і **зумовлювала затягування деяких переговорів на невизначений строк**. Однак навіть протягом цього часу двічі було зроблено винятки з цього правила, а саме, при ухваленні рішення про бюджет ЄСПв, а також (з деякими винятками) про щорічні ціни на сільськогосподарську продукцію.

**Прийняття Загального Європейського Акта стало суттєвим кроком уперед на шляху до запровадження механізму голосування (кваліфікованою) більшістю** та подолання принципу неодмінного пошуку консенсусу, що гальмував подальший розвиток. У ньому ж була сформульована мета – завершення побудови спільного внутрішнього ринку до кінця 1992 року.

У зв'язку з цим було прийнято ст. 95 (кол. ст. 100a) ДЄСПв, якою передбачався новий механізм прийняття рішень з метою гармонізації правових норм в умовах спільного внутрішнього ринку. До набуття чинності ДЄС у цій сфері діяла так звана процедура вироблення спільної позиції (ст. 252 (кол. ст. 189c) ДЄСПв). З 1 січня 1993 року згідно з ст. 251 (кол. ст. 189b) ДЄСПв почала діяти запроваджена цією статтею нова процедура співучасті у прийнятті рішень.

**Запровадження нових процедур прийняття рішень сприяло не лише посиленню участі Європейського Парламенту**



**у правотворчій діяльності.** Воно **відкрило можливість для здійснення голосування кваліфікованою більшістю і в Раді.** Така взаємопов'язаність мала вирішальне значення. Адже реалізація значного пакету рішень, необхідних для побудови внутрішнього ринку, без механізму голосування більшістю виглядала просто неможливою справою.

Проте навіть після набуття чинності Амстердамським договором, який поширив механізм голосування кваліфікованою більшістю й на інші сфери, у великій кількості випадків для прийняття рішень все ще вимагається одностайне голосування членів Ради. Однак (можливість) голосування кваліфікованою більшістю за час, що минув, стала суттєвим елементом процесів ухвалення рішень на європейському рівні.

Ця обставина зумовила досить цікаві зміни у поведінці членів Ради. На переговорах їм довелося бути більш гнучкими, оскільки відтепер використання такого тактичного засобу як накладання вето стало можливим лише в окремих виняткових випадках. В умовах можливого застосування механізму голосування більшістю непоступлива позиція на переговорах часто призводила до того, що відповідний член Ради опинявся у меншості. А як тільки країна-член потрапляє в ізоляцію, у неї майже не залишається можливостей впливу на перебіг та остаточний підсумок переговорів.

Тим важливішим стає завдання пошуку і створення коаліцій з іншими партнерами, заснованих на взаємних інтересах. Там, де з'являється можливість голосування більшістю, не залишається місця таким стратегіям на переговорах, як вперте відстоювання виключно індивідуальної позиції чи тактика заперечення або нігілізму.

З огляду на число голосів, які необхідні для ухвалення чи запобігання ухваленню (блокуюча меншість) певного рішення, гнучкий пошук партнерів став тим фактором, який привніс динаміку в переговорний процес. Це відбилось і на характері переговорів.

На всіх рівнях Ради – від робочих груп і до рівня галузевих міністрів – мислення і дії в категоріях більшості/меншості перестали бути табу. Відповідно частково змінилась і сама поведінка на переговорах.

Водночас, можна спостерігати й певний парадокс у механізмі прийняття рішень ЄС. Попри надану можливість голосування кваліфікованою більшістю, рішення приймаються Радою здебільшого взагалі (по суті) без голосування. Часто головуєчий на засіданні Ради оголошує обговорення завершеним лише тоді, коли у нього склалось тверде переконання, що необхідна



більшість голосів вже існує. Отже вирішального значення набуває не сам формальний акт голосування, а лише можливість чи загроза його застосування. Ця обставина сприяє більшій гнучкості у формулюванні національних позицій і прискорює процес прийняття рішень Радою.

В умовах голосування більшістю національні інтереси можна реалізовувати лише спільно з партнерами. Навіть у таких великих держав-членів як Франція, Велика Британія, Італія чи Німеччина відтепер не завжди є можливість провести чи захистити ті рішення, які вони вважають особливо сприятливими для своїх національних інтересів.

Гасло «все або ніщо», яким досі часто керувались на практиці, виявився застарілим. Утвердилось розуміння того, що принцип одностайності не є ефективним, тому що гарантує контрпродуктивний захист інтересів кожної окремо взятої країни-члена. Небезпека криється в можливості блокування всієї системи. Це й зумовило поширення механізму голосування більшістю на нові сфери діяльності ЄСпв. Зрештою виграв у ефективності, досягнутий завдяки запровадженню процедури прийняття рішень більшістю, було сприйнято як крок вперед і з погляду політики відстоювання національних інтересів.

Важлива роль у розумінні процесів ухвалення рішень належить так званій культурі дебатів у рамках ЄСпв. Діючі особи, причетні до прийняття рішень, прагнуть до якомога ефективного забезпечення національних інтересів. З іншого боку, не менш визначальним для їх поведінки є пошук консенсусу та взаємна повага. Характерними рисами стають готовність і усвідомлення неминучості досягнення компромісів у потрібний для цього момент.

### **Культура обговорення контрверсійних проблем в ЄСпв**

«Суттєвою рисою такого підходу є – попри максимальну готовність до обстоювання власних інтересів – усвідомлення усіма сторонами відповідальності за уникнення загострення конфліктів, що могло б зумовити розрив між країнами-членами ЄС чи перенавантаження інститутів ЄС. У зв'язку із загальним визнанням цього основоположного принципу культури врегулювання суперечок в ЄСпв, стабільність системи в цілому залишається на диво міцною».

**Джерело:** Schmuck, Otto/Wessels, Wolfgang: Die Streitkultur in der EG: Konfliktlösung zwischen nationaler Identität und gebündelter Interessenwahrnehmung, in: Sarcinelli, Ulrich (Hrsg.): Demokratische Streitkultur. Theoretische Grundpositionen und Handlungsalternativen in Politikfeldern, Bonn 1990, S.273-287, hier: S.285. (Отто Шмук, Вольфганг Весселс. Культура врегулювання спірних питань в ЄСпв. Подолання конфлікту між національними інтересами та комплексними інтересами спільноти. – Культура демократичної дискусії. Основні теоретичні положення та можливі дії в різних сферах політики. // За ред. Ульріха Сарцінеллі. – Бонн, 1990. – С.273-287).

У Раді головна увага приділяється пошукам консенсусу. Тут керуються переконанням, що забезпечення широкого позитивного сприйняття її рішень сприяє зростанню стабільності усього Співтовариства в цілому.

Загалом існує розуміння того, що рішення, які є результатом консенсусу, мають кращі шанси на втілення їх у життя, причому це стосується насамперед директив. З огляду на таке розуміння цілком слушною можна вважати думку про те, що Рада стала своєрідним «механізмом пошуків консенсусу».

### 5.1.3 Етап реалізації

«Політичний цикл» чи «політичний процес» не завершується лише етапом прийняття рішення.

На наступному етапі необхідно забезпечити втілення чи реалізацію прийнятих рішень.

На цьому етапі теж практикується тісна співпраця між службовцями Комісії та співробітниками міністерств окремих країн-членів ЄС. До цього процесу частково залучаються ті самі державні службовці, які брали участь у підготовці відповідного правового акту.

Під втіленням чи реалізацією слід розуміти, як правило, сукупність заходів, які необхідно здійснити з метою створення умов практичного застосування відповідного правового акта. Заходи щодо втілення необхідні, наприклад, коли йдеться про такий різновид правового акта як директива, котра має бути імplementована в системі національного права країн-членів ЄС і, на відміну від постанови, набуває чинності лише за цієї обставини. Європейська Комісія контролює Міністерства країн-членів або їх співробітників, яким доручена імplementація відповідних директив, з точки зору дотримання встановлених строків і правильного тлумачення змісту цих документів.

Щоб забезпечити оперативність виконання рішень Ради, які приймаються на рівні Співтовариства, Рада делегувала конкретні повноваження по їх реалізації Комісії (ст. 202 (кол. ст. 145) та ст. 211 (кол. ст. 155) ДЄСпв). У рамках цих повноважень Комісія має право самостійно приймати директиви, постанови та рішення (головним чином у таких сферах, як спільний внутрішній ринок та сільськогосподарська політика). Ці рішення дедалі частіше спрямовані на адаптацію правових актів до сучасних вимог, необхідність чого зумовлена, зокрема, бурхливим розвитком технічного прогресу.

Звичайно при виконанні делегованих повноважень Комісія спирається не лише на допомогу службовців національних



державних органів і контролюється не лише ними. З цією метою створюються комітети, в роботі яких крім представника Комісії, що головує на засіданнях, беруть участь уповноважені фахівці національних державних органів. Відповідно до постанови Ради від 13 липня 1987 року існує три основні типи таких комітетів, які застосовують у своїй діяльності сім різних процедур.

Кожна процедура передбачає більшу чи меншу свободу дій Комісії при ухваленні підзаконних актів. Іншими словами: національні уряди намагаються обирати насамперед той тип комітету, який надає національним державним органам управління максимальну свободу дій по забезпеченню оперативного виконання правових актів ЄСпв. Загалом сьогодні існує близько 300 так званих комітетів по забезпеченню реалізації правових актів ЄСпв.

Сукупність таких комітетів або ж відповідну форму сприяння реалізації виконавчих повноважень Комісії прийнято називати «**комітологією**». Попри яскраво виражений наглядний характер, комітологія на практиці стала дієвим інструментом консультацій та оперативного зв'язку між національними державними органами управління та Комісією.

Для діяльності по сприянню реалізації виконавчих повноважень Комісії, тобто власне комітетів, утворених нею спільно із службовцями національних державних органів управління, характерна налаштованість на співпрацю та взаємодію. Тому на практиці не частими є випадки, коли доводиться вдаватись до формального голосування по окремих питаннях, або коли між учасниками цього процесу спалахують відкриті конфлікти.

А тому обговорення питань на етапі реалізації рішень майже не відрізняється від стилю ведення дискусії Радою при їх ухваленні.

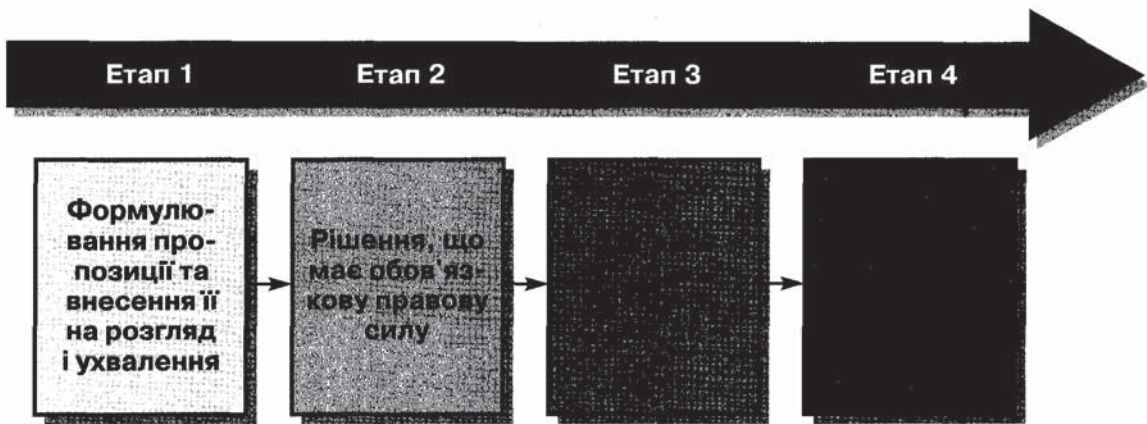
#### **5.1.4 Етап контролю**

Ще однією особливою ознакою діяльності ЄСпв порівняно з іншими міжнародними організаціями є здійснення контролю первинного та вторинного права Співтовариства і його дотримання в практиці діяльності Європейського Суду. Головна роль тут належить так званій «процедурі, що застосовується в разі порушення Договору» (ст. 226 (кол. ст. 169) ДЕСпв), згідно з якою Комісія може звернутись з позовом до суду проти країни-члена, що порушила норми первинного чи вторинного права Співтовариства. Лише у 1993 році Комісія порушила 1200 таких справ. З них по 35 справах винесено рішення Європейського Суду. 33 таких справи було вирішено на користь позивача, тобто Комісії. У Договорі про Європейський Союз запроваджено нове положення, яке дає можливість Комісії вдаватись до штрафних

санкцій в тих випадках, коли країна-член не виконує рішення Європейського Суду (ст. 228 (кол. ст. 171) ДЄСПв).

Загалом контроль з боку Європейського Суду суттєво сприяє повному і правильному практичному втіленню рішень, що приймаються на рівні Співтовариства.

«Політичний цикл» або ж «політичний процес» завершується етапом контролю. Ще раз наголосимо на тому, що його описання має дещо умовний і схематичний характер, бо чотири етапи, про які йшла мова, показані у спрощеному вигляді. Однак вирішальною обставиною є те, що завдяки такому описанню досягається адекватне уявлення про місце кожного окремого елемента процесу ухвалення рішень.



Чотири основні етапи процесу прийняття рішень

## 5.2 Процедури прийняття рішень у правотворчій діяльності Європейського Співтовариства

### Договорні положення, що стосуються цієї теми:

Ст. 189 (кол. ст. 137), ст. 192 (кол. ст. 138b), ст. 198 (кол. ст. 141) та ст. 199 (кол. ст. 142), ДЄСПв (Європейський Парламент); ст. 202 та ст. 205 (кол. ст. 145 та 148), ст. 206-208 (кол. ст. 150-152), ст. 250 (кол. ст. 189a) ДЄСПв (Рада); ст. 211 (кол. ст. 155), ст. 250 (кол. ст. 189a) ДЄСПв (Комісія); ст. 249-254 (кол. ст. 189-191) ДЄСПв. Процедури прийняття рішень в рамках СПБЗ та СОППК див. ст. 11-45 (кол. ст. J і K) ДЄС.

### Органи, причетні до прийняття рішень:

Європейська Комісія, Європейський Парламент та Рада Європейського Союзу. Консультативну підтримку цим органам надає Економічний і соціальний комітет (ст. 7, абзац 2, (кол. ст. 4) ДЄСПв).



## Види рішень

Правові акти ЄСпв згідно з ст. 249 (кол. ст. 189) ДЄСпв (постанови, директиви, ухвали, рекомендації та висновки). Рішення з бюджетних питань див.: ст. 272 (кол. ст. 203) ДЄСпв та в рамках СПБЗ та СОППК (ст. 11-45 (кол. ст. J і K) ДЄС) є особливими формами ухвал.

Рішення Європейського Співтовариства та Європейського Союзу приймаються відповідно до різних правових процедур. У сукупності вони утворюють систему прийняття рішень в Європейському Союзі.

*Надалі в центрі уваги перебуватимуть процедури прийняття рішень Європейського Співтовариства у сфері правотворчої діяльності. Процедури прийняття рішень у сфері СПБЗ (Спільної політики з питань безпеки та зовнішніх відносин) та СОПП (Співробітництва у сфері охорони порядку та правосуддя) розглядаються в окремих розділах.*

Загальна модель правотворчої діяльності в Європейському Співтоваристві може бути представлена у вигляді процесу, що здійснюється на таких трьох рівнях:

- внесення ініціативи;
- обговорення;
- ухвалення рішення.

Правотворча діяльність Європейського Співтовариства ґрунтується на різноманітних процедурах. Формальний бік цих процедур у кожному окремому випадку залежить від предмета розгляду. Основна модель правотворчого процесу передбачає тісну співпрацю Європейської Комісії (ЄК), Європейського Парламенту (ЄП) та Ради Європейського Союзу (РЄС).

Правотворча діяльність органів Співтовариства розгортається в межах чітко визначеної і обов'язкової системи їх повноважень. Ця система ґрунтується **на принципі обмежених індивідуальних повноважень**.

Цей принцип є визначальним для відповіді на запитання:

- чи може або чи має право той або інший орган здійснити певну дію?
- до яких заходів він може при цьому вдаватись?
- якої правової форми слід надати цим заходам і яких процедурних правил при цьому слід дотримуватись?



Відповіді на ці питання впливають виключно з конкретних положень договорів. Насамперед це стосується ДЄСпв, Маастрихтського і Амстердамського договору, які є його своєрідним продовженням, а також так званих інституційних угод. Вони укладаються між трьома органами, які беруть безпосередню участь в процесі прийняття рішень – ЄК, ЄП та РЄС.

### 5.2.1 Процедура здійснення правотворчості

Розподіл повноважень у ДЄСпв між трьома діючими органами – Європейською Комісією, Європейським Парламентом та Радою – **передбачає ухвалення всіх основоположних правових норм Радою або (після набуття чинності Амстердамським договором) спільно Радою та ЄП**. Рада, з огляду на її склад, є тим політичним рівнем, що забезпечує зв'язок з країнами-членами. Це особливо важливо, бо від її позиції залежить розбудова та розвиток ЄСпв/ЄС від моменту їх заснування.

На відміну від **Ради і Комісії, котрі як безпосередньо діючі органи ЄСпв/ЄС** завжди тісно співпрацювали і в плані виконання, і в плані застосування ДЄСпв, Парламент протягом тривалого часу здійснював лише консультативні функції і обмежені контрольні повноваження. Після прийняття Загального Європейського Акта ЄП отримав ширші права на участь у правотворчій діяльності, які однак не передбачали рівноправної співучасті в ухваленні рішень. І лише після укладення Договору про Європейський Союз **Європейський Парламент у повному обсязі набув прав на співучасть у прийнятті рішень**.

У цілому, чинними договірними положеннями передбачене надзвичайно велике розмаїття процедур прийняття рішень. До набуття чинності Амстердамським договором на рівні ЄСпв та ЄС їх налічувалось 24.

Амстердамський договір мав спростити систему і зменшити кількість процедур, однак цього не вдалося досягти у повному обсязі. Так, і після укладення Амстердамського договору зберігається різниця між процедурою консультацій, відповідно до ст. 175, абзац 2 (кол. ст. 130s, абзац 2) ДЄСпв (податки, енергетика, утилізація відходів), та процедурою консультацій, відповідно до ст. 172, абзац 1 (кол. ст. 130o, абзац 1) ДЄСпв (заснування спільних підприємств для здійснення програм наукових досліджень та розробки нових технологій). У першому випадку рішення приймається Радою одностайно, в другому – кваліфікованою більшістю голосів. У останньому випадку необхідно проведення консультацій з Комітетом регіонів, у першому – з Економічним і соціальним комітетом.

Отже, три основні типи процедур прийняття рішень у галузі правотворчої діяльності Європейського Співтовариства, а



саме, слухання (консультації), вироблення спільної позиції та співучасть у прийнятті рішень, усе ще характеризуються внутрішніми відмінностями, які залежно від сфери їх застосування проявляються в різних формах в рамках відповідної процедури.

### 5.2.2 Процедура слухань (консультацій)

Процедура слухань існує з моменту заснування Співтовариства у 1957 році. До набрання чинності у 1987 році Загальним Європейським Актом вона була найпоширенішим способом здійснення правотворчої діяльності в ЄСпв.

Процедура слухань може бути представлена у вигляді трирівневої моделі процесу прийняття рішень, а саме: після процедури загальних слухань Комісія на підставі свого права на законодавчу ініціативу, як правило, опрацьовує відповідні пропозиції по конкретному правовому акту. До ухвалення остаточного рішення Радою мають відбутися слухання в Європейському Парламенті. При цьому слід розрізняти «обов'язкові слухання», проведення яких вимагається відповідними положеннями Договору, та «факультативні слухання». Це розмежування важливе з огляду на правові наслідки, які тягне за собою непроведення Радою парламентських слухань, або ж проведення на умовах, що порушують вимоги Договору.

Для того, щоб належним чином організувати слухання в Парламенті у випадках, коли це обов'язково передбачено Договором, необхідно дотримуватись певного порядку, нехтування яким з боку Ради після рішення, прийнятого Європейським Судом у 1980 році (див. справа про ізоглюкозу), тягне за собою втрату чинності відповідною дією Ради.

#### **Справа про ізоглюкозу**

У березні 1979 року Комісія внесла пропозицію про зміни у прийнятту постанову щодо запровадження єдиних норм для ізоглюкози. Незабаром Рада звернулась до Європейського Парламенту з проханням провести слухання (відповідно до ст. 37 (кол. ст. 43) ДЄСпв) і надати висновок. Після того як на своєму пленарному засіданні Європейський Парламент відхилив подане на слухання рішення аграрного комітету, справа вже в травні знову була передана на розгляд цьому комітету. Європейський Парламент, з огляду на передвиборну кампанію, яка розпочалася в червні 1979 року, призначив наступне пленарне засідання на 17 липня. При цьому Парламент у чіткій формі заявив, що Рада і Комісія можуть звернутись із поданням про скликання надзвичайної сесії Європейського Парламенту.



У червні 1979 року Рада прийняла запропоновану Комісією пропозицію про зміни у Постанові VO № 1293/79. І хоча на той момент не існувало формального висновку Парламенту з цього питання, у вступній частині зазначалося, що Постанову прийнято «після консультацій з Європейським Парламентом». Фірма, якої торкнулась запроваджена Постановою нова система квот, звернулася із позовом про визнання цього правового акту недійсним (ст. 230 (кол. ст. 173) ДЄСпв) і вказала на порушення важливих правил формальної процедури – відсутність висновку Європейського Парламенту.

Європейський Суд 29 жовтня 1980 року після розгляду цієї справи прийняв рішення про серйозне порушення правил формальної процедури (Європейський Суд, справа 138/79, Рокетт Фрере – Ізоглюкоза), а саме: «Слухання, передбачені відповідними положеннями ДЄСпв, дають можливість Парламенту брати дієву участь у законодавчому процесі Співтовариства. Це важливо з точки зору забезпечення інституційної рівноваги, що є метою самого Договору. Така рівновага – хай навіть в обмеженому обсязі – є втіленням фундаментального демократичного принципу участі громадян у здійсненні суверенної влади через делегування своїх прав зібранню повноважних представників на рівні Співтовариства. Тому, належним чином організовані парламентські слухання у випадках, передбачених Договором, є важливою формальною правовою нормою, нехтування якою тягне за собою втрату чинності відповідною дією».

5

**Джерело:** Hummer, Waldemar et al.: Europarecht in Fällen, Baden-Baden (2. Auflage) 1994, S.213-215. (Вальдемар Гуммер та ін. Європейське право в прикладах. 2-е видання. – Баден-Баден, 1994. – С.213–215).

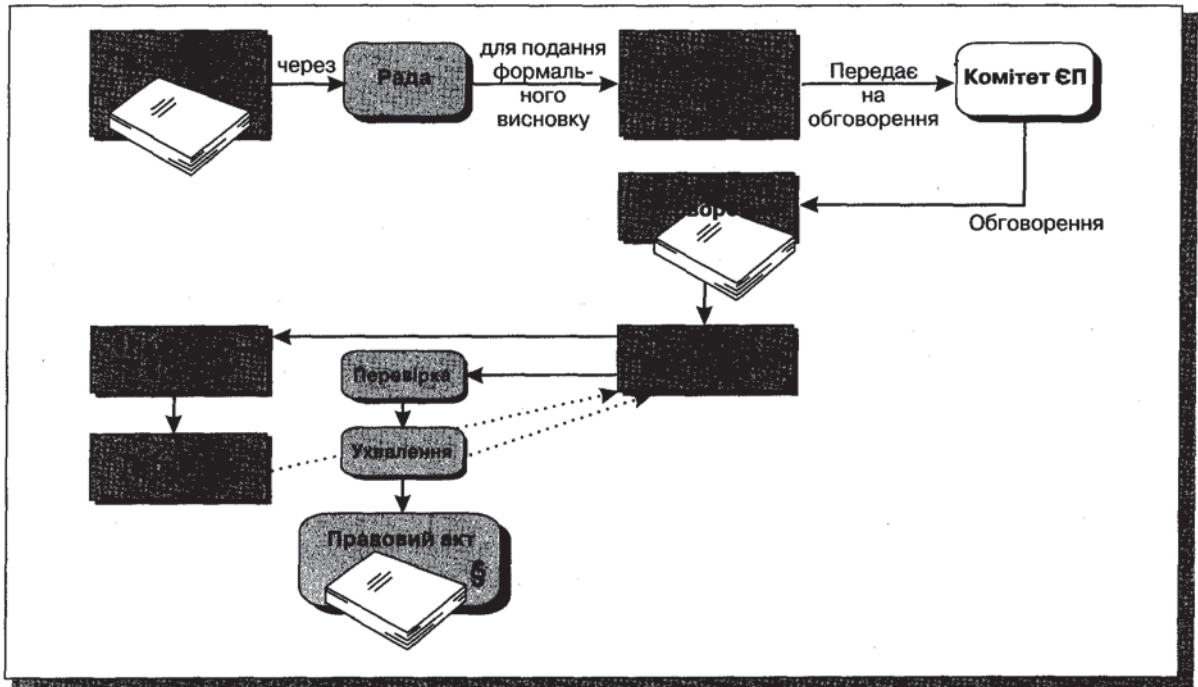
Найважливішою ознакою процедури слухань є те, що в Європейському Парламенті відбувається лише читання.

На практиці цей процес відбувається таким чином:

1. Рада вносить на розгляд Парламенту пропозицію Комісії для одержання висновку.
2. Голова Парламенту переадресовує пропозицію комісії, що готує висновок, а в разі необхідності комісіям, що залучаються до процесу консультацій.
3. Підсумки обговорення в комісіях виносяться у формі звіту на пленарне засідання і приймаються без змін, або доповнюються внесеними на пленарному засіданні поправками.
4. Цей висновок Європейського Парламенту передається на розгляд Раді, а також Комісії, щоб надати їй можливість доопрацювання своєї початкової пропозиції відповідно до змін, запропонованих Європейським Парламентом.



5. Комісія та Рада аналізують поправки Парламенту і дають їм оцінку, яка здебільшого носить неформальний характер. При цьому вони доводять до відома Парламенту своє рішення щодо ухвалення чи відхилення його поправок.
6. Нарешті Рада приймає правовий акт передбаченою для таких випадків більшістю та згідно з розподілом голосів (ст. 205, абзац 2, (кол. ст. 148) ДЄСпв), що означає завершення правотворчого процесу.



Процедура слухань

Приклади застосування процедури слухань:

- ст. 19 (кол. ст. 8b) ДЄСпв (громадянство в ЄС);
- ст. 175, абзац 2, (кол. ст. 130s) ДЄСпв (охорона довкілля);
- ст. 308 (кол. ст. 235) ДЄСпв (застереження щодо можливості вдосконалення права).

При розгляді цих питань Рада повинна прийняти одностороннє рішення.

Новими сферами застосування процедури слухань після набрання чинності Амстердамським договором стали:

- ст. 137, абзац 3, (кол. ст. 118) ДЄСпв (соціальна політика);
- ст. 39 (кол. ст. К 11) ДЄС (рамкові рішення, рішення та домовленості сфері охорони порядку та правосуддя).

### 5.2.3 Процедура вироблення спільної позиції (ст. 252 (кол. ст. 189с) ДЄСпв)

Процедура слухань наділяє Європейський Парламент досить обмеженими повноваженнями в процесі правотворчої діяльності Співтовариства. На остаточне рішення Ради позиція Парламенту не має помітного впливу. Такі можливості участі Європейського Парламенту у правотворчій діяльності Співтовариства, що сприймаються як недостатні, спонукали деяких критиків навіть до висновку про **брак демократії** у Співтоваристві. Оскільки дедалі більше сфер національної політики переходить до компетенції Співтовариства, участь національних парламентів у розробці політики та контролі за діяльністю виконавчої влади знижується. Водночас зменшення парламентського впливу на національному рівні не компенсується відповідним підвищенням ролі Європейського Парламенту.

На початку 80-х років уряди різних країн-членів ЄСпв, наприклад, Німеччини, виступили з ініціативою щодо посилення ролі ЄП, щоб усунути правові прогалини та посилити демократичність дій Співтовариства.

Непоганою нагодою для розширення прав Парламенту на участь у правотворчій діяльності Співтовариства стали переговори, які завершилися ухваленням Загального Європейського Акта. В ньому, зокрема, у випадку ухвалення правових актів, спрямованих на створення та функціонування спільного внутрішнього ринку, було запроваджено спеціальну процедуру вироблення спільної позиції Радою та Європейським Парламентом за участю Комісії. Вона мала гарантувати прийняття рішень у Раді кваліфікованою більшістю та розширити участь Парламенту у підготовці рішень, які стосуються спільного внутрішнього ринку.

Нова процедура тягнула за собою необхідність значних змін у чинній договірній базі. Зокрема, на відміну від процедури слухань, процедурою вироблення спільної позиції передбачається два читання.

Процедура вироблення спільної позиції розгортається за такою схемою:

1. Як і раніше, Комісія вносить пропозицію, а Європейський Парламент дає їй відповідну оцінку.
2. Рада вивчає пропозицію після процесу проходження першого читання в Парламенті і опрацьовує компромісний проект, який, разом із обґрунтуванням, знову виноситься на розгляд Європейського Парламенту.



3. Протягом трьох місяців Парламент може ухвалити, відхилити або внести поправки до проекту Ради. Причому, для прийняття рішення про відхилення або внесення поправок, потрібно набрати абсолютну більшість голосів членів Парламенту.

4. Якщо Парламент вносить свої поправки, знову настає черга Комісії. Протягом одного місяця їй необхідно прийняти рішення про те, якому з двох варіантів вона віддає перевагу:

- **варіант А:** якщо Комісія ухвалює зміни, запропоновані Парламентом, то Раді для остаточного ухвалення проекту, прийнятого під час другого читання зі змінами, внесеними депутатами, достатньо кваліфікованої більшості голосів.

Якщо Рада хоче прийняти рішення, що відхиляється від поправок, необхідно, щоб за це одностайно проголосували усі її члени. Якщо цього не вдається досягти, Рада змушена погодитись з позицією Парламенту, щоб уникнути небезпеки звинувачення її у бездіяльності (строк прийняття рішення – три місяці);

- **варіант Б:** якщо Комісія **не** погоджується з поправками Парламенту, то в силі залишається та правова норма, яка застосовується поза рамками цього варіанту. Рада може прийняти пропозицію Комісії кваліфікованою більшістю або відхилитись від неї за умови одностайного голосування.

Поправки Парламенту, не прийняті Комісією, можуть бути ухвалені Радою також лише за умови одностайного голосування.

Відхилена Парламентом пропозиція може бути також прийнята лише одноголосно.

Ефективна участь Європейського Парламенту у процедурі вироблення спільної позиції залежить від здатності Ради приймати рішення на засадах більшості. Тут особлива роль належить готовності відмовитись від так званого Люксембурзького компромісу, який фактично дає можливість країнам-членам, посилюючись на «життєво важливі інтереси», протидіяти ухваленню рішень Радою Міністрів накладанням вето, що, по суті, веде до необхідності пошуку консенсусу при розгляді таких питань.

Приклади застосування процедури вироблення спільної позиції:

- Відповідно до норм Єдиного Європейського Акта ця процедура спочатку застосовувалась лише у десяти випадках. Серед них ст. 95 (кол. ст. 100а) ДЄСпв про законодавство щодо спільного внутрішнього ринку (правотворча діяльність відповідно до ст. 95 ДЄСпв здійснюється відтепер шляхом застосування процедури вироблення спільної позиції згідно зі ст. 251 (кол. ст. 189b) ДЄСпв).

Після набуття чинності Маастрихтським договором, процедура вироблення спільної позиції почала застосовуватись у 16 випадках. Однак у зв'язку з новими положеннями Амстердамського договору ця процедура значно поступилась своїми позиціями на користь процедури співучасті у прийнятті рішень і використовується лише у сфері економічної та монетарної політики Співтовариства (ст.99, абзац 5, ст. 102, абзац 2, ст. 103, абзац 2, ст. 106, абзац 2 ДЄСпв/Амстердам).

#### **Рівень успішного проходження парламентських поправок**

Відповідь на запитання про те, як вплинула процедура вироблення спільної позиції на зміну ролі Європейського Парламенту в правотворчій діяльності ЄСпв, можна отримати, якщо проаналізувати рівень успішності проходження поправок Парламенту, визначивши його як відсоток від внесених на його розгляд документів.

Рівень успішності проходження поправок Парламенту у 1987–1993 роках був досить високим. Так, Комісія у 54,7% випадків прийняла поправки Парламенту, внесені в ході першого читання, і у 44,2% випадків – у ході другого читання. Рада погодилась із 43% парламентських поправок після першого та 23,6% – після другого читання.

І все ж процедура співучасті у прийнятті рішень надає ЄП ширші права, ніж процедура вироблення спільної позиції. А тому поширення процедури співучасті у прийнятті рішень на ті сфери, в яких досі застосовувалась процедура вироблення спільної позиції, що стало одним із результатів Амстердамського договору, в цілому посилює позиції Європейського Парламенту.

#### **5.2.4 Процедура співучасті у прийнятті рішень (ст. 251 (кол. ст. 189b) ДЄСпв)**

Позитивний досвід, нагромаджений як Європейським Парламентом, так і Радою та Комісією в практичному застосуванні процедури вироблення спільної позиції, став основою для суттєвого розширення участі Парламенту в правотворчій діяльності.

Договором про Європейський Союз було запроваджено нову форму участі Парламенту в правотворчому процесі Співтовариства – процедуру співучасті у прийнятті рішень відповідно до ст. 251 (кол. ст. 189) ДЄСпв.

**Право на співучасть у прийнятті рішень вперше надає Парламенту можливість перешкодити ухваленню запропонованого правового акта на будь-якому етапі правотворчої діяльності у формі рішення про відхилення.**



Для правових актів, які приймаються в рамках процедури співучасті у прийнятті рішень, потрібна згода не лише Ради, а й Парламенту. Якщо позиції ЄП та Ради розходяться, процедурою співучасті у прийнятті рішень передбачена можливість створення узгоджувальної комісії, до складу якої на паритетних засадах входять представники Ради та Парламенту.

З моменту набуття чинності Амстердамським договором діє спрощена форма цієї процедури, яка забезпечує рівні права ЄП та Ради.

Процедура реалізується за такою схемою:

1. Комісія виносить на розгляд Ради та ЄП свою пропозицію.
2. ЄП представляє свій висновок, в якому можуть бути запропоновані поправки.
3. Рада кваліфікованою більшістю голосів може:
  - а) ухвалити правовий акт, якщо ЄП не внесено жодних поправок, або
  - б) ухвалити правовий акт із запропонованими ЄП змінами, або
  - в) сформулювати компромісний проект, якщо вона не погоджується з поправками ЄП.
4. У ЄП існує три варіанти можливих дій:
  - варіант А:** якщо Парламент протягом трьох місяців простою більшістю голосів своїх членів, що взяли участь у голосуванні, ухвалить компромісний проект, внесений Радою, правовий акт вважається прийнятим. Те ж стосується й випадків, коли Парламент не представив свого висновку.
  - варіант Б:** якщо Парламент абсолютною більшістю голосів відхиляє компромісний проект Ради, правовий акт вважається неприйнятим.
  - варіант В:** якщо Парламент вносить зміни до компромісного варіанту, запропонованого Радою, то текст зі змінами направляється до Ради. Комісія може дати свій висновок щодо цього проекту. Однак при наступному обговоренні Радою, на відміну від процедури вироблення спільної позиції, за основу беруть текст Парламенту.
5. Після цього Рада може:
  - а) протягом трьох місяців ухвалити поправки ЄП кваліфікованою більшістю голосів. Поправки, щодо яких

Комісія надала свій негативний висновок, можуть бути ухвалені Радою за умови одностайного голосування. Якщо Рада одностайно ухвалила поправки ЄП, правовий акт вважається прийнятим;

- б) створити погоджувальну комісію, якщо не вдається ухвалити всі поправки ЄП одностайним голосуванням.
6. У діяльності погоджувальної комісії може скластись ситуація, коли:
- а) протягом шести тижнів вдається погодити спільний проект (особливо важливою обставиною в цьому випадку є те, що Комісія займає зрештою компромісну позицію. Якщо Рада і Парламент насправді зацікавлені в ухваленні правового акту, може трапитись й так, що Комісії доведеться йти на поступки);
  - б) протягом шести тижнів не вдається домовитись про спільний проект рішення. У цьому разі спроба прийняти правовий акт завершується невдало.
7. Якщо погоджувальна комісія ухвалила спільний проект, Рада і Парламент протягом шести тижнів можуть прийняти правовий акт. При цьому при голосуванні в Раді необхідна підтримка кваліфікованої більшості, а в Парламенті – абсолютної більшості учасників голосування. Якщо Рада чи Парламент відхиляють спільний проект, то це означає, що спроба прийняти правовий акт зазнала невдачі.

**Як висновок необхідно пам'ятати, що в рамках процедури співучасті у прийнятті рішень неможливо ухвалити правовий акт всупереч волі Парламенту!**

Значення процедури співучасті у прийнятті рішень стає ще зрозумілішим, якщо поглянути на сфери її застосування. Найважливішою з них є правотворча діяльність з питань, що стосуються створення спільного внутрішнього ринку, відповідно до ст. 95 (кол. ст. 100а) ДЄСпв, які складають лівову частку усієї законодавчої діяльності. Загалом 62% всіх випадків застосування процедури співучасті у прийнятті рішень станом на листопад 1996 року ґрунтувались саме на ст. 95 (кол. ст. 100а) ДЄСпв.

Крім того, застосування процедури співучасті у прийнятті рішень в правотворчій діяльності поширюється ще й на такі сфери:

- культура (ст. 151 (кол. ст. 128) ДЄСпв), рішення ухвалюється одностайним голосуванням Ради;
- освіта (ст. 149 (кол. ст. 126) ДЄСпв);
- охорона здоров'я (ст. 152 (кол. ст. 129) ДЄСпв);



- захист прав споживачів (ст. 153 (кол. ст. 129a) ДЄСПв);
- транс'європейські мережі (ст. 156 (кол. ст. 129d) ДЄСПв);
- наукові дослідження і новітні технології (ст. 166 (кол. ст. 130i) ДЄСПв), рішення ухвалюється одностайним голосуванням Ради,  
а також
- окремі питання, пов'язані з охороною навколишнього середовища (ст. 175, абзац 3, (кол. ст. 130s) ДЄСПв).

Приклади тих сфер, в яких після набуття чинності Амстердамським договором застосовується процедура співучасті у прийнятті рішень:

- заборона дискримінації (ст. 12, абзац 2, (кол. ст. 6) ДЄСПв);
- громадянство Союзу/право на проживання (ст. 18 (кол. ст. 8a) ДЄСПв);
- соціальне страхування/наймані працівники-мігранти (ст. 42 (кол. ст. 51) ДЄСПв);
- стимулювання заходів по створенню робочих місць (ст. 129 (кол. ст. 109r) ДЄСПв);
- співпраця в галузі митної справи (ст. 135 (кол. ст. 116) ДЄСПв);
- рівноправність між чоловіками та жінками (ст. 137, абзац 2, (кол. ст. 118) ДЄСПв);
- принципи рівності (ст. 141, абзац 3, (кол. ст. 119) ДЄСПв);
- соціальні фонди (ст. 148 (кол. ст. 125) ДЄСПв);
- політика професійної підготовки (ст. 150 (кол. ст. 127) ДЄСПв);
- політика у сфері охорони здоров'я та ветеринарної медицини (ст. 152, абзац 4 а, б (кол. ст. 129, абзац 4 а, б) ДЄСПв);
- транс'європейські мережі (ст. 156 (кол. ст. 129d, абзац 3) ДЄСПв);
- регіональні фонди – втілення рішень (ст. 162 (кол. ст. 130e) ДЄСПв);
- створення спільних підприємств (ст. 172 (кол. ст. 130o) ДЄСПв);
- екологічна політика (ст. 175, абзац 1, (кол. ст. 130s, абзац 1) ДЄСПв);
- політика у сфері розвитку співробітництва (ст. 179, абзац 3, (кол. ст. 130w) ДЄСПв);

- доступ суспільства до документів (ст. 255 (кол. ст. 191a) ДЄСпв);
- політика боротьби з шахрайством (ст. 280 (кол. ст. 209a) ДЄСпв);
- підготовка статистичних матеріалів (ст. 285 (кол. ст. 213a) ДЄСпв);
- створення органу по захисту інтересів особи у процесі обробки особистих даних (ст. 286 (кол. ст. 213b) ДЄСпв).

У деяких сферах Амстердамським договором передбачено перехідні періоди. Так, зокрема, у галузі візової політики запровадження процедури співучасті у прийнятті рішень передбачається лише через п'ять років після набуття чинності Амстердамським договором (ст. 62 (кол. ст. 73) ДЄСпв).

**Необхідно запам'ятати: у всіх цих сферах діяльності неможливе ухвалення жодного правового акту всупереч волі Європейського Парламенту!**

### 5.2.5 Процедура отримання згоди

Ця процедура застосовується при ухваленні так званих «конституційних» правових актів, що визначають базові засади і структуру ЄСпв/ЄС. З 1987 року ця процедура поширюється на рішення про прийом нових членів та надання асоційованого членства. Крім того, після укладання Маастрихтського договору згода Парламенту вимагається в разі розгляду наступних правових актів:

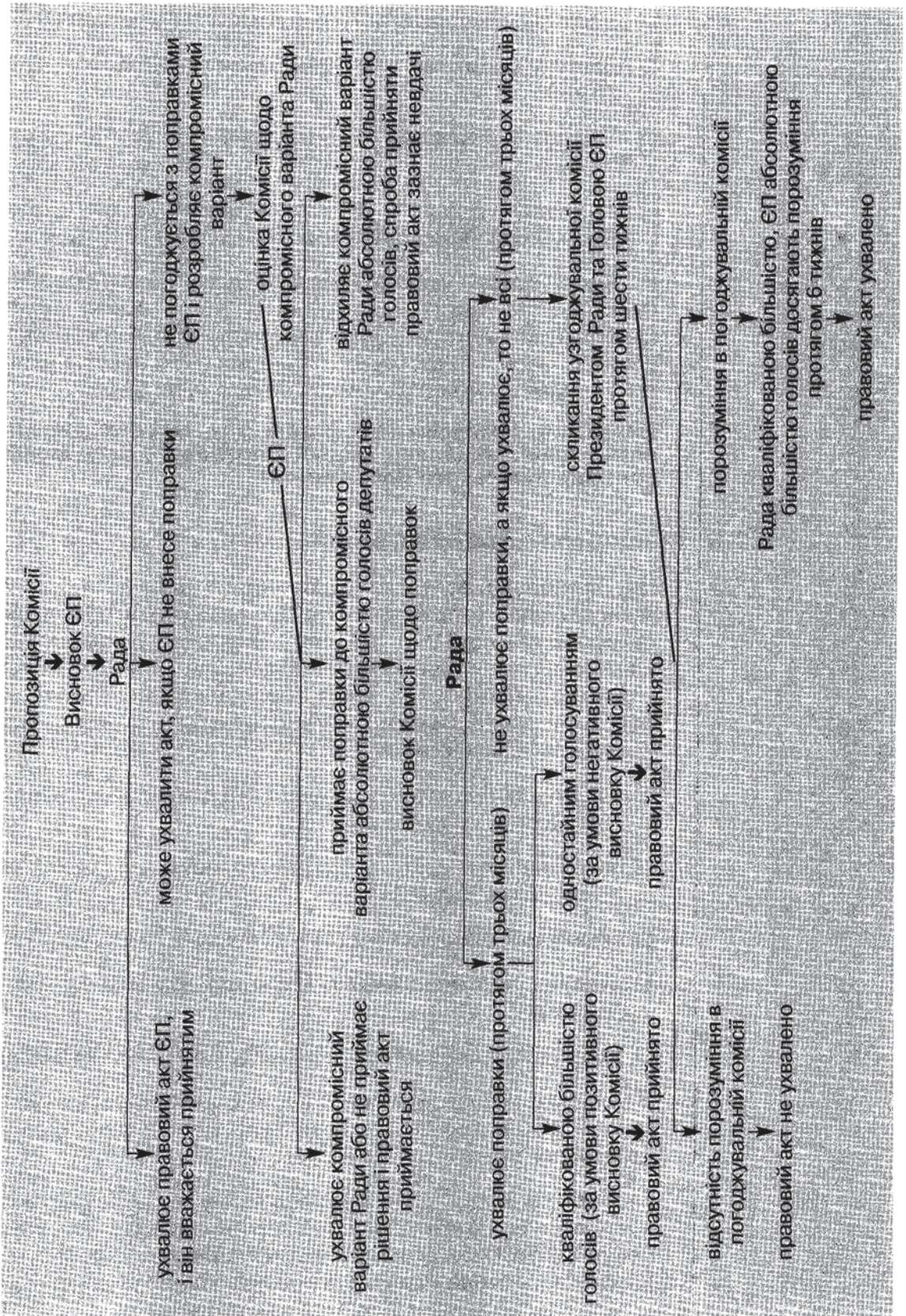
- положення про структурні фонди та фонди згуртування (ст. 160, 161 (кол. ст. 130с, d) ДЄСпв);
- положення про єдину процедуру голосування (ст. 190, абзац 3, (кол. ст. 138) ДЄСпв);
- певних міжнародних угод (ст. 300, абзац 3, (кол. ст. 228) ДЄСпв);
- рішення про асоційоване членство (ст. 310 (кол. ст. 238) ДЄСпв);
- рішення про прийом нових членів (ст. 49 (кол. ст. 0) ДЄСпв).

З моменту набуття чинності Єдиним Європейським Актом і до грудня 1996 року у 97 випадках було застосовано процедуру отримання згоди.

Така велика кількість випадків пов'язана із застосуванням цієї процедури щодо укладання міжнародних угод (ст. 300, абзац 3, (кол. ст. 228) ДЄСпв), у тому числі і Європейських угод. При цьому вимагається згода Парламенту не лише щодо укладання нових угод, а й щодо внесення змін до вже діючих угод.



## Процедура участі в прийнятті рішень згідно з ст. 251 (кол. ст. 189 b) ДЕСпв





Саме діяльність Європейського Парламенту при розгляді міжнародних договорів є наочним прикладом того, наскільки цілеспрямовано цей орган використовує своє право надавати (чи не надавати) згоду на їх укладання для утвердження своїх політичних вимог. Це проявилось, зокрема, у випадку блокування укладання фінансових протоколів з країнами Середземноморського басейну (Туреччина, Ізраїль, Марокко, Сирія) з огляду на проблеми з дотриманням цими країнами прав людини.

З моменту набуття чинності Амстердамським договором процедура застосовується ще й у таких випадках:

- накладання санкцій у разі порушення принципів ЄС (ст. 7 (кол. ст. F.1) ДЕС);
- ухвалення положення про депутата ЄП (ст. 214 (кол. ст. 158) ДЕСпв) – приймається ЄП після отримання згоди Ради;
- призначення Президента Комісії (ст. 214 (кол. ст. 158) ДЕСпв).

### 5.3 Процес прийняття бюджету в Європейському Союзі

Так званий загальний проект бюджету формується шляхом застосування багатоступінчатої процедури з встановленням обов'язкових строків. В цій процедурі беруть участь як Комісія, так і Рада. Окремі етапи процесу прийняття бюджету визначені у ст. 272 (кол. ст. 203) ДЕСпв. Додатки чи поправки до бюджету, які стають необхідними з огляду на появу нових статей витрат і, які важко було передбачити, формуються і ухвалюються тим же способом.

Після того як система фінансування Співтовариства була реорганізована на засадах самоокупності, сталися зміни і в процедурі формування бюджету, які поетапно були закріплені двома договорами у 1970 та 1975 роках. З 1975 року Парламент і Рада є «спільним органом з прийняття бюджету» ЄСпв/ЄС. На них покладені взаємопов'язані і взаємодоповнюючі повноваження по ухваленню рішень.

На практиці цей процес розгортається таким чином:

- Комісія вносить на розгляд Ради та Парламенту проект загального бюджету з урахуванням попередніх розрахунків, представлених окремо Парламентом, Радою, Комісією, Європейським Судом та Європейською рахунковою палатою;
- Рада вносить на розгляд Парламенту підготовлений на основі проекту бюджету проект бюджетної резолюції.



Подальший перебіг процедури передбачає можливість використання Парламентом своїх повноважень:

1. При розгляді питання про так звані **обов'язкові видатки** він може **направити свої поправки до Ради, яка зберігає в цьому питанні право на прийняття остаточного рішення.**

Обов'язковими видатками вважаються ті, які по суті і за розміром у правовому відношенні випливають із Договорів Співтовариства, похідного від них вторинного права та із зобов'язань Співтовариства в рамках приватного права (типовий приклад – сільськогосподарські видатки).

2. При визначенні так званих **необов'язкових видатків** (структурні фонди Співтовариства та інші види видатків, наприклад, у сфері наукових досліджень та технологічного розвитку, освіти і культури тощо) **у Парламенту є можливість в рамках квоти, яка щорічно визначається Комісією, вносити зміни до фіксованих обсягів видатків Ради.** Ці зміни Парламент може прийняти навіть всупереч позиції Ради, якщо за відповідну пропозицію проголосує абсолютна більшість депутатів. Оскільки від приналежності відповідних видатків до обов'язкових чи необов'язкових залежить те, за ким збережеться вирішальне слово при їх затвердженні – за Радою чи Парламентом, – класифікація видатків, а також право на її здійснення стало справжньою проблемою і предметом боротьби за владу між цими органами Співтовариства.

3. Подальша реалізація процедури передбачає такі дії:

- Рада з урахуванням змін та поправок Парламента розробляє новий варіант бюджетної резолюції;
- в рамках процедури так званого бюджетного узгодження Рада та Парламент постійно працюють над зближенням своїх позицій;
- під час другого читання Парламент здійснює перевірку проекту бюджету і остаточно затверджує його в цілому. Остаточний бюджет оприлюднюється в Офіційному віснику Європейського Співтовариства;
- за наявності важливих підстав Парламент може відхилити бюджет у цілому і звернутись до Ради з вимогою представити новий проект бюджету.

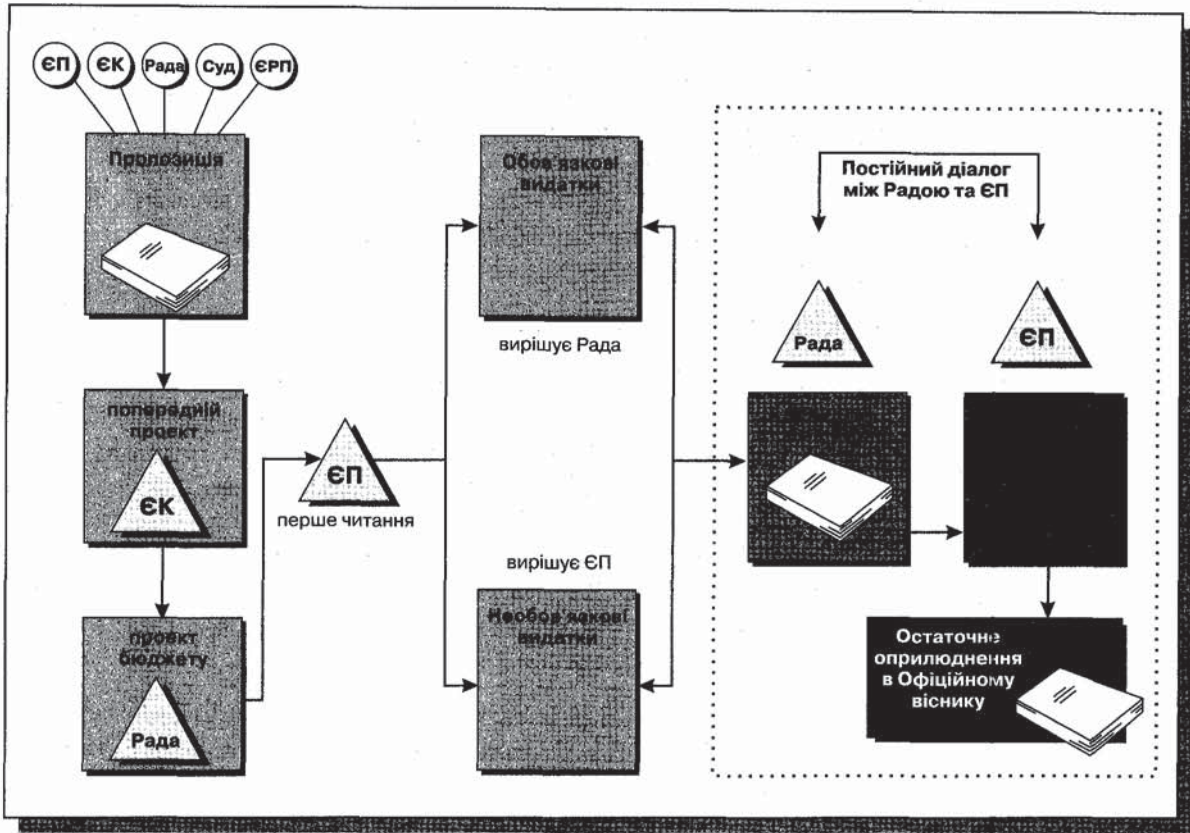


Схема бюджетного процесу

Якщо до початку бюджетного року бюджет не прийнято, Договором про заснування ЄСпв передбачено (ст. 273 (кол. ст. 204)) застосування **тимчасових положень**, в яких орієнтиром слугують основні показники виконання бюджету за минулий рік. Відповідно до цих положень **в рамках кожної окремо взятої статті бюджетних витрат встановлюється максимальна межа щомісячних витрат на рівні однієї дванадцятої від загальної суми, передбаченої у попередньому бюджетному році**. Однак Комісія може щомісяця отримати у своє розпорядження **максимум одну дванадцяту частину тих коштів, які передбачені проектом загального бюджету**, що перебуває у стадії підготовки.

До сфери бюджетного процесу та узгодження бюджетної політики належать також різноманітні форми так званого міжінституційного діалогу між органами ЄС. Вони поступово склались з 1970 року під час перехідного періоду на шляху до набуття ЄСпв/ЄС фінансової самостійності. Тут слід насамперед назвати процедуру врегулювання розбіжностей при ухваленні правових актів, що зумовлюють фінансові наслідки, «тріалог» щодо бюджету та нові заходи для забезпечення



бюджетної дисципліни, які є елементом бюджетно-фінансового планування на середньострокову перспективу (останній етап планування фінансової політики на середньострокову перспективу охоплює період з 2000 по 2006 рік). «Тріалог» щодо бюджету та узгодження бюджету між різними інститутами покликані запобігти конфліктам між європейськими органами в процесі формування бюджету і створити передумови безперервності бюджетного процесу.

### **Бюджет ЄС: доходи і видатки**

Величезне розмаїття сфер діяльності Європейського Союзу, особливо в межах Європейського Співтовариства, фінансується з бюджету ЄС або ж за рахунок коштів, що надаються країнами-членами. На противагу традиційним міжнародним організаціям, як, наприклад, Організація Об'єднаних Націй, **бюджет ЄС не фінансується за рахунок членських внесків країн, що входять до його складу.** З 1970 року ЄС та ЄСпв надано право на отримання власних доходів, які прийнято називати власними коштами.

Ці доходи ЄС відрізняються, однак, від класичних доходів державного бюджету. **Європейський Союз не має фінансового суверенітету, тобто не може отримувати доходи у формі безпосереднього стягнення податків чи зборів.** Ці кошти залучаються здебільшого самими країнами-членами, а потім надаються у розпорядження Європейського Союзу.

Власними коштами Європейського Союзу є:

- усі види мита та подібних їм зборів (наприклад, так звані спеціальні збори для захисту сільськогосподарського ринку від імпорту виробників третіх країн), які стягуються при перетині зовнішніх кордонів Європейського Союзу;
- фіксований збір на цукор та ізоглюкозу (а також глюкозу), які виробляються в Європейському Союзі (сплачується підприємствами по виробництву цукру);
- фіксована ставка відрахувань у розмірі 1,4% від суми податку на додану вартість, що стягується по всій території ЄС на товари та послуги;
- частка від валового національного продукту, що може змінюватись і максимальний розмір якої становить 1,2%. Тобто частка від економічних здобутків всіх країн-членів протягом одного року.

Доходи і видатки до 1994 року не повинні були перевищувати 1,2 відсотка від валового національного продукту всіх країн-членів Співтовариства.

У 1995 році максимально допустимий рівень було піднято до 1,21%.

До 1999 року ця частка крок за кроком була підвищена до 1,27% валового національного продукту. Отже, бюджет ЄС, який склав у 1996 році 76 млрд. ЕКЮ, зріс у 1999 році до 82 млрд. ЕКЮ. З 1999 року бюджет обраховується в євро.

У бюджеті ЄС на 1996 рік були вказані такі **джерела** надходжень (у відсотках):

Відрахування з податку на додану вартість	48,6 %
Відрахування з валового національного продукту	32,6 %
Різні види мита	15,7 %
Відрахування для захисту власного сільськогосподарського ринку та збір на цукор	2,4 %
Інші види доходів	0,7 %
<b>Загальний розмір бюджету:</b>	<b>76 млрд. ЕКЮ</b>

Основні статті видатків в бюджеті ЄС (у відсотках) охоплювали такі **сфери**:

сільськогосподарська політика	50,3 %
регіональна структурна політика	31,8 %
внутрішня політика	6,1 %
заходи у сфері зовнішніх відносин	5,4 %
адміністративні видатки	5,0 %
резерв	1,3 %



## Методичні вказівки до розділу 5

### Навчальні цілі розділу

Результатом знайомства з матеріалом даного розділу має стати:

- усвідомлення того, що прийняття рішень в ЄС слід розуміти як частину комплексного цілого («політичного процесу»), що складається із взаємопов'язаних етапів;
- вміння відтворити «політичний процес» у всій його цілісності і схарактеризувати роль різних діючих осіб у його реалізації;
- усвідомлення того, що «культура обговорення контрверсійних питань» в ЄС, попри обстоювання власних національних інтересів, з принципових міркувань ґрунтується на консенсусі і компромісах;
- вміння розрізняти три основні типи процедур прийняття рішень у Співтоваристві і визначати суттєві ознаки відповідної процедури (з огляду на роль і місце в ній Європейського Парламенту).

Необхідно **на прикладах показати** учасникам семінару, які процедури і в яких сферах застосовуються в кожному окремому випадку.

### Рекомендовані види навчальних вправ

Запитання для контролю та обговорення у складі робочих груп:

- одна з робочих груп може розглянути тему: «Процедури прийняття рішень» (I)**

Учасники семінару під керівництвом викладача та з використанням необхідних матеріалів (див. рекомендовані для використання матеріали в рубриці «SOKRATES») відтворюють процес прийняття рішення при затвердженні програми «SOKRATES». Слухачі при цьому мають зробити висновок про те, які поправки Європейського Парламенту будуть сприйняті і ухвалені. Для виконання цього завдання рекомендується робота з картками із застосуванням методики цільового планування.

- інша робоча група може розглянути тему: «Процедури прийняття рішень» (II)**

Перед учасниками семінару ставиться завдання «реконструювати» перебіг процедури прийняття рішення з використанням відповідних положень ДЄСПв. У цьому випадку (залежно від кількості слухачів у групі) доцільно утворити дві робочих підгрупи: підгрупа 1 займатиметься відтворенням процедури вироблення спільної позиції (ст. 252 (кол. ст. 189с) ДЄСПв), підгрупа 2 – процедури співучасті у прийнятті рішень (ст. 251 (кол. ст. 189b) ДЄСПв).

На спільному занятті доцільно порівняти обидві процедури. Робочі групи повинні зосередити свою увагу на відмінностях між процедурами і наголосити на відмінностях ролі Європейського Парламенту в обох випадках. Для виконання цього виду навчального завдання рекомендується використання карток та методики цільового планування.

□ **Обговоріть** з учасниками семінару можливі причини запровадження особливої «культури врегулювання контрверсійних питань» в ЄС:

- *аргументи на користь і аргументи проти «культури врегулювання контрверсійних питань» в ЄС?*
- *яка «культура врегулювання контрверсійних питань» переважає в країні учасників семінару?*

Питання про «культуру обговорення та врегулювання контрверсійних питань» може стати темою для роботи в групі. Дві робочі підгрупи можуть, наприклад, спробувати визначити суттєві ознаки культури врегулювання спірних питань в ЄС та в своїй країні, а потім винести результати цієї роботи на спільне заняття для дискусії. Завдяки такому порівнянню вдасться рельєфно окреслити певні характерні ознаки «культури врегулювання контрверсійних питань».

□ Розгляньте разом із слухачами **питання** про те, чому в ЄС не існує «ієрархії норм». *Які міркування країн-членів ЄС криються за цією обставиною?*

□ **Обговоріть** питання про те, наскільки спосіб прийняття рішень в ЄС відповідає вимогам прозорості, ефективності, дієвості та демократії. У своїх роздумах спробуйте використати ситуацію у власній країні:

- *яким чином здійснюється ухвалення правових актів у Вашій країні?*
- *яке місце в цьому процесі посідає національний парламент?*

Процеси прийняття рішень в ЄС (у тому числі й «культура врегулювання контрверсійних питань») є чудовою нагодою для проведення так званих **рольових ігор**. Два приклади таких рольових ігор (автори: Отто Шмук та Максиміліан Шрьодер) наведені у списку рекомендованої літератури та навчальних матеріалів. Методичні рекомендації щодо використання цього виду навчальних вправ є досить докладними. Рольові ігри значно полегшують розуміння процесів прийняття рішень. Крім того, під час гри часто виникають досить важливі запитання, на яких не акцентувалась увага під час семінарського заняття. Тому у викладача з'являється можливість ще раз зупинитись на важливих аспектах цієї комплексної теми.

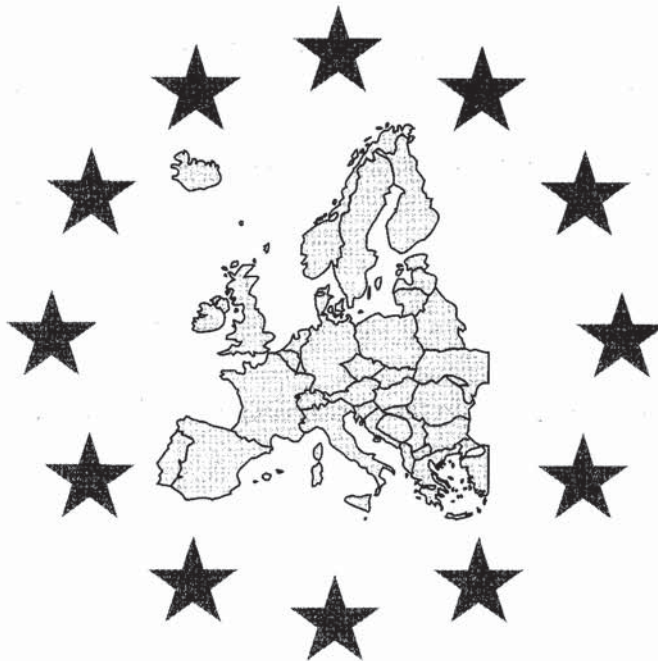




# CDG

## **Європейський Союз:** основи політики, інституційного устрою та права

Навчальний посібник



### **Розділ 6**

**Правові акти Європейського Союзу та механізми їх дії**



## **ЗМІСТ**

<b>6</b>	<b>Правові акти Європейського Союзу та механізми їх дії</b> .....	<b>6-3</b>
<b>6.1</b>	<b>Правові акти Європейського Співтовариства</b> .....	<b>6-5</b>
6.1.1	Постанови .....	6-6
6.1.2	Директиви .....	6-6
6.1.3	Рішення .....	6-8
6.1.4	Рекомендації та висновки .....	6-8
<b>6.2</b>	<b>Спеціальні види правових актів Європейського Союзу</b> .....	<b>6-9</b>
<b>6.3</b>	<b>Акти органів Співтовариства</b> .....	<b>6-10</b>
6.3.1	Призначення .....	6-10
6.3.2	Інші види актів органів Співтовариства .....	6-10
	<b>Методичні вказівки до розділу 6</b> .....	<b>6-12</b>

## 6 ПРАВОВІ АКТИ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ ТА МЕХАНІЗМИ ЇХ ДІЙ

### Договірні положення, що стосуються теми:

Постанови, директиви, рішення, рекомендації та висновки (ст. 249 (кол. ст. 189) ДЕСпв); Спільна позиція та спільні дії в рамках СПБЗ (ст. 12 та 13 (кол. ст. J.2 та J.3) ДЕС); Зміни в договорах та урядова конференція 1996 року (ст. 48 (кол. ст. N) ДЕС); Призначення на посаду та інші норми

Цілком слушною можна вважати характеристику Європейського Союзу, а точніше Європейського Співтовариства, як «правової спільноти». Вона відображає особливе значення первинного права (договорів) і похідного від нього вторинного права Співтовариства (так званого права, що є втіленням договорів), а також їх співвідношення з національним правом країн-членів ЄС.

При цьому йдеться насамперед про поняття «можливості прямого застосування», а також «пріоритет права Співтовариства» (див. розділ 3). З іншого боку, визначення «правова спільнота» відсилає нас до процесу прийняття правових актів (вторинне право) Співтовариством і до органів, повноваження яких випливають з договорів.

Ухвалення правових актів, тобто творення нового права, є по суті головним видом діяльності, насамперед Комісії (до основних завдань якої належить ініціювання законодавчого процесу) та Ради (котра відповідає за ухвалення правових актів). Дедалі ширшою стає участь у прийнятті правових актів Європейського Парламенту.

У 1996 році Рада ухвалила загалом 484 правових акти (у 1995 році — 456), зокрема:

- ☐ 247 постанов;
- ☐ 58 директив, а також
- ☐ 179 рішень.

Європейська Комісія також приймає чимало правових актів на підставі закріплених за нею виконавчих повноважень (насамперед — у сфері спільної сільськогосподарської політики). У 1996 році вона ухвалила загалом 5184 правових акти (у 1995 році — 5860). Сюди ж слід додати 157 рекомендацій і висновків (у 1995 році — 323), правова дія яких, щоправда, не має обов'язкової сили.

На підставі зафіксованого в договорах виняткового права на законодавчу ініціативу в 1996 році Комісія представила загалом 524 пропозиції щодо ухвалення правових актів Радою або ж Радою та Європейським Парламентом (відповідно до процедури співучасті у прийнятті рішень згідно з ст. 251 (кол. ст. 189b) ДЕСпв), у 1995 році — 600.



Ухвалення правових актів та використання інших механізмів можливе лише в рамках договірних положень. При цьому уповноважені органи мають дотримуватись формальних процедур, передбачених для здійснення ними відповідних дій, і сформульованих у ст. 249 (кол. ст. 189) ДЄСПв щодо змісту відповідного правового акту, його адресата, правової норми, яку слід обрати в кожному конкретному випадку, та наслідків, що випливають з вищезазначеного.



**Ст. 249** (кол. ст. 189) **ДЄСПв (витяг):** «Для виконання своїх завдань та відповідно до положень цього Договору, Європейський Парламент спільно з Радою, Радою та Комісією приймає постанови, директиви та рішення, надає рекомендації та висновки».

Однак з формальної точки зору у ст. 249 (кол. ст. 189) ДЄСПв немає положень стосовно передумов, за яких можливе ухвалення постанов, директив, рішень, рекомендацій та висновків і їх змістового наповнення. Отож і не існує «ієрархії правових норм», тобто тієї звичної їх класифікації, що склалася у законодавчій практиці країн-членів. У окремих сферах політики не існують такі регулятивні норми, які б однозначно відсилали до положень ст. 249 (кол. ст. 189) ДЄСПв. У них діють більш загальні формулювання, подібні до тих, що містяться, наприклад, у ст. 95 (кол. ст. 100а) ДЄСПв.



**Ст. 95** (кол. ст. 100а) **ДЄСПв:** «Рада відповідно до процедури, передбаченої ст. 251 (кол. ст. 189b), та після консультацій з Економічним і Соціальним комітетом вживає заходів для зближення таких законів, постанов і адміністративних актів країн-членів, які мають безпосередній вплив на створення та функціонування спільного ринку».

Тобто, відповідно до цього можуть прийматися постанови, директиви, рішення, рекомендації та висновки. **При цьому органи Співтовариства користуються правом вільного вибору відповідної правової норми.** Однак ця свобода обмежується дією **принципу субсидіарності та співвідносності** (див. ст. 5 (кол. ст. 3b) ДЄСПв, Розділ III). Відповідно до принципу субсидіарності Співтовариство може вдаватися до певних заходів лише тоді, коли мета заходу, який планується реалізувати, не може бути досягнута на рівні країн-членів. Ще однією передумовою є те, що відповідні цілі, з огляду на їх масштаб і наслідки, легше втілити у життя на рівні Співтовариства. Якщо на запитання «Чи можна застосовувати ДЄСПв?» отримано позитивну відповідь, то існують вагомі підстави для заходів на рівні Співтовариства. Вибір правової норми здійснюється відповідно до принципу співвідносності. Той чи інший захід Співтовариства не повинен виходити за рамки розумної доцільності, необхідної для досягнення цілей ДЄСПв.

У випадку зі ст. 95 (кол. ст. 100а) ДЄСПв згідно з принципом субсидіарності з'ясувалося питання, наскільки необхідним було прийняття директиви щодо мінімальних норм утримання тварин у зоопарках з метою їх захисту. Після тривалої критики з боку більшості країн-членів Комісія змушена була відкликати свою пропозицію.



**Джерело:** Zurücknahme des Vorschlags der Kommission für eine Richtlinie des Rates zur Festlegung von Mindestnormen zur Haltung von Tieren in Zoos, vom 12.12.1995, in: Bulletin der EU, Nr. 12/1995, S. 106. (Відкликання пропозиції Комісії щодо ухвалення Радою директиви стосовно встановлення мінімальних норм утримання тварин в зоопарках від 12.12.95. — Бюлетень ЄС. — № 12/1995. — С. 106).

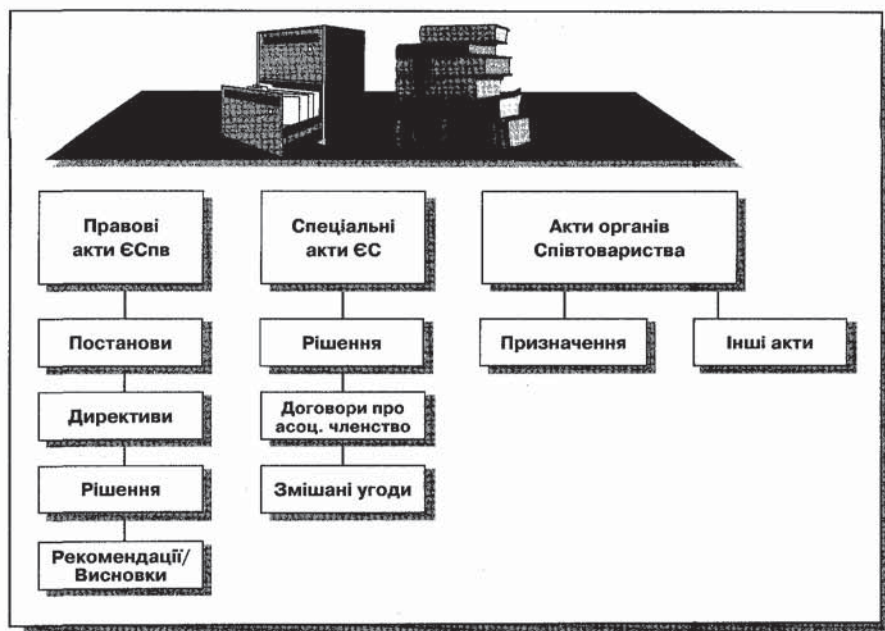
У 1996 році Комісія відкликала 48 пропозицій щодо прийняття правових актів, які були визнані зайвими.

При перевірці відповідності заходу, який планується здійснити, принципу співвідносності необхідно відповісти на запитання: «Який правовий акт надає оптимальні можливості для досягнення відповідних цілей Договору?» Водночас ідеться і про надання адресату відповідного заходу максимальної свободи дій (у рамках Договору) щодо його реалізації.

Принцип субсидіарності та його тлумачення відіграли неабияку роль і під час переговорів по укладанню Амстердамського договору. Результатом цих переговорів став «Протокол про застосування принципів субсидіарності та співвідносності», який є додатком до сукупності положень Договору. В ньому вміщено конкретні настанови щодо тлумачення принципу субсидіарності.

## 6.1 Правові акти Європейського Співтовариства

Статтею 249 (кол. ст. 189) ДЄСпв передбачено три види правових актів, що мають обов'язкову силу (постанови, директиви та рішення), а також два види правових актів, що не мають обов'язкової сили (рекомендації та висновки).



Схематичне зображення видів правових актів ЄС



### 6.1.1 Постанови

Постанова — це правовий акт, що дає можливість Співтовариству максимально глибоко втручатись у національний правовий устрій. У ДЄСпв дається таке визначення постанови:



**Постанова є правовим документом загальної дії. Вона є обов'язковою до виконання у всіх своїх частинах і є чинною на території кожної країни-члена.**

Якщо органи Співтовариства приймають правовий акт у формі постанови, країни-члени не мають жодної свободи дій щодо її втілення, оскільки постанова має застосовуватись безпосередньо.

**Постанова** має силу закону прямої дії. Країни-члени, їх органи та установи мають дотримуватись постанови нарівні з національним правом. Постанова є чинною для всіх країн-членів, а також фізичних та юридичних осіб в ЄС. Отже, постанова про правила морського рибальства діє і в Люксембурзі.

Наочним прикладом є постанова 1612/68/ЄЕС від 15 жовтня 1968 року про свободу пересування найманих працівників у межах Співтовариства. Це досить великий і детальний правовий документ, який позбавляє країни-члени можливості вільно його інтерпретувати. **Тобто країни-члени не мають права застосовувати положення постанови не у повному обсязі, або ж за вибором.** Так само вони не можуть уникнути необхідності дотримання положень постанови шляхом посилання на норми та правила свого внутрішнього законодавства.

### 6.1.2 Директиви

Як і постанова, директива є найважливішим правовим актом Співтовариства. Вона є своєрідним компромісом між вимогами єдиного права, що діє в рамках Співтовариства, та необхідністю максимального врахування розмаїття специфіки національних правових систем. При цьому головною метою директиви завжди залишається гармонізація права, а не його уніфікація, як у випадку з постановою. Відповідним чином сформульовано і визначення директиви у ДЄСпв.



**Директива є правовим документом обов'язкової дії для всіх країн-членів, яким вона адресована, з точки зору сформульованої у ній мети, що її необхідно досягти.** Державні установи користуються правом вибору форм і засобів для втілення її в життя.

Директиви підлягають імплементації країнами-членами в систему національного права. При цьому вони повинні діяти таким чином, щоб дійсно забезпечити досягнення мети, сформульованої в директиві. Звичайних адміністративних актів, які можуть

довільно змінюватись органами виконавчої влади, тут недостатньо. Загалом Європейським Судом сформульована вимога, згідно з якою країни-члени повинні вдаватись до тих форм і засобів, що якнайкраще гарантують оптимальну практичну дієвість відповідної директиви.

### Втілення директив

Директива Ради 91/250/ЄЕС про правовий захист комп'ютерних програм від 14 травня 1991 року (витяг):



#### Стаття 10: Прикінцеві положення:

(1) Країни-члени приймають потрібні правові й адміністративні нормативні акти з тим, щоб виконати цю директиву до 1 січня 1993 року.

При ухваленні подібних нормативних актів у їх тексті або ж при офіційному оприлюдненні необхідно вмістити посилання на відповідну директиву. Деталі процедури посилання врегульовуються самими країнами-членами.

(2) Країни-члени доводять до відома Комісії національні правові акти, прийняті у тій сфері, що підпадає під дію відповідної директиви.

На противагу постанові, директиви **набувають сили документа прямої дії**, як правило, лише тоді, коли завершується **встановлений термін для їх реалізації**. В такому випадку з відповідної директиви випливають прямі правові претензії до країни-члена, що є їх порушником (див. рішення Європейського Суду від 19 листопада 1991 року у справі Франковича). **Передумовою для цього є «змістовна обов'язковість» та «достатня точність»** відповідних положень.

Якщо, наприклад, у межах встановленого терміну не забезпечується виконання директиви про мінімальні норми щодо захисту найманих працівників на певних робочих місцях, наймані працівники можуть звернутись до суду з позовом до відповідної країни-члена (а не проти роботодавця!) про відшкодування збитків.

Директиви, з огляду на вимоги щодо їх імплементації, є далеко не такими детальними нормативними актами, як постанови. За рахунок цього країни-члени отримують певну гнучкість щодо їх реалізації. Насправді у багатьох випадках різниця між постановою та директивою не така вже й велика. Директиви можуть сягати досить високого рівня деталізації. Для директив, змістом яких є гармонізація законодавства в технічному аспекті, така деталізація є практично обов'язковою. Найяскравішим прикладом є директива Ради щодо переходу на літній час (оприлюднена в «Офіційному віснику Європейського Співтовариства» за 1984 рік, № L 331, с.33).



### 6.1.3 Рішення

Ця форма правового акта є засобом урегулювання окремих питань і тому її можна порівняти з адміністративним актом у системі національного права. У ДЄСпв наведено таке визначення рішення:

**Рішення є обов'язковим до виконання у всіх своїх частинах для того, хто в ньому названий.**



**Рішення** можуть бути адресовані країнам-членам, окремим особам або обмеженому колу осіб. Рішення обов'язкові в усіх своїх частинах лише для тих, кого вказано у цьому правовому акті. Рішення, які стосуються (певних) країн-членів, є обов'язковими і для цих країн, і для їх громадян.

Наприклад, у рішенні Комісії від 21 квітня 1993 року (93/317/ДЄСпв) щодо коду клейма, яке наноситься на вуха великої рогатої худоби, у статті 2 зазначено: «Це рішення стосується країн-членів».

Найчастіше такий різновид правового акта як рішення застосовується у сфері конкурентної політики. Відповідне рішення може стосуватися конкретного підприємства або конкретного «учасника ринку».

Як приклад, можна навести рішення Європейської Комісії (93/252/ЄСпв) від 10 листопада 1992 року у справі згідно з статтею 81 (кол. ст. 85) (заборона на укладення угод чи прийняття рішень, які спотворюють конкурентне середовище) та ст. 82 (кол. ст. 86) (зловживання монопольним становищем на ринку). Воно безпосередньо адресоване двом фірмам, які виготовляють станки для гоління.

### 6.1.4 Рекомендації та висновки

Ці види правових актів **не мають обов'язкової сили**. Завданням цих документів є привернення уваги адресата до доцільності певного типу поведінки, не пов'язуючи його при цьому правовими зобов'язаннями. Рекомендації та висновки окремих органів можуть мати неабиякий вплив на поведінку тих, кого вони стосуються. Для прикладу можна навести процедуру багатостороннього контролю з метою координації економічної політики відповідно до ст. 99, абзац 4 (кол. ст. 103) ДЄСпв.

«Якщо в рамках процедури контролю за економічними здобутками країн-членів з'ясується, що економічна політика однієї з країн-членів не <...> відповідає основним правилам, або може створювати загрозу належному функціонуванню економічного та валютного союзу, Рада за пропозицією Комісії може ухвалювати необхідні рекомендації, адресовані відповідній країні-членові ЄС».

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

## 6.2 Спеціальні види правових актів Європейського Союзу

Окрім статті 249 (кол. ст. 189) ДЄСпв у Договорі про заснування Європейського Співтовариства та Договорі про Європейський Союз є чимало інших спеціальних положень, які стосуються правових актів. Вони відрізняються між собою з точки зору об'єкта регулювання та ступеня впливу на нього.

**Ухвали** Ради або Європейського Парламенту та Ради стосуються, як правило, програм Співтовариства. Обов'язкову силу для членів Співтовариства має тільки зміст відповідних програм.

**Договори чи угоди про асоційоване членство** з третіми країнами чи організаціями укладаються відповідно до ст. 310 (кол. ст. 238) ДЄСпв. Асоціація ЄСпв з іншою державою чи організацією набуває обов'язкової сили після ратифікації цією країною чи організацією. Однак положення договору про асоційоване членство починають діяти безпосередньо лише тоді, коли «за характером тексту, а також з погляду мети та цільового призначення угоди в них сформульовано чіткі та недвозначні зобов'язання, виконання та вплив яких не залежать від ухвалення відповідного акта» (Європейський Суд, справа 12/86 — Демірель).

Крім угод про асоційоване членство ЄСпв країни-члени укладають з третіми країнами та організаціями так звані «**змішані угоди**». Це відбувається у тих випадках, коли окремі положення угод стосуються сфер, що не належать до виняткової компетенції ЄСпв/ЄС.



Усі ці угоди (наприклад, Європейські угоди) набувають обов'язкової сили після їх ухвалення відповідно до норм конституційного права країн-членів ЄС та країн чи організацій, що приєднуються до них.

Правові акти, названі у Договорі про ЄС у частині, що стосується Спільної політики з питань безпеки та зовнішніх відносин (СПБЗ), Співробітництва у сфері охорони порядку та правосуддя (СОПП) (спільні акції, тощо), відрізняються від інших правових норм, визначених у ДЄСпв. Вони приймаються організацією, яка не має права юридичної особи. Європейський Суд лише в досить обмеженому обсязі може вдаватись до конкретних дій у тих сферах, що врегульовані ДЄС. Навіть після набуття чинності Амстердамським договором у цьому питанні не відбулось докорінних змін.

## **6.3 Акти органів Співтовариства**

### **6.3.1 Призначення**

Призначення — це акти органів Співтовариства, які у відповідності з ДЄСпв є обов'язковими і для самих органів, і для країн-членів ЄС. Згідно з статтею 10 (кол. ст. 5) ДЄСпв всі країни-члени беруть на себе зобов'язання щодо вірності ідеалам Співтовариства, тобто лояльної співпраці з ЄСпв. Норми, що стосуються призначення членів окремих органів, інституцій чи установ Співтовариства врегульовані в окремих статтях Договору про заснування ЄСпв.

### **6.3.2 Інші види актів органів Співтовариства**

У цьому параграфі мова піде про програму законодавчої діяльності Комісії, а також попередні акти Комісії, які оприлюднюються у формі повідомлень, Зеленої чи Білої книги.

#### **Щорічна програма законодавчої діяльності Комісії**

Програма законодавчої діяльності Комісії була запроваджена завдяки ініціативі Європейського Парламенту. В процесі імплементації Загального Європейського Акта Парламент змінив свій регламент і передбачив можливість ухвалення щорічної програми підготовки та прийняття законодавчих актів Комісією та Парламентом.

У березні 1998 року обидва органи вперше досягли взаєморозуміння щодо такої річної програми. В ній вміщено дані щодо «ініціатив і пропозицій щодо ухвалення правових актів», що їх Комісія планує винести на обговорення Парламенту протягом наступного року. Крім того, там наводиться так звана «дис-

кусійна база», тобто ті повідомлення, Зелені та Білі книги щодо певних галузей політики, які Комісія має намір оприлюднити в наступному році. Як правило, Комісія вказує на конкретну дату публікації відповідного документу. Програма виносить на обговорення Парламенту на початку кожного року. Парламент обговорює та приймає резолюцію з оцінкою програми, представленої Комісією.

У рамках спільної Заяви інститутів Співтовариства щодо дотримання принципів демократії, прозорості та субсидіарності від 25 жовтня 1993 року Європейська Комісія ще раз підтвердила свій намір:

- проводити консультації ще до внесення пропозицій, головним чином шляхом застосування такого механізму, як Зелена чи Біла книги;
- вказувати на ті пропозиції, які планується винести на обговорення і які можуть викликати особливо широку дискусію;
- оприлюднювати робочу програму та програму щорічної законодавчої діяльності в «Офіційному віснику» з метою ширшого ознайомлення із заходами, що Комісія передбачає здійснити.

Робоча програма є програмою діяльності відповідної Комісії нового скликання. Вона є змістовою базою для прийняття рішення Парламентом щодо вотуму довіри під час процедури призначення Комісії.

Для того, щоб надати національним парламентам та зацікавленим органам управління час, необхідний для обговорення та реагування на програму реалізації законодавчих ініціатив Комісії, враховуючи власні плани діяльності цих інституцій, було вжито заходів для прискорення процедури ухвалення програми законодавчих ініціатив:

- у вказаній вище спільній Заяві інститутів Співтовариства Комісія взяла на себе зобов'язання подавати програму на наступний рік до жовтня місяця поточного року;
- Рада Міністрів змінила редакцію статті 6 свого регламенту, щоб мати змогу в разі необхідності прийняти рішення щодо цієї програми;
- у своєму регламенті Європейський Парламент підтвердив готовність завершувати розгляд програми законодавчих ініціатив до кінця поточного року.

### **Повідомлення, Зелена та Біла книги**

Комісія протягом «року внесення законодавчих ініціатив» видає низку так званих повідомлень, Зелених та Білих книг. **Ці документи не мають обов'язкової правової сили.** Вони покли-



кані забезпечити раціоналізацію процедури прийняття рішень Європейським Співтовариством у цілому. Як правило, Комісія спочатку ухвалює повідомлення, потім — Зелена книгу, і, нарешті, напередодні прийняття рішення по законодавчій ініціативі, Білу книгу.

Приклади важливих повідомлень, Зелених або Білих книг у період з 1995 по 1996 рік:

- **Повідомлення** Комісії: виконання положень Білої книги щодо наближення законодавства країн Центральної та Східної Європи. — Звіт щодо спільного внутрішнього ринку: технічна допомога. / 5 липня 1995 року. — Бюлетень ЄС. — № 7–8. — 1995. — С.90–91.
- **Зелена книга** Комісії щодо умов переходу до єдиної грошової одиниці, КОМ (95) 333 від 31 травня 1995 року.
- **Біла книга** Комісії «Підготовка країн Центральної та Східної Європи зі статусом асоційованого члена до інтеграції у спільний внутрішній ринок Союзу», КОМ (95) 163 від 3 травня 1995 року.

## Методичні вказівки до розділу 6

### Навчальні цілі розділу

Результатом знайомства з матеріалом даного розділу має стати:

- вміння розрізняти існуючі типи правових актів ЄСпв. Особливо важливо збагнути різницю між постановами та директивами з погляду їх реалізації та правової дії.

### Рекомендовані види навчальних вправ

Запитання для контролю та обговорення у складі робочих груп:

- **Порівняйте** типи правових актів ЄСпв (постанови/директиви/рішення) з правовими актами Вашої країни. В яких моментах можна констатувати наявність спільних рис, а в яких — розбіжності між ними?
- **Дайте визначення** характерних розбіжностей між різними типами правових актів шляхом аналізу конкретної постанови, директиви та конкретного рішення. Зверніть увагу на відмінності між цими документами, а також на питання про необхідність імплементації правового акту в систему національного права.

Цей вид завдань може виконуватись окремими робочими підгрупами з наступною презентацією підсумків дискусії на спільному занятті.

# CDG

## **Європейський Союз:** основи політики, інституційного устрою та права

**Навчальний посібник**



### **Розділ 7**

**Європейський внутрішній ринок**



## **ЗМІСТ**

<b>7</b>	<b>Європейський внутрішній ринок</b> .....	<b>7-4</b>
<b>7.1</b>	<b>Сучасний європейський ринок — масштаби та рівень інтеграції</b> .....	<b>7-4</b>
<b>7.2</b>	<b>Етапи розвитку економічної інтеграції</b> .....	<b>7-7</b>
7.2.1	Ретроспективний аналіз політичного й економічного підґрунтя європейського ринку .....	7-8
7.2.2	Шляхи економічного єднання Європи .....	7-10
<b>7.3</b>	<b>Чотири види свободи в межах європейського внутрішнього ринку</b> .....	<b>7-12</b>
7.3.1	Вільний рух товарів (ст. 23-31 (кол. ст. 9-37) ДЄСПВ) .....	7-13
7.3.2	Вільне пересування осіб, свобода пересування найманих працівників (ст. 39-42 (кол. ст. 48-51) ДЄСПВ) та свобода заснування підприємств і економічної діяльності (ст. 43-48 (кол. ст. 52-58) ДЄСПВ) .....	7-15
7.3.3	Вільне надання послуг (ст. 49-55 (кол. ст. 59-66) ДЄСПВ) .....	7-16
7.3.4	Свобода платежів та переміщення капіталів (ст. 56-60 (кол. ст. 67-73h) ДЄСПВ) .....	7-17
<b>7.4</b>	<b>Головна мета: завершення побудови європейського внутрішнього ринку</b> .....	<b>7-17</b>
<b>7.5</b>	<b>Напрямки реалізації програми щодо створення внутрішнього ринку</b> .....	<b>7-20</b>
7.5.1	«Нова» стратегія .....	7-22
7.5.2	Принцип взаємного визнання .....	7-22
7.5.3	«Новий підхід» до технічної гармонізації та розробки стандартів і норм .....	7-26
7.5.4	Найпроблемніша сфера: гармонізація податку на додану вартість .....	7-30

<b>7.6</b>	<b>«Сізіфова робота», або Практичне втілення концепції створення внутрішнього ринку</b> . . . . .	<b>7-33</b>
7.6.1	Виконання директив щодо створення внутрішнього ринку . . . . .	7-33
7.6.2	Економія коштів внаслідок відміни контролю на внутрішніх кордонах . . . . .	7-35
<b>7.7</b>	<b>Одна із проблем внутрішнього ринку: судові справи щодо фактів порушення Договорів</b> . . . . .	<b>7-37</b>
7.7.1	Обмеження вільного руху товарів . . . . .	7-38
7.7.2	Контроль на кордоні, право на проживання та участь у муніципальних виборах . . . . .	7-39
7.7.3	Визнання професійної кваліфікації . . . . .	7-39
<b>7.8</b>	<b>План дій щодо покращення функціонування внутрішнього ринку</b> . . . . .	<b>7-39</b>
<b>7.9</b>	<b>План дій щодо покращення функціонування внутрішнього ринку: підсумки виконання</b> . . . . .	<b>7-43</b>
<b>7.10</b>	<b>Позитивний ефект концепції побудови внутрішнього ринку та витрати на її реалізацію</b> . . . . .	<b>7-44</b>
<b>7.11</b>	<b>Практичні наслідки здійснення заходів щодо створення внутрішнього ринку — конкретні приклади</b> . . . . .	<b>7-47</b>
7.11.1	Переваги, які надав внутрішній ринок громадянам . . . . .	7-47
7.11.2	Можливість вільного придбання товарів у будь-якій країні-члені ЄС і поведінка споживачів . . . . .	7-48
7.11.3	Скасування контролю на внутрішніх кордонах і заходи щодо компенсації наслідків . . . . .	7-49
7.11.4	Автомобілебудівна промисловість . . . . .	7-50
	<b>Методичні вказівки до розділу 7</b> . . . . .	<b>7-51</b>





## 7 ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ВНУТРІШНІЙ РИНОК

### Договірні положення, що стосуються теми:

- Ст. 2 (кол. ст. 2) ДЕСпв (створення спільного ринку);
- Ст. 3, абзац а (кол. ст. 3) ДЕСпв (відміна митних зборів і кількісних обмежень на імпорт та експорт товарів, а також інших подібних заходів у торгівлі між країнами-членами ЄС);
- Ст. 3, абзац (с) (кол. ст. 3) ДЕСпв (скасування перешкод для вільного руху товарів, осіб, послуг і капіталу територією країн-членів);
- Ст. 14–15, абзац (с) (кол. ст. 7а-с) ДЕСпв (здійснення заходів з метою послідовного запровадження внутрішнього ринку до 1992 року, процедурні положення та норми, що передбачають можливість відхилення від договірних положень);
- Ст. 3 (кол. ст. 3, абзац d та ст. 100с) ДЕСпв (заходи щодо в'їзду та пересування осіб у межах внутрішнього ринку; єдина процедура оформлення віз);
- Ст. 18 а (кол. ст. 8) ДЕСпв (вільний вибір місця проживання громадянами Союзу).

Найважливішою метою ЄС у сфері економічної політики є створення спільного внутрішнього ринку, характерною особливістю якого є вільний рух осіб, товарів, послуг і капіталів.

### 7.1 Сучасний європейський ринок — масштаби та рівень інтеграції

Європейський Союз, який нараховує 370 млн. споживачів, є найбільшим за обсягами ринком серед економічно розвинених країн світу.

ЄС посідає чільне місце у світовій торгівлі, про що свідчать такі показники:

- Загальна вартість експорту з країн-членів ЄС (без урахування торгівлі в межах Співтовариства) у 1998 році сягнула майже 731 млрд. ЕКЮ. Частка Німеччини склала 210,5 млрд. ЕКЮ.

- Частка ЄС у світовому експорті в 1998 році становила 20% (для порівняння: частка США — 16%; Японії — 10%).
- В експорті країн-членів ЄС переважала високотехнологічна готова продукція (88% загального обсягу експорту) та товари харчової промисловості.
- ЄС є не лише найбільшим у світі експортером промислової продукції, а й одним із найважливіших її імпортерів: у 1998 році на його долю припадало 19% усього світового імпорту (США — 22,5%, Японія — 6,7%). Обсяг імпорту в 1998 році склав 712,6 млрд. ЕКЮ. Частка Німеччини в цьому показнику дорівнювала 172,4 млрд. ЕКЮ.

Водночас досягнуто досить високого рівня взаємної економічної інтеграції між країнами-членами ЄС.

Частка товарообміну між країнами-членами ЄС (тобто торгівлі в межах Співтовариства) в загальному обсязі торгівлі у 1998 році склала:

- експорт — 63,8%;
- імпорт — 62,5%.

Економіка деяких країн-членів ЄС у значній мірі залежить від торгівлі з партнерами по ЄС.

Так, зокрема, частка експорту до країн-членів ЄС у загальному обсязі торгівлі таких країн як Бельгія (разом із Люксембургом), Ірландія, Нідерланди та Португалія складає відповідно:

- 75,8%;
- 69,8%;
- 78,9%;
- 82,1%.

Федеративна Республіка Німеччина займає провідне місце в межах європейського внутрішнього ринку і є найбільшим торговим партнером. Для десяти з п'ятнадцяти країн-членів ЄС, Німеччина — найважливіший торговий партнер. Найбільшим торговим партнером Німеччини є Франція.

У наш час європейський внутрішній ринок став для громадян і підприємств країн-членів ЄС невід'ємною частиною їх повсякденного життя. Європейський характер цього ринку з особливою наочністю проявляється при перетині внутрішніх кордонів Співтовариства. Сьогодні можна цілком вільно минати пункти перетину кордонів, через які проходять основні



транспортні потоки, і де колись можна було спостерігати скупчення колон легкових автомобілів і вантажівок, що проходили рутинні процедури контролю. В межах ЄС відбувається вільний рух осіб, послуг, товарів і капіталів, практично позбавлений будь-яких обмежень. Контрольно-пропускні пункти втратили своє колишнє значення.

Нині практично всі без винятку громадяни ЄС можуть мешкати, навчатись чи працювати у будь-якій іншій країні, що входить до складу Союзу. Підприємства отримали можливість здійснювати свою діяльність на території усього ЄС і користуватись перевагами, що випливають з цього факту, для зміцнення своєї конкурентоспроможності на світовому ринку. Завдяки усуненню зайвих перешкод в економічному взаємообміні та створенню умов для посиленої конкуренції європейський ринок забезпечує більш динамічний розвиток економіки. Для споживача європейський ринок пов'язується насамперед з набагато більшим і різноманітнішим спектром пропозиції та чималою економією коштів завдяки придбанню товарів, наприклад, автомобілів, в іншій країні, що є членом ЄС.

Однак зі створенням європейського ринку пов'язуються не лише виключно позитивні очікування та тенденції розвитку.

Цей процес із самого початку став причиною різноманітних побоювань, коли мимоволі доводилось замислюватись над такими питаннями:

- Чи зможуть вітчизняні підприємства витримати загострення конкуренції?
- Яких наслідків можна очікувати на ринку робочої сили?
- Чи не виграють від створення єдиного внутрішнього ринку лише великі транснаціональні концерни?
- Чи не призведе створення єдиного європейського ринку до втрат в сфері охорони здоров'я, захисту прав споживачів і навколишнього середовища?
- Чи не стане прозорість внутрішніх кордонів Співтовариства причиною зростання насилля та злочинності?
- Чи не створює цей процес загрози національним надбанням (зокрема, у сфері соціального захисту та суспільної некомерційної діяльності)?
- Чи не зумовить запровадження європейського ринку уніфікації суспільних відносин і звичок відповідно до вказівок із Брюсселя щодо вирівнювання національних розбіжностей?

Сьогодні можна стверджувати, що, на відміну від прогнозів багатьох спостерігачів-аналітиків, створення єдиного європейського ринку виявилось не таким уже й драматичним як в позитивному, так і в негативному сенсі. Європейський ринок, про що згадувалось вище, став повсякденною реальністю, з якою повинні рахуватись усі, тобто не лише самі європейці, а й їх партнери по торгівлі з усіх країн світу. Цей ринок постійно розвивається, ставить нові вимоги та надає нові можливості, що безпосередньо торкаються інтересів ЄС і його громадян.

З огляду на надзвичайно широкий за своїм характером вплив запровадження внутрішнього ринку на всі сфери громадського життя та відповідні наслідки, зумовлені цим процесом, важливо розглянути питання, пов'язані з виникненням, основними механізмами та принципами функціонування і проблемами його розвитку. Тому в цьому розділі здійснено спробу дати відповідь на запитання, чим була викликана необхідність побудови європейського внутрішнього ринку і яким чином розгортався цей процес.

## 7.2 Етапи розвитку економічної інтеграції

З метою систематизації подальшого викладу дамо тлумачення деяких понять, що дасть можливість краще зрозуміти етапи розвитку економічної інтеграції. Водночас огляд найважливіших понять дозволить визначити рівень економічної інтеграції, який склався на сьогоднішній день в ЄС.

**Зона вільної торгівлі:** відміна митних зборів і кількісних обмежень (квот) у торгівлі товарами, що вироблені в країнах, які ввійшли до зони вільної торгівлі. Учасники зони вільної торгівлі зберігають свої індивідуальні суверенні права в галузі торгівлі та митної політики у відносинах з третіми країнами. В зонах вільної торгівлі здебільшого практикується торгівля промисловими товарами.

**Митний союз:** зона вільної торгівлі, плюс забезпечення суверенних прав країн-членів у галузі торгівлі та митної політики. Запровадження спільного митного тарифу у відносинах з третіми країнами. Митний союз і зона вільної торгівлі поширюються на торгівлю товарами.

**Спільний ринок:** зона вільної торгівлі, плюс митний союз, плюс вільний рух товарів, капіталів, послуг і людей. Запровадження спільних стандартів/норм і започаткування спільної політики в різних сферах.

**Внутрішній ринок:** спільний ринок, плюс координація економічної політики країн-членів, орієнтована на досягнення стабільності обмінного курсу з метою зменшення ризику грошо-



вих втрат у товарообмінних операціях. Розширення та подальший розвиток спільної політики в антимонопольній сфері, в галузі регіонального та структурного розвитку, соціального захисту. Наступним етапом інтеграції є економічний і валютний союз.

### 7.2.1 Ретроспективний аналіз політичного та економічного підґрунтя європейського ринку

Після закінчення Другої світової війни головним завданням майже для всіх країн у Європі стала відбудова зруйнованої національної економіки. Саме США, які брали активну участь в економічному відродженні Європи (план Маршалла), наполягали на об'єднанні та координації зусиль європейців у вирішенні економічних проблем. Вкрай необхідно було уникнути рецидиву дроблення національних економік і надзвичайно шкідливого економічного та політичного протекціонізму довоєнного десятиріччя.

З огляду на загострення суперечностей між двома супердержавами — США та СРСР, наслідком якого став політичний і економічний розкол континенту, європейська інтеграція на початковій стадії обмежилась лише країнами Західної Європи, де було створено демократичний устрій із орієнтацією на ринкову економіку. З огляду на цю обставину терміном «Європа» надалі позначається тільки Західна Європа.

Завдання щодо створення якомога монолітнішого економічного європейського простору, яке не без елементів власної вигоди поставили перед собою США, співпало з поглядами чималої кількості вчених-економістів того часу. Поняття економія на масштабі («economy on scale») стало відображенням думки, що масове виробництво, орієнтоване на великий ринок, мало привести до оптимального територіального розташування та спеціалізації підприємств, сприяти більш динамічному економічному розвитку, а тим самим і оздоровленню європейської економіки. США, як країна з гігантським внутрішнім ринком, і в цьому випадку стала своєрідним взірцем. Дехто з «архітекторів» європейської інтеграції, зокрема Жан Моне, дістали змогу на власні очі побачити, як функціонує американська економіка, і стали палкими прихильниками створення європейського внутрішнього ринку за американським взірцем.

Однак, створення спільного європейського ринку в жодному разі не було самоціллю. Відбудові й оздоровленню національних економік у рамках спільного ринку була притаманна одна дуже важлива політична риса. Досвід світової економічної кризи, від якої на початку 30-х років особливо постраждала Європа, засвідчив прямий зв'язок між здатністю або неспроможністю держав забезпечити певний рівень соціальних



гарантій і посиленням радикальних, антидемократичних настроїв у суспільстві. Демократична держава, яка нездатна була опікуватись матеріальними потребами своїх громадян, так чи інакше опинялась під загрозою втрати своєї легітимності, тобто права на існування.

Цей надзвичайно важливий зв'язок між стабільністю демократичних систем і необхідністю гарантій достатнього рівня соціального забезпечення з боку держави добре усвідомили майже всі уряди та політики в Західній Європі. А отже й побудова та розбудова західноєвропейських держав з відповідним рівнем соціального захисту прямо пов'язана з довоєнним досвідом і волею до створення стабільних демократичних систем державного врядування. Фундаментальною передумовою побудови та розбудови держави з достатнім рівнем соціального захисту була і залишається економічна ефективність. Лише потужна національна економіка відкриває можливість для розбудови держави з орієнтацією на всеосяжне задоволення соціальних потреб (за принципом «від народження до смерті»). З цієї точки зору важко переоцінити політичне значення запровадження «міцного» європейського внутрішнього ринку.

Проте створення європейського ринку було зумовлене ще й політичними цілями вищого порядку, зокрема прагненням до забезпечення стабільного мирного устрою в Європі. Економічна співпраця в межах спільного ринку, доцільність якої визнавалась усіма її учасниками, мала на меті продемонструвати очевидні матеріальні вигоди для всіх держав і відновити втрачену політичну довіру у стосунках між ними. Повернення до часів конфронтації означало б втрату цих матеріальних вигод, які відповідали життєво важливим інтересам усіх (західно-) європейських держав. Крім того, запровадження спільного ринку несло в собі ще й виховний аспект: держави поступово вчилися врегульовувати суперечності та розбіжності мирним шляхом, за столом переговорів.

Існував ще один досить суттєвий зовнішній вимір спільного ринку, який усвідомили насамперед невеликі європейські країни (наприклад, Нідерланди, див. також план Бейена, Розділ 1). Він був пов'язаний із змаганням двох конкуруючих політичних систем під проводом США та Радянського Союзу. Безпека, міркували представники малих країн, є не лише питанням військової, а й економічної могутності. А тому якби Заходу не вдалось забезпечити вищий рівень економічних і соціальних здобутків, він не зміг би утвердитись у протистоянні з країнами східного блоку.



До того ж успішна відбудова європейської економіки мала неабияке значення і для тих сил, які були зацікавлені в забезпеченні достойної ролі та належного місця європейського континенту відносно США, з одного боку, та Радянського Союзу, з іншого боку. Поборники ідеї «Європи як третьої сили» саме в успішній економічній співпраці європейських держав вбачали точку опори для нового політичного розквіту «старого» континенту.

### **7.2.2 Шляхи економічного єднання Європи**

Питання про те, яким чином можна і потрібно було досягти економічної єдності Європи, завжди супроводжувалось надзвичайно широким розмаїттям думок.

Що стосується суті проблеми, то тут викристалізувались два основні підходи:

- 1.** Один із них представлений прибічниками ідеї створення світової чи європейської системи вільної торгівлі на основі Генеральної угоди з тарифів та торгівлі (ГАТТ, нині Світова організація торгівлі — СОТ). У принципі вони прагнули до суттєвого зниження митних тарифів, які були бар'єром на шляху вільного руху товарів. У рамках цього підходу не висувались цілі вищого порядку, наприклад, створення європейської політичної спільноти. Йшлося про необхідність налагодження міцних економічних зв'язків між європейськими державами через систему вільної торгівлі та про їх принагідну політичну співпрацю в чітко окреслених сферах. Проте питання про повноцінну інтеграцію та формування спільних органів з відповідними законодавчими та виконавчими повноваженнями не ставилось. Така модель відповідала класичним схемам міждержавного, міжурядового співробітництва. Найвпливовішим представником подібної точки зору стала Великобританія.
- 2.** Інший підхід було запропоновано прихильниками більш ґрунтовної реорганізації Європи. Він не обмежувався лише економічною сферою та повинен був привести до політичної єдності Європи. Прихильники такого підходу обстоювали ідею створення спільного ринку, в межах якого можна було б забезпечити вільне пересування людей, вільне переміщення товарів, капіталів і послуг. Ця пропозиція виходила далеко за рамки зони вільної торгівлі. Представники цієї точки зору звертали увагу своїх опонентів на те, що вільна торгівля чи зменшення митних зборів самі по собі не можуть забезпечити Європі необхідну їй економічну могутність. Ще на початку 50-х років прийшло усвідомлення того, що найбільша небезпека відродження протекціонізму, насамперед у сфері торгівлі товарами, полягає не у

застосуванні митних зборів, а у використанні квот (кількісних обмежень). Тому традиційні інструменти вільної торгівлі та її механізми, які ґрунтуються на принципі самоконтролю і власної відповідальності, виявились явно недостатніми для досягнення поставленої мети. Натомість, необхідно було запровадити обов'язкові для договірних партнерів зобов'язання, а також створити інститути, які б здійснювали ефективний контроль за їх дотриманням. Особливо палкими прихильниками саме такого варіанту на початковій стадії були країни Бенілюксу, насамперед, Нідерланди, до яких не без вагань приєднались Франція та Німеччина.

З огляду на те, що Великобританія не могла погодитись з далекосяжними планами інтеграції, тільки шість країн-членів ЄСВС (Бельгія, Італія, Люксембург, Нідерланди, Німеччина та Франція) у середині 50-х років приступили до втілення своїх економічних (Спільний ринок) та політичних (Політична спільнота) планів у рамках концепції «малої Європи». У процесі тривалих і важких переговорів вони пройшли шлях від конференції у Мессіні (1956) до Римських договорів (1957; набуття чинності — 1958), ядром яких стало заснування Європейського Економічного Співтовариства (ЄЕС).

Економічною основою Договорів про заснування ЄЕС стало запровадження спільного ринку. З 1959 року у статтях 2 та 3 Договору про ЄЕС було поставлено завдання формування Спільного ринку. На шляху до нього на початковому етапі, відповідно до точно визначеного та обов'язкового графіка, потрібно було поступово усунути всі митні збори та кількісні обмеження, які існували досі в межах Співтовариства, і запровадити спільні митні тарифи у зовнішній торгівлі з третіми країнами.

У Договорі про Європейський Союз, який набув чинності 1 листопада 1993 року, розширено повноваження та цільові орієнтири Співтовариства у цій сфері. Згідно з цим Договором, під «Спільним ринком», який дістає назву **«внутрішнього ринку»**, слід розуміти **«простір, позбавлений внутрішніх кордонів, в якому забезпечено вільний рух товарів, людей, послуг і капіталів відповідно до положень цього Договору»**.

Вільний рух людей, товарів, послуг і капіталів реалізується у формі загальної формули «чотирьох видів економічних свобод в ЄС». Реалізація цієї формули має основоположне значення для побудови внутрішнього європейського ринку.

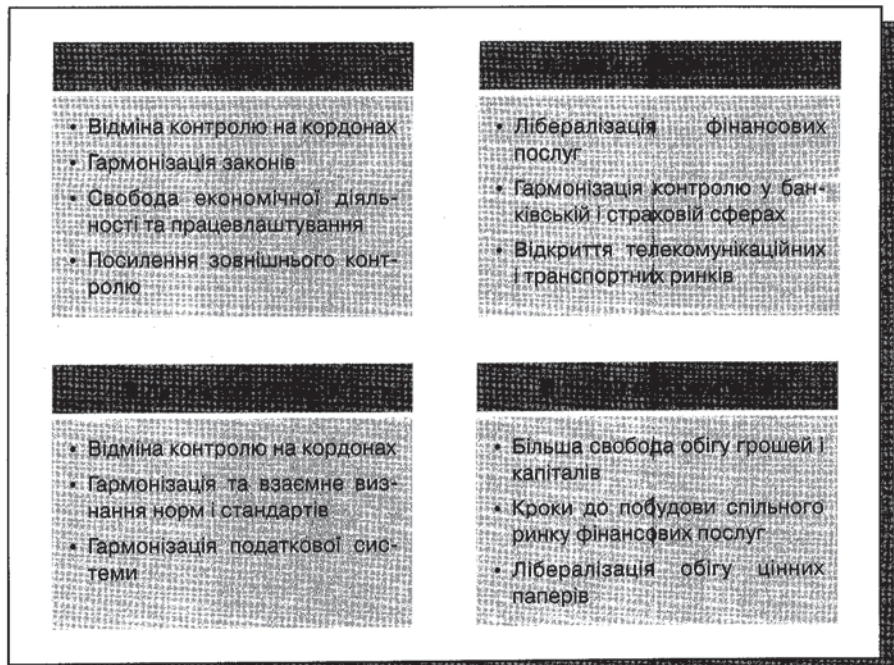


### 7.3 Чотири види свободи в межах європейського внутрішнього ринку

Йдеться про такі види свободи в межах європейського внутрішнього ринку:

- 1) вільний рух товарів (ст. 23–31 ДЄСПв);
- 2) свобода пересування найманих працівників (ст. 39–42 (кол. ст. 48–51) ДЄСПв) та свобода заснування підприємств і здійснення економічної діяльності (ст. 43–48 (кол. ст. 52–58) ДЄСПв), тобто вільне пересування осіб;
- 3) вільне надання послуг у межах Співтовариства (ст. 49–55 (кол. ст. 59–66) ДЄСПв);
- 4) свобода платежів та переміщення капіталів у межах Співтовариства (стаття 56-60 (кол. ст. 67–73h) ДЄСПв).

Застосування на практиці цих основних видів економічних свобод впливає із статті 23, абзац 2 (кол. ст. 9, абзац 2) ДЄСПв, де встановлено, що вони поширюються на продукцію та послуги країн-членів, а також продукцію і послуги, імпортовані з третіх країн, які знаходяться у вільному обігу на території країн-членів. Питання про походження продукції чи послуг з країни-члена ЄС вирішується відповідно до Постанови про походження виробів, у якій сказано, що товар вважається ввезеним з тієї країни, в якій він зазнав суттєвої переробки чи обробки.



Чотири різновиди економічних свобод у межах внутрішнього європейського ринку



### 7.3.1 Вільний рух товарів (ст. 23-31 (кол. ст. 9-37) ДЄСпв)

Перший суттєвий крок з моменту заснування митного союзу до скасування митних зборів (частина третя, глава перша, розділ 1, стаття 25-27 (кол. ст. 12-29) ДЄСпв) та кількісних обмежень (частина третя, глава перша, розділ 2, стаття 28-31 (кол. ст. 30-37) ДЄСпв) було зроблено 1 липня 1968 року. Завдяки митному союзу було усунуто всі експортні та імпорتنі митні збори, а також еквівалентні їм платежі в торгівлі товарами між країнами-членами та створена можливість запровадження спільних митних тарифів у зовнішній торгівлі з третіми країнами. Зникнення внутрішніх кордонів зумовило переміщення митних бар'єрів у відносинах з третіми країнами на зовнішній кордон ЄС.

Заходи для забезпечення вільного руху товарів, що виходять за рамки митного союзу, в першу чергу впливають зі **статей 28 та 30** (кол. ст. 30 та 36) ДЄСпв. Спочатку було заборонено **всі кількісні обмеження та інші еквівалентні їм заходи**, які негативно впливають на торгівлю між країнами-членами. Проте у статті 30 (кол. ст. 36) **вказано винятки з цього правила**. Згідно з її положеннями такі обмеження можуть бути виправдані міркуваннями захисту суспільної моралі, громадського порядку та державної безпеки, здоров'я та життя людей, тварин чи рослин, національних багатств, які мають художню, історичну чи археологічну цінність; промислової та комерційної власності. Однак подібні обмеження допускаються лише заради досягнення названих вище цілей і не повинні бути за своїм дійсним призначенням формою прихованого обмеження в торгівлі між країнами-членами.

Заборона **кількісних обмежень** відповідно до статті 28 (кол. ст. 30) доповнюється поняттям «та їм еквівалентних дій». Європейський Суд тлумачить його як сукупність дій, «здатних прямо чи опосередковано, потенційно чи реально зашкодити розвитку торгівлі у межах Співтовариства».

При розгляді справи *Cassis de Dijon* Європейський Суд доповнив положення статті 30 (кол. ст. 36) переліком підстав, які виправдовують винятки із заборони кількісних обмежень. (**Увага:** не плутати з принципом взаємного визнання, який теж було сформульовано в результаті розгляду справи *Cassis de Dijon*!).

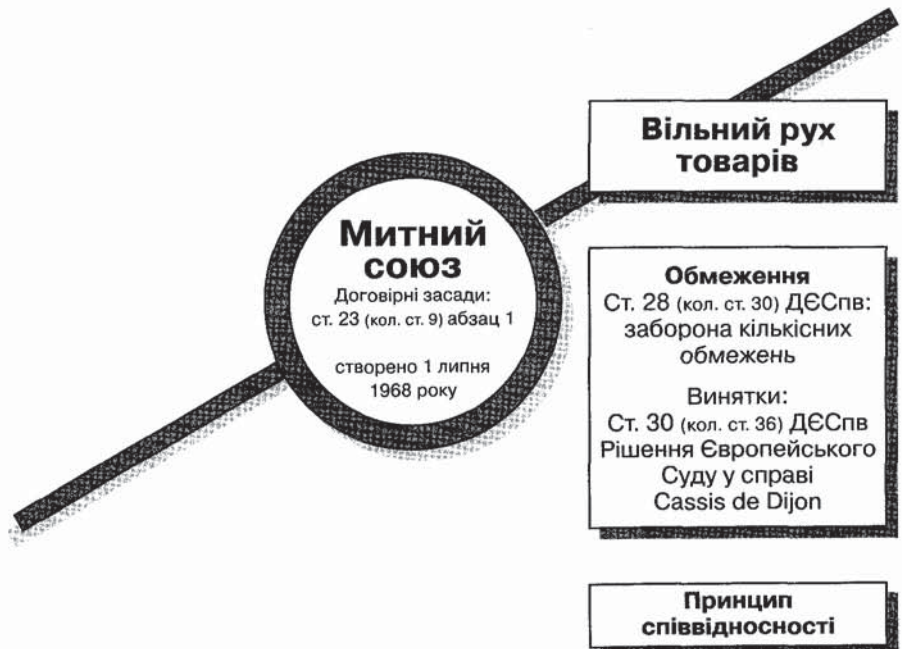
Відповідно до рішення суду будь-яке обмеження у торгівлі допускається лише тоді, «коли воно є необхідним для виконання обов'язкових вимог, насамперед щодо здійснення ефективного податкового контролю, охорони здоров'я громадян, забезпечення справедливих умов торгівлі та захисту прав споживачів. У всіх подібних випадках необхідно керуватись метою, яка відповідає суспільним інтересам, сприяє вільному руху товарів, що є одним із основоположних принципів Співтовариства».



Відповідно до рішення суду будь-яке обмеження у торгівлі допускається лише тоді, «коли воно є необхідним для виконання обов'язкових вимог, насамперед щодо здійснення ефективного податкового контролю, охорони здоров'я громадян, забезпечення справедливих умов торгівлі та захисту прав споживачів. У всіх подібних випадках необхідно керуватись метою, яка відповідає суспільним інтересам, сприяє вільному руху товарів, що є одним із основоположних принципів Співтовариства».

Однак посилання на статтю 30 (кол. ст. 36) і висновок у справі *Cassis de Dijon* самі по собі є недостатньою підставою для обмежень імпорту продукції однієї країни-члена ЄС з боку іншої країни-члена Співтовариства. Щоб уникнути застосування прихованих обмежень у торгівлі, обмежувальний захід має бути таким, щоб не справляти на торгівлю вплив більший, ніж це потрібно для нейтралізації причин, які привели до його застосування (принцип співвідносності).

У загальних рисах це слід розуміти так, що товар, який був виготовлений і надійшов у вільний обіг на ринок однієї країни-члена ЄС відповідно до чинного законодавства, може ввозитись на територію іншої країни-члена, якщо відсутні обмежувальні підстави, сформульовані у статті 30 (кол. ст. 36) чи в рішенні суду у справі *Cassis de Dijon*, які перешкоджають такому імпорту.



Вільний рух товарів

### 7.3.2 Вільне пересування осіб, свобода пересування найманих працівників (ст. 39–42 (кол. ст. 48–51) ДЄСпв) та свобода заснування підприємств і економічної діяльності (ст. 43–48 (кол. ст. 52-58) ДЄСпв)

Свобода пересування найманих працівників та свобода заснування підприємств охоплюють:

- вільний рух найманих працівників;
- право фірм, осіб, які працюють на договірній основі, та підприємців на заснування підприємств,  
а також
- свободу пересування непрацюючих осіб.

Отже, свобода пересування включає в себе, окрім права на здійснення трудової діяльності (яке відтепер не передбачає наявності дозволу на роботу), ще й **скасування будь-якої дискримінації** найманих працівників країн-членів ЄС за ознакою їх громадянства (ст. 39, абзац 2 (кол. ст. 48, абзац 1) ДЄСпв), однаковий підхід до вирішення питань оплати й інших умов праці (трудова і тарифні договори, трудове право тощо), а також гарантоване право на проживання найманого працівника та членів його сім'ї. Згідно з положеннями ДЄСпв (ст. 39, абзац 4 (кол. ст. 48, абзац 4)), свобода пересування найманих працівників на території Співтовариства не поширюється на осіб, які працюють у сфері державного чи громадського управління, тобто на співробітників органів поліції, збройних сил, юстиції чи податкових органів.

Керуючись проголошеною Співтовариством метою свободи пересування, Європейський Суд робить висновок про необмежений вільний рух найманих працівників і членів їх сімей і зобов'язує скасовувати всі перешкоди, які можуть стати на заваді такому вільному рухові.

**Свобода заснування підприємств і економічної діяльності** спрямована на правовий захист здійснення самостійної професійної діяльності, а також створення власних підприємств і управління ними відповідно до чинного законодавства країни-члена, на території якої створюється підприємство. По суті це означає постійно діючу економічну інтеграцію, «вростання» такого підприємства в правове поле країни, на території якої здійснюється господарча діяльність. Подібний порядок поширюється й на створення так званих «вторинних» підприємств: філій, агентств, дочірніх компаній. Стаття 43 (кол. ст. 52) ДЄСпв вимагає скасування існуючих обмежень свободи заснування підприємств і здійснення самостійної економічної діяльності. Винятки з цього правила допускаються лише тоді, коли це



продиктовано міркуваннями забезпечення громадського порядку та державної безпеки (ст. 46 (кол. ст. 56) ДЄСпв) або ж виконанням офіційних обов'язків влади (ст. 45 (кол. ст. 55) ДЄСпв).

Право на вільне заснування підприємств передбачає заборону на дискримінацію іноземців, або **застосування до них умов, встановлених на законодавчому рівні для громадян власної країни**. Згідно з положеннями статті 47 (кол. ст. 57) ДЄСпв Рада може приймати директиви про взаємне визнання дипломів, сертифікатів та інших офіційних свідоцтв професійної кваліфікації, полегшення умов заснування та здійснення самостійної підприємницької діяльності. На основі цих повноважень Рада прийняла директиви для представників окремих професійних груп, зокрема, для лікарів, аптекарів та архітекторів.

### 7.3.3 Вільне надання послуг (ст. 49-55 (кол. ст. 59-66) ДЄСпв)

До послуг належить діяльність промислового, комерційного, ремісничого характеру та професійна діяльність на договірній основі (ст. 50, абзац 1 (кол. ст. 60) ДЄСпв).

На підставі статті 49 (кол. ст. 59) ДЄСпв можна говорити про такі чотири способи надання послуг:

- 1) особа, яка надає послугу, вирушає до іншої країни-члена (*наприклад*, французький адвокат веде справу свого німецького клієнта);
- 2) особа, яка отримує послугу, вирушає до іншої країни-члена (*наприклад*, розміщення в готелі);
- 3) постачальник послуги та її споживач перетинають національний кордон (*наприклад*, керівник і члени туристичної групи);
- 4) національний кордон перетинається лише певним видом послуги (*наприклад*, телепрограма).

Принцип вільного надання послуг насамперед захищає постачальника послуги від дискримінації (з урахуванням обмежень, передбачених статтею 46 (кол. ст. 56) ДЄСпв щодо забезпечення громадського порядку, державної безпеки та охорони здоров'я). Отже, особа, яка надає послугу на території іншої країни-члена, повинна дотримуватись чинних у ній законодавчих положень, нормативних чи адміністративних актів лише тоді, коли це продиктовано обов'язковими для всіх суспільними інтересами, та за умови, що це не суперечить принципу співвідносності. А тому у сфері надання послуг діють ті самі правила, що й у сфері вільного руху товарів.

### 7.3.4 Свобода платежів та переміщення капіталів (ст. 56-60 (кол. ст. 67-73h) ДЄСпв)

Лібералізація порядку здійснення платежів і руху капіталів є неодмінною передумовою створення внутрішнього ринку. Важко уявити на практиці реалізацію решти економічних свобод, якби не існувало можливості вільного переказу коштів, що сплачуються у зв'язку з придбанням товару, наданням послуги або виплатою заробітної плати на території іншої країни-члена.

У статті 56, абзац 2 (кол. ст. 73 b, абзац. 2) ДЄСпв з 1 січня 1994 року передбачено **заборону на будь-які обмеження руху платежів** між країнами-членами та між країнами-членами і третіми країнами.

Лібералізація руху капіталів здійснювалась поступово. Перші кроки по лібералізації були зроблені в 1960 році. Потім це завдання ввійшло як складова частина до програми побудови внутрішнього ринку 1985/1986 року, і нарешті воно ж реалізовувалось поетапним запровадженням економічного та валютного союзу (кол. ст. 73а ДЄСпв), передбаченого Договором про ЄС.

## 7.4 Головна мета: завершення побудови європейського внутрішнього ринку

Процес зниження митних тарифів і скасування кількісних обмежень у рамках Співтовариства розвивався досить швидко. До 1 липня 1968 року було створено митний союз між країнами, які входять до складу Співтовариства. Відтоді почав діяти єдиний митний тариф у зовнішній торгівлі ЄС з третіми країнами. Але до втілення чотирьох видів економічної свободи потрібно ще було пройти довгий шлях. Відмінності національних систем регулювання країн-членів ЄС, наприклад, різні правові норми, котрі стосувались сфери охорони здоров'я, прав споживачів і навколишнього середовища, а також правил виробництва та просування товарів на ринок гальмували товарообіг. Насправді ці системи регулювання часто зумовлені протекціоністськими інтересами окремих країн-членів або виробників. Різні види офіційних свідоцтв про професійну підготовку заважали вільному пересуванню осіб і свободі заснування підприємств. Розбіжності у національних законодавчих положеннях, нормативних чи адміністративних актах окремих країн-членів ставали на заваді вільному наданню послуг.

Особливо серйозні економічні та соціальні проблеми виникли в період двох економічних спадів, які країни-члени ЄС пережили у середині 70-х років (зниження темпів економічного росту,



стрімке зростання кількості безробітних, збільшення дефіциту торгового балансу, підвищення рівня інфляції). Ці труднощі стали ще й загрозою для досягнутого на той час рівня економічної інтеграції.

Країни-члени вдалися до посиленних протекціоністських заходів. Застосування так званих «нетарифних бар'єрів у торгівлі» стало спробою національних урядів та органів управління країн-членів ЄС спорудити захисні мури для вітчизняного виробника, прикриваючись, зокрема, гаслом захисту прав споживачів. Економічні труднощі Європи та недоліки усе ще роздрібленого економічного простору з особливою силою проявилися на тлі динамічного розвитку США та Японії на початку 80-х років.

Чимало аналітиків висловлювали побоювання, що Європа незабаром може втратити конкурентоспроможність на світовому ринку, зважаючи на її схильність до економічної роздрібленості, розмаїття національних правових систем і небажання використати переваги, які забезпечує створення єдиного великого економічного простору. Саме численні великі та впливові промислові підприємства звернулись до Європейського Співтовариства з вимогою прискореними темпами продовжувати процес економічної інтеграції, завершити створення єдиного внутрішнього ринку, щоб зберегти здатність до протистояння конкуренції з боку виробників інших країн.

Такий «букет» економічних і соціальних проблем, вплив яких посилювався ще й відносним застоєм інтеграційних процесів, важким тягарем ліг на плечі Європейського Співтовариства в першій половині 80-х років. Щоправда, мали місце численні спроби країн-членів Співтовариства, їхніх представників (наприклад, ініціатива Геншера-Коломбо 1981 року, Урочиста заява, прийнята в Штутгарті у 1983 році) та Європейського Парламенту (Проект Договору про заснування Європейського Союзу 1984 року) надати нових імпульсів інтеграційним процесам. Однак справжнього прориву досягти так і не вдалося.

Президент Комісії Жак Делор, призначений на цю посаду в 1985 році, теж шукав шляхи подолання **застою в процесі європейської інтеграції, який називали ще й терміном «євросклероз»**. Він намагався запропонувати такий динамічний проект, який попри розмаїття політичних поглядів міг би забезпечити порозуміння між усіма країнами-членами щодо цілей європейської інтеграції, і був би достатньо привабливим з точки зору тих переваг, на які можна було б розраховувати у разі його реалізації. Для Делора таким проектом стало створення внутрішнього ринку. В червні 1985 року Європейська Комісія представила **Білу книгу про завершення побудови внутрішнього ринку**, відповідальним

редактором якої був лорд Кокфілд (член Комісії від Великобританії). Вона містила детальний графік завершення побудови внутрішнього ринку до 31 грудня 1992 року. Після ухвалення на основі Білої книги Єдиного Європейського Акту (підписаний у лютому 1986 року, набрав чинності у червні 1987 року), програма завершення побудови внутрішнього ринку нарешті знайшла своє втілення у формі обов'язкового для виконання правового документу.

Біла книга Комісії складається з вступу, де в описовій формі сформульовано цілі, та переліку заходів щодо реалізації програми побудови спільного внутрішнього ринку. Додаток містить детальний графік створення правової бази, сформульований у вигляді 282 конкретних заходів, ухвалення яких мало вирішальне значення для розбудови внутрішнього ринку. Із 282 заходів, запропонованих Комісією в Білій книзі, в остаточному підсумку було ухвалено, а отже й введено в дію 275 (див. також: методи реалізації програми по створенню внутрішнього ринку).

Додаток до Білої книги складається з трьох основних розділів:

**Відміна фізичних бар'єрів**

Під фізичними бар'єрами слід розуміти сукупність різновидів контролю за проходженням товарів і потоками людей на внутрішніх кордонах Співтовариства.

**Скасування технічних бар'єрів**

Більша частина необхідних заходів припала саме на усунення технічних бар'єрів. У додатку наведено перелік окремих заходів з графіком їх виконання. До технічних бар'єрів належить сукупність існуючих в усіх країнах-членах правових норм і правил, зокрема, технічних нормативів та процедур перевірки якості, які створюють обмеження чи перешкоджають руху товарів, осіб, послуг і капіталів у межах кордонів Співтовариства.

**Відміна податкових бар'єрів**

Під податковими бар'єрами слід розуміти насамперед непрямі податки, якими в тій чи іншій формі в окремих країнах-членах обкладаються товари та послуги.

Процес втілення усього пакету заходів з метою завершення побудови спільного внутрішнього ринку отримав необхідний поштовх завдяки **реформуванню процедур законодавчої діяльності** на основі Єдиного Європейського Акту. Відповідно до прийнятої тоді статті 100а ДЄСпв (нині — стаття 95 ДЄСпв), більшість правових актів, пов'язаних із побудовою внутрішнього ринку, мала ухвалюватись Радою ЄС **кваліфікованою більшістю голосів, а не одногласно**.





Запроваджений у статті 100а ДЄСпв порядок прийняття рішень з метою зближення національних законодавств відкрив для окремих країн-членів можливість відхилитися від заходів Співтовариства по правовій гармонізації. Однак така можливість допускається лише за умови, що подібне відхилення має на меті забезпечення більш високого рівня захисту (зокрема, в сфері охорони здоров'я, прав споживачів і навколишнього середовища), ніж це передбачено відповідними нормами Співтовариства. Відповідна країна-член зобов'язана повідомити Комісію про положення національного законодавства, які забезпечують вищий рівень захисту. В результаті перевірки Комісія затверджує їх, якщо переконається, що вони не є засобом невинуватеної дискримінації або прихованого обмеження торгівлі між країнами-членами.

## 7.5 Напрямки реалізації програми щодо створення внутрішнього ринку

Робота по реалізації програми створення внутрішнього ринку проводиться у кількох напрямках, а саме:

- гармонізація національних законодавств;
- уніфікація законодавчих норм у рамках європейського права.

Із середини 80-х років до них додалися ще два напрямки, які справили помітний вплив на реалізацію програми створення спільного внутрішнього ринку, отримавши назву «нової стратегії».

До них належать:

- взаємне визнання національних правових норм, а також
- новий підхід до технічної гармонізації та створення нових норм.



Правові засади реалізації програми створено завдяки ухваленню в рамках Єдиного Європейського Акта **ст. 14-15, ст. 95 (кол. ст. 7а-с, 100а, b)**, змін до **ст. 26, 47, 49, 80 та 93 (кол. ст. 28, 57, 59, 70, 84 та 99)**, а також тлумаченням (судовій практиці) Європейського Суду.

Гармонізація національних правових норм здійснювалась на основі **ст. 95 (кол. ст. 100а) ДЄСпв** головним чином шляхом ухвалення директив. **Ст. 95 (кол. ст. 100а) ДЄСпв** надає органам Співтовариства право вживати **заходи, спрямовані на зближення правових і адміністративних актів країн-членів**. Метою цих заходів є **створення та функціонування внутрішнього ринку** (ст. 95, абзац 1 (кол. ст. 100а) ДЄСпв). Згідно з

абзацем 2, умови абзацу 1 не застосовуються лише до фіскальних положень, положень про вільне пересування осіб, а також до положень про основні права й інтереси працюючих за наймом. Відповідно до ст. 95 (кол. ст. 100а) ДЄСпв, рішення про реалізацію заходу по гармонізації може прийматись Радою, за пропозицією Комісії, кваліфікованою більшістю голосів, у взаємодії з Європейським Парламентом і після слухань у Економічному та Соціальному комітеті.

Правова дія відповідної директиви поширюється лише на законодавчі органи країн-членів, які зі свого боку в межах встановленого терміну повинні забезпечити імплементацію директиви в систему національного права.

Крім того, у ст. 95 (кол. ст. 100а) ДЄСпв сформульовано певні змістові вимоги щодо заходів по гармонізації, які належить ухвалити;

- зокрема, в абзаці 3 на Комісію покладається обов'язок керуватись у своїх пропозиціях щодо охорони здоров'я, безпеки, охорони навколишнього середовища та відстоювання прав споживачів «високим рівнем захисту»;
- абзац 4 передбачає для країни-члена ЄС додаткову можливість збереження та застосування (за певних умов) відмінних від встановленого порядку національних положень або правових норм, як це передбачено статтею 30 (кол. ст. 36) ДЄСпв, або стосовно захисту навколишнього середовища чи умов праці. Однак, використання статті 30 (кол. ст. 36) ДЄСпв щодо збереження, у випадку нагальної потреби, тих національних положень, які можуть негативно вплинути на торгівлю, допускається лише тоді, коли відповідний захід не є засобом дискримінації чи прихованого обмеження в торгівлі, а його необхідність і виправданість з огляду на принцип співвідносності не викликають сумніву;
- відповідно до абзацу 10 (кол. ст. 5) заходи по гармонізації повинні включати певні захисні застереження, які б давали країнам-членам право вживати тимчасових заходів згідно з положеннями статті 30 (кол. ст. 36) ДЄСпв.

В окремих випадках не виключається і застосування **методу правового зближення шляхом утворення єдиного європейського права**. У такому разі уніфікація законодавчих положень здійснюється у формі первинного чи вторинного європейського права, як правило, у формі постанов. Необхідність у цьому методі завжди виникає тоді, коли гармонізація національних норм права не може забезпечити рівень правовідносин, що відповідає потребам єдиного внутрішнього ринку.



### 7.5.1 «Нова» стратегія

Нова стратегія щодо здійснення правового зближення в межах внутрішнього ринку базується на двох взаємодоповнюючих компонентах:

- принципі взаємного визнання («функціональній гармонізації»);
- «новому підході» до технічної гармонізації та створення нових норм («інституційній гармонізації»).

До середини 80-х років зближення норм національного законодавства, нормативних та адміністративних актів здійснювалось, головним чином, у рамках концепції «суворої гармонізації». На основі статті 94 (кол. ст. 100) Договору про заснування ЄЕС, якою передбачалось одностайне ухвалення рішень, приймалися так звані «вертикальні директиви». При цьому з урахуванням найдрібніших деталей європейські стандарти встановлювались для окремих видів продуктів (наприклад, шоколаду). Результати такої діяльності, з огляду на їх надзвичайно комплексний характер, ставали приводом для звинувачень на адресу «брюссельської бюрократії» в «манії гармонізації».

Саме у сфері технічної гармонізації результатом такої діяльності часто були дивні з точки зору доцільності рішення. Легендарною стала зокрема ухвалена у 1974 році директива про «Технічні вимоги до безпеки тракторів», з метою виконання якої довелося приймати ще 36 директив. З огляду на небачену перевантаженість цієї директиви технічними деталями німецький Бундестаг навіть відмовився прийняти рекомендаційний висновок по проекту рамкового документу. Такий підхід до гармонізації через дуже повільний пошук адекватних рішень і перенасиченість деталями на практиці виявився малопродатним. Тому в період між 1969 та 1985 роками у сфері технічної гармонізації було ухвалено лише 270 директив. Часто обговорення цих питань затягувалось настільки, що вже на момент набуття чинності відповідна директива виявлялась застарілою, оскільки технічний прогрес не стояв на місці.

### 7.5.2 Принцип взаємного визнання

Принцип взаємного визнання пов'язується, насамперед, із знаменитим **рішенням Суду**, прийнятим по справі **Cassis de Dijon** у 1979 році. Підставою для розгляду цієї справи стало своєрідне протиріччя при застосуванні країнами-членами обмежень на імпорт відповідно до ДЄСпв. З одного боку, як порушення ст. 28 (кол. ст. 30) ДЄСпв може розглядатися застосування «будь-якого національного правового регу-

лювання у сфері торгівлі, яке може прямо чи опосередковано, фактично чи потенційно зашкодити торгівлі в межах Співтовариства» (так звана формула Дассонвілля, сформульована Європейським Судом у 1974 році, справа 8/74). З іншого боку, країни-члени можуть ухвалювати заходи, які суперечать положенням ст. 28 (кол. ст. 30) ДЄСпв, посилаючись на ст. 30 (кол. ст. 36) ДЄСпв, тобто з міркувань охорони здоров'я та життя людей, громадського порядку чи державної безпеки, суспільної моралі чи охорони навколишнього середовища тощо.

Однак використання положень ст. 30 (кол. ст. 36) ДЄСпв можливе лише за умови, що подібна дія не може застосовуватись як засіб дискримінації чи прихованого обмеження в торгівлі. Насправді ж, прийняті країнами-членами на основі ст. 30 (кол. ст. 36) ДЄСпв відповідні національні правові акти часто були просто замаскованою перепорою на шляху вільного руху товарів у межах Співтовариства. У справі *Cassis de Dijon* щодо імпорту смородинового лікеру з Франції до Німеччини Європейський Суд визнав заборону на імпорт з боку німецьких офіційних органів (з посиланням на ст. 36 ДЄСпв) дією, яка не відповідає принципу співвідносності з точки зору досягнення поставленої мети (захист споживачів). На думку Європейського Суду, чіткі дані щодо вмісту алкоголю на етикетках були цілком достатнім засобом такого захисту.

На основі «максимально широкого тлумачення» рішення Європейського Суду у справі *Cassis de Dijon* Комісія в 1985 році у згаданій вище Білій книзі сформулювала принцип взаємного визнання. Згідно з цим принципом продукт, виготовлений і запроваджений в обіг на території однієї країни-члена відповідно з чинним там законодавством, не може бути усунутий з ринку іншої країни-члена, якщо різні національні правові норми стосуються в принципі однієї й тієї ж мети, наприклад, захисту прав споживачів. На практиці принцип взаємного визнання діє, головним чином, у секторі торгівлі продуктами харчування, де забезпечує вільний рух товарів на території Співтовариства.

Принцип взаємного визнання ґрунтується на ідеї однорідності та рівноцінності положень стосовно товарів, які підлягають правовому контролю, наприклад, для забезпечення охорони здоров'я чи захисту прав споживачів. Визнання чинних в інших країнах-членах ЄС правових та адміністративних актів до набуття чинності Амстердамським договором здійснювалося відповідно до ст. 95, абзац 6 та 7 (кол. ст. 100а) ДЄСпв. При цьому Рада на пропозицію Комісії може прийняти рішення, згідно з яким чинні правові чи адміністративні акти однієї країни-члена,



які до кінця 1992 року не пройшли процедури правового зближення, як це вимагається ст. 95 (кол. ст. 100а) ДЄСпв, повинні визнаватись рівноцінними правовим нормам іншої країни-члена.

Після набуття чинності Амстердамським договором процедура визнання здійснюється відповідно до ст. 95 (кол. ст. 100а) ДЄСпв.

## Приклад:

### Ухвалення рішення Європейського Суду у справі Cassis de Dijon

Справа 120/78 (Керівництво акціонерного товариства Rewe проти федерального антимонопольного управління з торгівлі коньяком, що стала відомою під назвою «Cassis de Dijon»). Про що ж конкретно йшлося при розгляді цієї справи?

У 1976 році фірма Rewe звернулася до федерального антимонопольного управління Німеччини, у підпорядкуванні якого перебуває торгівля коньячними виробами, з проханням про дозвіл на імпорт з Франції смородинового лікеру Cassis de Dijon і продаж його у Німеччині. Cassis de Dijon виготовляється у Франції і вміст алкоголю в ньому складає від 15 до 20°. У такому вигляді його можна вільно придбати на території всієї країни. Проте німецьке федеральне антимонопольне управління відмовилось видати дозвіл на ввіз, мотивувавши своє рішення тим, що Cassis de Dijon не може продаватись у Німеччині з огляду на надто низький вміст у ньому алкоголю. При цьому відомство посилалось на існуюче законодавче положення, яким дозволяється вільний продаж горілчаних напоїв типу коньяку лише в тому випадку, якщо вміст алкоголю в них становить принаймні 25°, а Cassis de Dijon не «дотягує» навіть до цього рівня.

Не погоджуючись з таким підходом, акціонерне товариство Rewe звернулось спочатку із скаргою до німецьких судів, до компетенції яких входить розгляд таких справ. Вони ж, у свою чергу, призупинили провадження у цій справі, щоб відповідно до ст. 177 ДЄСпв звернутись до Європейського Суду про винесення попереднього рішення.

На думку фірми Rewe, положення німецького національного законодавства про мінімальний вміст алкоголю суперечить ст. 30 ДЄСпв (про заборону кількісних обмежень та еквівалентних їм дій), бо є прямою перешкодою для імпорту цього продукту. Встановлення ж мінімальної норми вмісту алкоголю не можна було виправдати ані міркуваннями охорони здоров'я, ані посиланнями на необхідність захисту прав споживачів. Крім того, заборона на імпорт відповідно до ст. 30, абзац 2 (кол. ст. 36) ДЄСпв могла кваліфікуватись, по суті справи, як недопустима свавільна дія дискримінаційного характеру та форма прихованого обмеження торгівлі між країнами-членами.



Федеральний уряд зі свого боку вважав аргументом на свою користь те, що заборона на імпорт лікеру Cassis de Dijon виправдовується необхідністю охорони здоров'я та захисту прав споживачів відповідно до положень ст. 30 (кол. ст. 36) ДЕСпв. Під час судового процесу в Європейському Суді представники уряду дотримувались позиції, згідно з якою скасування будь-яких обмежень щодо вмісту алкоголю в коньячних винах і дозвіл на вільну торгівлю будь-якими їх різновидами може зумовити загальне підвищення споживання горілчаних напоїв і сприяти зростанню алкоголізму. На думку федерального уряду, в Німеччині склались чіткі уявлення про правила виготовлення, склад та позначення горілчаних напоїв і вміст алкоголю в них. Оскільки відповідні положення закону про уникнення монополії в сфері виготовлення коньячних виробів не проводять розмежування між вітчизняною та зарубіжною продукцією, то й говорити про дискримінацію немає жодних підстав.

Комісія дотримувалась точки зору, згідно з якою положення німецького національного законодавства про мінімальний вміст алкоголю є надмірними в плані охорони здоров'я та захисту прав споживачів. Ризику зловживання алкоголем, на її думку, цілком можна запобігти відповідним маркуванням товару.

У мотивуючій частині рішення Європейського Суду спочатку зазначалось, що з огляду на відсутність загальноєвропейської правової норми щодо обігу на ринку та виготовлення алкогольних напоїв, країни-члени мають самі ухвалювати відповідні рішення, які будуть діяти на їх території. При цьому доводиться рахуватися з можливістю виникнення перешкод для торгівлі внаслідок розбіжностей між національними правовими нормами в сфері продажу алкогольних виробів, якщо такі норми є необхідними для здійснення ефективного податкового контролю (податок на коньячні вина), охорони здоров'я, дотримання правил чесної торгівлі, захисту прав споживачів.

Зваживши всі аргументи, наведені представниками федерального уряду (див. вище), Європейський Суд зробив висновок, з якого й випливає принцип взаємного визнання. Згідно з цим висновком положення німецького законодавства про мінімальний вміст алкоголю в спиртних напоях не можна визнати такими, що спрямовані на досягнення мети, яка б відповідала загальним інтересам (зокрема охороні здоров'я та захисту прав споживачів).

На практиці подібні положення забезпечують односторонні переваги напоям із високим вмістом алкоголю. Вони усувають вироби інших країн-членів, які не відповідають сформульованим в них вимогам, з національного ринку. Тому одностороннє встановлення у формі правової норми будь-якою країною-членом мінімального вмісту алкоголю як неодмінної передумови для торгівлі горілчаними напоями є несумісним з положеннями ст. 28 (кол. ст. 30) ДЕСпв. **Тобто не існує поважних причин для того, щоб перешкоджати імпорту алкогольних напоїв, виготовлених і випущених в обіг на ринок країни-члена відповідно з її чинним законодавством, до інших країн-членів ЄС.**

**Джерело:** Hummer, Waldemar/Simma, Bruno/Vedder, Christoph/Emmert, Frank: Europärecht in Fallen, Baden-Baden, 2. Auflage, 1994, S.509-512. (Європейське право на конкретних прикладах. 2-е видання. — Баден-Баден, 1994. — С.509-512).



### 7.5.3 «Новий підхід» до технічної гармонізації та розробки стандартів і норм

Існують такі сфери, де використання принципу взаємного визнання неможливе. Тут і справді є потреба в правовому зближенні, тобто розробці єдиних стандартів і норм для забезпечення вільного руху товарів. Це стосується, насамперед, гармонізації в технічній сфері. Саме тут використовується так званий «новий підхід», запропонований в 1985 році Комісією й ухвалений Радою. «Новий підхід» полягає у затвердженні лише найсуттєвіших вимог щодо безпечних умов експлуатації та охорони праці, яким має відповідати товар, що підпадає під дію відповідної директиви. «Новий підхід» є прямо протилежним так званій «вертикальній гармонізації», що застосовувалась досі і передбачала визначення стандартів і нормативів по кожному із видів продукції до найдрібніших технічних деталей.

Основними принципами в рамках «нового підходу» до технічної гармонізації та розробки нормативів є:

- взаємне визнання;
- взаємне інформування;
- цілеспрямований характер гармонізації.

Особливістю «нового підходу» є **горизонтальна гармонізація**, що охоплює всі продукти певного виду (наприклад, продукція машинобудування, будівельні матеріали тощо). Директиви, ухвалені в рамках «нового підходу», не містять положень щодо вимог до технічних характеристик. Здебільшого в них сформульовані лише досить детальні принципіві положення щодо забезпечення технічної і експлуатаційної безпеки. Подібні директиви «відсилають» до норм (тобто технічної специфікації), що є прерогативою європейської системи технічних стандартів норм чи відповідної системи виробника. Після ухвалення директиви Комісія наділяє відповідним мандатом на прийняття рішень загальноєвропейські інститути технічної стандартизації CEN (загальні стандарти і норми) чи CENELEC (стандарти та норми в галузі електротехніки). Завдання цих інститутів полягає у розробці норм, які згодом оприлюднюються в «Офіційному віснику» ЄСпв.

До складу CEN та CENELEC входять представники національних інститутів технічної стандартизації. Рішення, як і в Раді, ухвалюються більшістю голосів. Якщо національні норми суперечать європейським, члени цих інститутів зобов'язані скасувати їх. «Новий підхід» передбачає також маркування товару, виготовленого відповідно до європейських норм. Воно

є свідченням того, що цей товар за своїми основними характеристиками задовольняє обов'язковим вимогам до технічної та експлуатаційної безпеки, встановленим відповідною директивою. І хоча кожен виробник при виготовленні своєї продукції на власний розсуд може вирішувати питання про дотримання європейських норм, ухвалених CEN/CENELEC, але якщо він відмовляється від них, то тоді обов'язок по доведенню відповідності його продукції європейським стандартам технічної й експлуатаційної безпеки лягає на його плечі. Станом на сьогоднішній день у рамках CEN/CENELEC над 10 тисячами проектів по стандартизації продукції працює близько 300 технічних комісій. Для ухвалення відповідних рішень у середньому знадобиться п'ять років. Якщо дванадцять років тому на європейському та міжнародному рівні ухвалювалось близько 20% всіх норм, то сьогодні цей показник складає понад 80%.

Важливим елементом нового підходу є існуючий ще з 1983 року принцип взаємного інформування країн-членів ЄС про нові технічні правила та норми. Такий порядок діє в тих випадках, коли загальна гармонізація в рамках ЄС відсутня, і не існує єдиних європейських норм. Нові, нещодавно ухвалені національні норми повинні доводитись до відома Європейської Комісії. Комісія зі свого боку у співпраці з CEN/CENELEC в межах встановленого строку може заборонити ухвалення відповідної норми з міркувань забезпечення свободи переміщення товарів на внутрішній території Співтовариства.

При порівнянні зі способами прийняття рішень у Раді окреслюються очевидні переваги нової стратегії. По-перше, принцип взаємного визнання дає можливість збереження до певної міри існуючих національних преференцій, якими не доводиться беззастережно поступатись на користь європейської «манії до гармонізації». По-друге, технічна специфікація продукції перестає бути предметом торгу в політичних колах, а передається для вирішення установам власне технічного спрямування (CEN/CENELEC). Тому нову стратегію називають ще й **«квазі-революційними змінами» в колишньому процесі правового зближення або ж «дерегуляцією процесів стандартизації».**



**Приклад застосування «нового підходу»:****Директива № 89/392 ЄЕС щодо продукції  
машинобудування**

Директива щодо продукції машинобудування вважається особливо вдалим прикладом реалізації нового підходу, який практикується у Співтоваристві з 1985 року. В ній здійснено не лише спробу гармонізації технічних деталей, а й сформульовано місцями досить детальні рамкові вимоги та правила, які в свою чергу мають бути конкретизовані гармонізованими нормами європейських організацій по стандартизації CEN/CENELEC.

Обов'язкову юридичну силу мають лише загальні застереження статті 2 Директиви, а також вимоги до техніки безпеки, сформульовані у вигляді принципів у Додатку до Директиви (основи техніки безпеки та вимоги усунення шкідливого впливу на здоров'я). Виробник може сам вирішувати, як технічно забезпечити виконання цих вимог. Директива полегшує життя виробнику в тому сенсі, що відповідне обладнання в принципі вважається таким, що відповідає її вимогам, якщо воно не суперечить європейським нормам і на ньому є відповідне маркування (стаття 5). Однак ці норми не є юридично обов'язковими, вони є лише тією базою, яка полегшує доведення відповідності виробу чинним технічним параметрам.


Мета директиви щодо виробів машинобудування полягає в тому, щоб усунути всі перешкоди для торгівлі машинобудівною продукцією в межах Співтовариства, що випливають з розбіжностей у національних технічних нормах та правилах, шляхом гармонізації вимог до техніки безпеки в країнах-членах ЄС. Загальний обсяг виробництва машинобудівної продукції складає щороку понад 200 млрд. ЕКЮ (1990), дія ж відповідної директиви поширюється на спектр продукції загальною вартістю від 100 до 120 млрд. ЕКЮ (1990). Отже, потенційний економічний ефект директиви щодо продукції машинобудування є досить значним. Ця директива охоплює близько 4 тисяч видів продукції машинобудування — від швейної машини і аж до турбіни.

У відповідності з духом нового підходу в директиві наводиться досить узагальнене визначення поняття продукту машинобудування як «сукупності пов'язаних між собою частин чи пристроїв, з яких принаймні одна частина чи один пристрій є рухомими, а також приладів технічного обслуговування, управління виробничими процесами чи енергосистемами тощо, які змонтовані з метою переробки, обробки, переміщення чи збагачення матеріалів. Під машинобудівним продуктом слід також розуміти сукупність технічних пристроїв, які з метою їх взаємодії розташовані в певному порядку і приводяться в дію як єдине ціле». (Офіційний вісник Європейського Співтовариства L 183 від 29.06.89).

25 технічних комісій у складі CEN здійснюють конкретизацію директив, тобто розробляють загальні європейські норми. За підрахунками промисловості потрібно прийняти ще щонайменше від 200 до 300 європейських технічних норм.



## Схематичне зображення програми побудови спільного внутрішнього ринку

	Мета	§	Правова основа
	<p>Запровадження внутрішнього ринку до 31 грудня 1992 року шляхом створення простору з вільним рухом товарів, осіб, послуг і капіталу.</p> <p>Посилення конкурентоспроможності та поглиблення рівня інтеграції Європейського Акта</p>		<p>Нові статті, включені в Договір завдяки ухваленню Єдиного Європейського Акта:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> ст. 14, 15, 95 (кол. ст. 7а, 7b, 7с, 100а та 100b) ДЕСпв</li> <li><input type="checkbox"/> ст. 26, 47, 49, 80, 93 (кол. ст. 28, 57, 59, 70, 84, 99) ДЕСпв</li> </ul>

Шлях	Методи	Форма
<p>Усунення:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> матеріальних</li> <li><input type="checkbox"/> технічних</li> <li><input type="checkbox"/> податкових бар'єрів</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Уніфікація права, створення єдиного європейського права</li> <li><input type="checkbox"/> Правове зближення завдяки гармонізації правових норм</li> <li><input type="checkbox"/> «Нова стратегія» взаємного визнання національних стандартів і норм</li> <li><input type="checkbox"/> «Новий підхід» до технічної гармонізації встановлення стандартів і норм</li> </ul>	<p>Первинне європейське право</p> <p>Вторинне європейське право:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> постанови</li> <li><input type="checkbox"/> директиви</li> </ul>



#### 7.5.4 Найпроблемніша сфера: гармонізація податку на додану вартість

Саме розходження в податковій сфері стало найбільшою перешкодою на шляху до побудови спільного внутрішнього ринку. Запровадження спільного ринку не означає втрати країнами-членами суверенного права будувати свою податкову політику. В той же час гармонізація у податковій сфері відіграє неабияку роль у забезпеченні рівних конкурентних умов на внутрішньому ринку. У Договорі про заснування ЄСпв, розділ V, глава 2, статті 90–92 (кол. ст. 95-98) забороняється застосовувати прямі податки, які могли б негативно вплинути на торгівлю в межах внутрішнього ринку. В статті 93 (кол. ст. 99) ДЄСпв визнається необхідність гармонізації непрямих податків (зокрема податку з обороту чи акцизних зборів) «в тому обсязі, який потрібний для створення та функціонування внутрішнього ринку». Стаття 14 (кол. ст. 7а) ДЄСпв додатково пов'язує процедуру гармонізації податків з датою завершення побудови внутрішнього ринку, тобто 31 грудня 1992 року.

Незважаючи на спільне запровадження податку з обороту (податку на додану вартість), спільну основу його обрахування, а також деякі рішення Європейського Суду про єдине тлумачення директив, єдина система оподаткування з обороту не ухвалена й досі. Існують глибокі відмінності в розмірах та сфері застосування цього податку.

Розрізняють **три ставки податку на додану вартість**:

- звичайна ставка оподаткування (мінімальний розмір — 15%);
- пільгова ставка;
- підвищена (вища від звичайної) ставка.

**Тому** товари, при експорті з однієї країни-члена до іншої, **з метою запобігання спотворення конкуренції**, звільняються від сплати податку на додану вартість і з них стягується податок на додану вартість за ставками, що діють в країні-імпортері. Таким чином, застосовується **принцип орієнтації на правила, що діють у країні призначення**.

Наслідками застосування принципу орієнтації на правила, що діють в країні призначення товару, при встановленні ставки податку на додану вартість, є:

##### 1. Збереження рівних конкурентних умов

Товари, які конкурують на ринку, несуть однакове податкове навантаження незалежно від того, в якій країні ЄС вони виготовлені.

## **2. Податкові надходження**

Податок стягується там, де товар споживається, тобто податкові надходження потрапляють до бюджету країни призначення товару.

## **3. Податкова автономія**

Механізм вирівнювання умов оподаткування при перетині кордонів забезпечує податкову автономію країн-членів Співтовариства.

## **4. Податкові бар'єри**

Принцип орієнтації на країну призначення товару та податкова автономія означають збереження, певною мірою, податкових бар'єрів. Отже, немає підстав говорити про стовідсоткове запровадження внутрішнього ринку.

## **5. Комплексність процедур контролю**

З огляду на відміну контролю на внутрішніх кордонах Співтовариства податок на додану вартість стягується не під час ввозу товару на митниці, а сплачується підприємствами до фінансових органів за місцем їх розташування.

Така процедура стала результатом компромісу і на початковій стадії була задумана як тимчасове вирішення проблеми. Однак з огляду на те, що країнам-членам ЄС до кінця 1996 року так і не вдалося дійти порозуміння щодо порядку сплати податку на додану вартість, «тимчасовий варіант» залишається чинним і досі. Нині імпортер сплачує податок на додану вартість за діючими національними ставками оподаткування в фінансовому органі за своїм місцезнаходженням, а не продавцеві чи експортеру, як це прийнято зазвичай у країнах з ринковою економікою. Система оподаткування з обороту передбачає наявність складних процедур контролю. З цією метою кожне підприємство-експортер (кожна фізична чи юридична особа, що причетна до обігу товарів і послуг у межах Співтовариства) отримує спеціальний ідентифікаційний номер платника податку з обороту в ЄС.



## **Заходи для протидії шкідливим наслідкам існування розбіжностей між національними системами оподаткування**

У грудні 1997 року Раді міністрів економіки та фінансів (ECOFIN) вдалось досягти порозуміння щодо низки важливих заходів, спрямованих на уникнення розбіжностей у сфері оподаткування, які могли б зашкодити побудові спільного європейського ринку.

- ❑ Було запроваджено кодекс правил поведінки з метою уникнення надання односторонніх переваг в оподаткуванні іноземним інвесторам (наприклад, так званого «нульового оподаткування»), а також досягнуто домовленість про ембарго на нові форми надання «шкідливих» податкових пільг. Загалом було прийнято рішення, що до 31 грудня всі податкові преференції, які шкодять ідеї створення європейського внутрішнього ринку, повинні бути приведені у відповідність з доцільними нормами.
- ❑ Спільно з країнами-членами Комісія планує розробити своєрідний poradnik щодо застосування правових норм у сфері державних субсидій (ст. 92 ДЄСпв), пов'язаних з оподаткуванням підприємств. У цьому зв'язку Комісія взяла зобов'язання щодо неухильного дотримання правил у сфері надання державних субсидій.
- ❑ Рада звернулась до Комісії із поданням про підготовку проекту директиви щодо оподаткування відсотків на грошові вклади. Мета директиви полягає у забезпеченні принаймні єдиної мінімальної ставки оподаткування прибутків на відсотки по вкладах. Країни-члени ЄС погодились з тим, що директива, яку належить ухвалити, має ґрунтуватись на так званій «моделі співіснування двох варіантів». Згідно з нею прибутки по відсотках на грошові вклади мешканця іншої країни (наприклад, громадянина Німеччини, який вкладає свої гроші у Люксембурзі, але постійно проживає у Німеччині) депонуються чи оподатковуються в країні, де зберігається вклад, або ж повідомлення про прибутки по відсотках на грошові вклади надсилається до країни постійного проживання вкладника.
- ❑ Сьогодні вже створено кодекс етики поведінки країн-членів на основі директиви, метою якої є усунення можливості балансових маніпулювань у відносинах між головним і дочірніми підприємствами з метою уникнення ліцензійних зборів та оподаткування доходів по відсотках від грошових вкладів.



## 7.6 «Сізифова робота», або Практичне втілення концепції створення внутрішнього ринку

Уявлення про те, що побудову європейського внутрішнього ринку було завершено точно в строк до 31 грудня 1992 року, є багато в чому хибним. З одного боку, необхідно пам'ятати, що для імплементації в систему національного законодавства численних рішень, ухвалених у формі директив, знадобиться не один рік. У середньому для виконання директив, які стосуються побудови внутрішнього ринку, встановлено термін у 18 місяців, однак у багатьох випадках національні владні органи порушують його. З іншого боку, щодо деяких сфер так і не вдалось досягти остаточного порозуміння, а щодо деяких у майбутньому доведеться приймати нові рішення (зокрема, у сфері вільного пересування осіб та оподаткування).

Крім того, хибним є припущення, що побудова внутрішнього ринку взагалі може бути колись завершеною. Внутрішній ринок не є статичним об'єктом, це організм, який перебуває у постійному русі та безперервно оновлюється, організм, на який діє величезна кількість чинників, що зумовлюють послідовний процес його трансформації. Ініціативи (див. зокрема, план дій з метою побудови спільного ринку), висунуті насамперед Європейською Комісією, якраз і враховують саме цю особливість. А тому **внутрішній ринок**, попри вражаючий прогрес у його створенні, **з огляду на природу цього явища потрібно розглядати як безперервний «незавершений» процес**. Необхідність враховувати зміни та динаміку у розвитку ринків безпосередньо впливає як на політику Співтовариства, так і на політику національних держав. Вони змушені постійно шукати нові відповіді на запитання та вирішення проблем, адекватно реагувати на нові виклики часу, віднаходити новаторські рішення. А тому проблематика, пов'язана зі створенням внутрішнього ринку, й надалі посідатиме чільне місце в повсякденній діяльності ЄС.

### 7.6.1 Виконання директив щодо створення внутрішнього ринку

У Білій книзі Європейської Комісії від 1985 року було запропоновано загалом 282 (за деякими джерелами — 272) різноманітних заходи з метою завершення побудови внутрішнього ринку. До кінця вересня 1997 року Рада ухвалила 259 пропозицій Комісії, частина з яких стосувалась відразу кількох заходів. Завдяки цьому правової чинності набули 275 заходів. Рада відхилила 12 пропозицій Комісії, які стосуються головним чином податкового законодавства та підприємницької діяльності. Ухвалені заходи втілились у



1339 директив стосовно побудови внутрішнього ринку (станом на 01.11.99), з яких далеко не всі пройшли процес імплементації в систему права країн-членів Співтовариства.

Перелік директив, які не пройшли процес імплементації, у розрізі країн-членів, часу їх ухвалення та у співставленні з терміном запровадження та середньою тривалістю порушення встановлених строків, представлені у таблиці:

Термін запровадження	Авс	Бел	Вел	Гре	Дан	Ірл	Ісп	Іта	Люк	Нід	Нім	Пор	Фін	Фра	Шв	Співвідношення між кількістю директив, які потрібно імплементувати, та загальною кількістю директив	
<b>1995</b> (у кількісному вимірі)				1		1								4		6/76	7.9%
<b>1996</b> (у кількісному вимірі)	2	4	1	7		5	1	4	4	1	1	3		6		17/62	27.4%
<b>1997</b> (у кількісному вимірі)	3	3		5		3		3	5	1	3	2		7	2	23/72	31.9%
<b>1998</b> (у кількісному вимірі)	17	11	12	21	2	18	4	17	21	10	9	16	3	20	2	56/73	76.7%
<b>до 15.11.1999</b> (у кількісному вимірі)	31	31	28	52	17	36	27	32	50	28	28	48	21	42	27	67/70	95.7%
<b>Середній показник затримки з імплементацією</b> (у відсотках)	11.5	14.2	8.4	14.4	4.9	12.8	6.5	11.3	12.5	8.5	11.2	10.6	4.9	15.8	5.7		

**Джерело:** Вісник внутрішнього ринку, № 5 від 5 листопада 1999 року.

Розбіжності у рівні імплементації між країнами-членами ЄС принаймні частково зумовлені такими факторами:

- різниця в «культурі управління» та процесах ухвалення рішень під час імплементації директив;
- структура державного устрою: унітарна/федеративна держава (деякі проблеми з імплементацією директив у Німеччині та Бельгії випливають з федеральної структури цих країн);
- надмірна завантаженість національних адміністративних органів зростаючою кількістю нових законів (як національних, так і Співтовариства) та необхідність їх імплементації.

Однак рівень імплементації директив щодо створення внутрішнього ринку характеризується відмінностями не лише у розрізі окремих країн-членів, а й у розрізі секторів, яких ці директиви стосуються.

### **7.6.2 Економія коштів внаслідок відміни контролю на внутрішніх кордонах**

Відміна контролю за товаропотоками на внутрішніх кордонах ЄС стала найбільш відчутною ознакою «завершення» побудови внутрішнього ринку. Лише на внутрішньому кордоні Німеччини з Нідерландами, Бельгією, Люксембургом та Францією до кінця 1992 року було закрито 106 із 124 митних відділень, які контролювали рух товарів залізницею та автотранспортними магістралями. Завдяки відміні митного контролю на внутрішніх кордонах удалось досягти значної економії коштів у сфері дальніх вантажних перевезень. За даними Комісії витрати в галузі логістики в період з 1987 по 1992 рік скоротились на 29%, а суто транспортні витрати — на 50%. Середня тривалість поїздки вантажівки територією Європи скоротилась майже на два дні. Одна з міжнародних фірм швидкої доставки вантажів визнала, що завдяки свободі переміщення товарів у межах внутрішнього ринку їй вдалось зменшити свої витрати на 15%.

Однак ці цифри майже нічого не говорять про якісні прогалини, що існують у сфері законодавства стосовно функціонування внутрішнього ринку, особливо з погляду втілення його положень на практиці.

### **Прогалини у імplementованому законодавстві стосовно функціонування єдиного внутрішнього ринку**

Пошук формули політичного консенсусу, або збереження спеціальних правових норм у національному законодавстві призводить до того, що ці норми часто є малозрозумілими, а тому по різному тлумачаться та застосовуються країнами-членами ЄС (наприклад, це стосується системи стягнення податку на додану вартість, що включає майже 200 спеціальних і виняткових положень, закупівлі товарів з бюджетних коштів чи надання фінансових послуг).

Директиви не охоплюють усі важливі моменти, пов'язані з виробництвом товарів або наданням послуг (наприклад, необхідний для надання певних видів послуг доступ до спеціальної інфраструктури), або ж неспроможні передбачити нові тенденції розвитку ринків (зокрема, ринку інформаційних і комунікаційних послуг), у зв'язку з чим спостерігаються відмінності у способах національного правового регулювання цих питань.



Тексти правових норм, щодо функціонування внутрішнього ринку, часто надмірно ускладнені та містять чимало зайвих деталей, що зумовлює високий рівень витрат для підприємств, зокрема при розрахунку і сплаті податку на додану вартість, поданні обов'язкової статистичної звітності або у зв'язку з процедурами встановлення відповідності продукції нормам Співтовариства.

### **Прогалини в законодавстві стосовно функціонування внутрішнього ринку, яке має пройти процес імплементації**

Для імплементації законодавства щодо функціонування внутрішнього ринку можуть застосовуватись різноманітні процедури, які зумовлюють правову невизначеність і значні затримки із набуттям чинності відповідних правових норм. Це стосується зокрема тих випадків, коли директиви не вмонтовуються дослівно в систему національних правових норм, а входять туди у вигляді власних формулювань. Крім того, при застосуванні законодавства щодо функціонування внутрішнього ринку доводиться мати справу з різним рівнем ефективності діяльності спеціальних органів в окремих країнах-членах (це стосується, зокрема, процедур надання дозволів, якості діяльності установ з перевірки на відповідність технічним стандартам та контролю за ними тощо), проявами дискримінаційних дій (наприклад, при контролі за дотриманням технічних норм і правил техніки безпеки).

### **Нове національне регулювання**

Кількість нових національних правових актів, ухвалення яких виправдовується міркуваннями забезпечення суспільного добробуту та потребами захисту навколишнього середовища, залишається порівняно великою. У період з 1992 по 1994 рік вона коливалась від 430 до 470 на рік. З того часу їх кількість не лише не зменшується, а зростає й далі. З метою протидії небезпеці виникнення нових обмежень у торгівлі було запроваджено новий порядок надання інформації, згідно з яким кожен новий національний нормативний документ технічного характеру стає чинним лише після його оприлюднення, для того щоб Комісія та інші країни-члени отримали змогу протидіяти небажаним наслідкам, зокрема створенню додаткових бар'єрів у торгівлі. Крім того, з 1 січня 1997 року набула чинності директива, за якою країни-члени ЄС зобов'язані подавати інформацію про всі види продуктів, щодо яких не застосовується принцип взаємного визнання. Ці заходи сприяють прозорості та покликані запобігти новим проявам протекціонізму в межах Співтовариства внаслідок ухвалення нових національних законодавчих положень чи відмови від застосування принципу взаємного визнання.

**Джерело:** Quelle: Nienhaus, Volker: Binnenmarktpolitik, in: Weidenfeld, Werner/Wessels Wolfgang (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 1996/97. — Bonn (Europa Union Verlag) 1997. — S.128-129. (Політика побудови внутрішнього ринку. — Альманах європейської інтеграції: 1996-1997 // За ред. Вернера Вайденфельда та Вольфганга Весселса. — Бонн, 1997. — С.128-129).



## 7.7 Одна із проблем внутрішнього ринку: судові справи щодо фактів порушення Договорів

Внутрішній ринок може успішно функціонувати лише тоді, коли у повному обсязі буде забезпечено дотримання відповідних правил і послідовне й ефективне вирішення проблем, які час від часу виникають на практиці. Вирішальним критерієм забезпечення функціонування внутрішнього ринку є насамперед повна і своєчасна імплементація директив, що регулюють його розвиток, в систему національного права та коректне застосування положень первинного та вторинного права відповідно з духом і буквою Договорів. Але саме у цій сфері, як і раніше, існують серйозні недоліки. Тому Європейська Комісія останнім часом звертає увагу якраз на ці проблеми.

На думку Європейської Комісії, недоліки у здійсненні заходів зумовлюють спад довіри до ідеї внутрішнього ринку як з боку підприємств, так і з боку окремих громадян. І справді, функціонування внутрішнього ринку поки що аж ніяк не можна назвати досконалим.

Переконливим свідченням цього є зростаюча кількість **судових справ у зв'язку із порушеннями Договорів** (на підставі ст. 169 та 171 ДЄСпв), які до 1997 року були ініційовані Комісією щодо функціонування внутрішнього ринку. За даними самої Комісії станом на 1997 рік загалом було порушено 444 таких справи (з них 137 нових), що означає зростання їх кількості, порівняно з 1995 роком (218 судових справ за фактами порушення Договорів), більше ніж на 100%. За приблизними підрахунками третина всіх судових справ стосувалась випадків зволікання з імплементацією відповідних директив в систему національного права, ще одна третина зумовлена скаргами осіб, які зазнали внаслідок цього безпосередніх збитків. У третині випадків Комісія сама виявила порушення Договорів і вдалась до відповідних кроків.

Сам по собі факт судового процесу у зв'язку із порушенням Договорів не є доказом того, що таке порушення європейського права насправді мало місце. Остаточне рішення з цього питання виносить Європейський Суд. Однак судовий процес за фактом порушення Договорів свідчить про те, що Комісія, на підставі власного розслідування чи розгляду скарги, дійшла висновку про наявність факту порушення договірних положень.

У період з 1 вересня 1998 року по 1 вересня 1999 року в 344 випадках неналежного втілення положень про внутрішній ринок та неправильного їх застосування Комісія направила **офіційні листи** порушникам **із встановленням терміну**



**виконання.** У 238 випадках вона сформулювала ще й письмові висновки з наведенням відповідних підстав. У 63 випадках Комісія звернулася зі скаргою щодо порушення правових положень про внутрішній ринок до Європейського Суду. Протягом вказаного вище періоду найбільша кількість офіційних листів із встановленням термінів виконання надійшла до Німеччини (36) та Франції (32), а найбільше висновків з викладенням підстав — до Франції (43) та Італії (33).

Договір покладає на країни-члени ЄС обов'язок у межах визначеного терміну дати відповідь на офіційні листи, що містять висновки Комісії. Як правило, цей термін складає два місяці. Проте країни-члени ЄС витрачають зазвичай на це вдвічі більше часу, а деяким з них (Португалія, Італія та Бельгія) для цього потрібно 150 днів або навіть більше. Часто країни-члени взагалі не давали відповіді на офіційні звернення з встановленим терміном виконання.

Серед країн, проти яких найчастіше подавалися скарги до Європейського Суду, були Франція (16 випадків), Італія (12) та Бельгія (8). На практиці більшість порушень правових норм щодо внутрішнього ринку врегульовувались без звернення до Європейського Суду між причетними до них країнами-членами та Комісією. Більша частина справ, пов'язаних з внутрішнім ринком, в яких Судом було прийнято рішення в період з 1 вересня 1998 року по 1 вересня 1999 року, стосувалась Бельгії (4) та Франції (4).

Крім офіційних звернень Комісії до суду, у зв'язку з порушеннями Договору, існує ще декілька доволі симптоматичних явищ, які є красномовним свідченням проблем Співтовариства в цій сфері. До них належать численні скарги підприємств та приватних осіб на порушення норм і правил внутрішнього ринку, які надходять безпосередньо до Комісії або потрапляють туди через Комітет по зверненнях Європейського Парламенту. У порівнянні з 1998 роком кількість скарг у 1999 році практично майже не змінилась. Звичайно скарги не є абсолютно надійним індикатором реально існуючих проблем у функціонуванні внутрішнього ринку, причому не в останню чергу тому, що у багатьох випадках вони взагалі не доводяться до відома Комісії. Однак вони можуть стати у нагоді для виявлення проблемних сфер, а також з'ясування специфічних проблем.

### **7.7.1 Обмеження вільного руху товарів**

У принципі, товари, які на законних підставах виготовлені або надійшли у обіг в одній із країн-членів, можуть без жодних перешкод продаватись у межах усього внутрішнього ринку ЄС.

Якщо йдеться про товари, щодо яких не існує єдиних для всього Співтовариства правил, то Комісія має вивчити, чи узгоджуються обмеження вільного руху товарів, до яких вдається одна з країн-членів, з відповідними положеннями статті 28 (кол. ст. 30) ДЄСпв (заборона кількісних обмежень). У період з жовтня 1997 року по травень 1999 року в Комісії було офіційно зареєстровано загалом 180 скарг щодо обмеження вільного руху товарів.

### **7.7.2 Контроль на кордоні, право на проживання та участь у муніципальних виборах**

У сфері вільного пересування осіб найбільшу кількість справ, пов'язаних з порушеннями договірних положень, було відкрито у зв'язку із застосуванням Директиви 94/80 щодо права участі в муніципальних виборах для громадян ЄС, а також у зв'язку з правом на проживання. Загалом у 1998 році було розглянуто 17 справ, пов'язаних з порушеннями положень Договорів.

### **7.7.3 Визнання професійної кваліфікації**

Проблеми, пов'язані із взаємним визнанням професійної кваліфікації, найчастіше стосуються юристів (21 випадок), учителів (13 випадків) та медичного персоналу (13 випадків). Загалом у 1996 році слухалось 96 справ за фактом порушення відповідних положень Договорів.

## **7.8 План дій щодо покращення функціонування внутрішнього ринку**

Проблеми, пов'язані із функціонуванням внутрішнього ринку, спонукали Комісію до опрацювання відповідного Плану дій, який було ухвалено Європейською Радою у червні 1997 року в Амстердамі. Цей План дій ґрунтується на підготовленій Комісією у жовтні 1996 року довідці про вплив і дієвість заходів, які здійснювались на внутрішньому ринку. В ній констатувалось, що попри суттєвий ріст економіки, конкурентоспроможності та зайнятості в ЄС, потенціал внутрішнього ринку повністю реалізувати не вдалось. У Плані дій Комісія виклала своє бачення тих заходів щодо покращення функціонування внутрішнього ринку, які необхідно було здійснити з жовтня 1997 року до 1 січня 1999 року.



План дій передбачає досягнення чотирьох стратегічних цілей:

□ **підвищити ефективність законотворчої діяльності в організації внутрішнього ринку**

Щоб забезпечити застосування правових положень щодо внутрішнього ринку в повному обсязі в усіх країнах-членах ЄС, кожна країна-член зобов'язана надати детальні графіки імплементації тих положень, які досі не увійшли до системи національного права. Крім того, у всіх країнах-членах передбачалось створити координаційні служби. Вони повинні були стежити за якомога швидшим усуненням недоліків в імплементації європейського законодавства у сфері внутрішнього ринку, виявлених Комісією;

□ **усунути спотворення вільної конкуренції на ринку**

Країни-члени мали усунути розбіжності в податковому законодавстві, які гальмували розвиток внутрішнього ринку. Насамперед йшлося про створення такої системи оподаткування прибутку, яка б менше спотворювала умови вільної конкуренції, та про досягнення порозуміння щодо мінімальних ставок оподаткування всіх продуктів енергетики і застосування принципу орієнтації на країну походження товару при стягненні податку на додану вартість. Передбачалось посилити політику, спрямовану проти приватних та державних обмежень конкуренції. Було поставлено завдання досягти зменшення обсягів державних субсидій і спрямувати їх насамперед на потреби регіонального розвитку в найбідніші регіони (з одночасним зниженням максимальних розмірів фінансової допомоги);

□ **усунути галузеві бар'єри**

Найменш інтегрованими в рамках Співтовариства виявились ринки послуг. Перешкоди на шляху вільного підприємництва та спотворення конкурентного середовища спостерігались насамперед у сфері фінансових послуг. Було висунуто вимогу про необхідність прогресу у забезпеченні відкритості ринку насамперед усіх видів комунальних послуг. Зазначалось, що існує надто багато розбіжностей у здійсненні контролю за продукцією в інтересах захисту прав і здоров'я споживачів на національному рівні;

□ **поставити внутрішній ринок на службу інтересам громадян**

З метою сприяння мобільності громадян на внутрішньому ринку було поставлено завдання усунути все ще існуючі перешкоди, модернізувати систему правового регулювання сфери соціального забезпечення, зокрема, щодо додаткового пенсійного страхування, та розширити загальноєвропейську інформаційну систему сприяння працевлаштуван-



ню. У підсумку Комісія прагнула до розширення спектра інформаційних та консультативних послуг щодо прав і можливостей, які гарантує своїм громадянам Європейський Союз і його внутрішній ринок. З цією метою у 1998 році вона провела інформаційну акцію під назвою «Громадяни Європи у спільному домі».

Для досягнення вказаних вище цілей було складено графік, що включав три етапи:

#### **Перший етап: здійснення невідкладних заходів**

Йдеться про заходи, які потрібно було здійснити у максимально стислі строки, оскільки для їх реалізації не вимагалось ухвалення правових актів на рівні Співтовариства, а необхідно було лише втілити в практику політичні обіцянки та реалізувати практичні кроки на європейському та національному рівні. Тут слід назвати насамперед поширення заходів зі спрощення законодавства стосовно сфери внутрішнього ринку в рамках програми SLIM (див. нижче) на інші сектори; реальне здійснення заходів щодо лібералізації сектору телекомунікацій та енергетики, початок діалогу з громадянами та суб'єктами економічної діяльності з метою їх кращого інформування про існуючі на внутрішньому ринку права та можливості вирішення проблем, з якими їм доводиться мати справу.

### **SLIM: новий підхід до спрощення правових положень у сфері функціонування внутрішнього ринку**

SLIM — аббревіатура від *Simpler Legislation for the Internal Market* (спрощення законодавства в сфері внутрішнього ринку). Реалізація SLIM у формі пілотного проекту розпочалась навесні 1996 року. Були створені невеликі неформальні експертні групи, до складу яких, крім експертів Комісії, ввійшли фахівці національних органів управління, а також ті, кого безпосередньо стосуються конкретні правові норми організації внутрішнього ринку і хто зобов'язаний застосовувати їх на практиці, тобто представники промисловості, малих і середніх підприємств, споживачі. Вони розробляють практичні заходи, спрямовані на спрощення і підвищення ефективності правових норм, що стосуються розвитку внутрішнього ринку. Голови експертних груп призначаються Комісією.

Проте успіх діяльності надзвичайно прагматичних груп SLIM вирішальною мірою залежить від того, наскільки послідовно Комісія, на основі внесених ними рекомендацій, виступає з відповідними конкретними законодавчими ініціативами (або ж вживає інших ефективних заходів), і наскільки швидко вдається погодити між Радою Міністрів та Європейським Парламентом остаточний варіант законодавчого акту. Перший позитивний досвід діяльності



SLIM, а також відгуки з боку національних владних органів і промислових підприємств спонукали Комісію до рішення про включення цього інституту як складової частини на тривалу перспективу до запропонованого нею Плану дій. На другому етапі діяльності SLIM (червень-жовтень 1997 року) було підготовлено звіти про роботу на головних напрямках: у сфері регулювання податку на додану вартість, виробництва та торгівлі добривами, спрощення номенклатури товарів у зовнішній торгівлі, банківських послуг.

Ініціатива Комісії щодо створення експертних SLIM-груп, покликаних зробити законодавство у сфері внутрішнього ринку більш доступним для простих громадян, знайшла своє продовження на третьому та четвертому етапі їх діяльності:

- предметом діяльності на третьому етапі стало напрацювання законодавчих положень з метою координації систем соціального забезпечення та страхування і забезпечення електромагнітної сумісності електричних приладів, виготовлених у різних країнах-членах ЄС. Цей етап завершився восени 1998 року ухваленням рекомендацій щодо майбутніх дій Комісії;
- метою четвертого етапу було спрощення сукупності правових норм Європейського Співтовариства, що стосуються діяльності товариств, компаній чи об'єднань, небезпечних речовин та упаковки. Комісія поки що не надала інформацію про застосування рекомендацій експертних груп SLIM, внесених восени 1999 року.

### **Другий етап: швидке ухвалення внесених на розгляд пропозицій**

На цьому етапі йшлося про заходи та дії, офіційно запропоновані Комісією, які мали бути ухваленими Європейським Парламентом і Радою по можливості ще до 1 січня 1999 року. До таких пропозицій належать, наприклад, ініціатива про ухвалення статуту Європейського акціонерного товариства або проект директиви про лібералізацію газового ринку.

### **Третій етап: якомога ширше взаєморозуміння щодо решти заходів та дій до 1 січня 1999 року**

Цей етап стосувався тих заходів та дій, які мали бути запропоновані Комісією або ж були і залишаються настільки складними та комплексними, що їх ухвалення коштуватиме неабияких зусиль і часу. На третьому етапі Комісія внесла пропозиції щодо здійснення наступних конкретних заходів: ухвалення проекту директиви про заочне надання фінансових послуг, зміни в праві на перебування і проживання на території іншої країни-члена ЄС, ухвалення проекту директиви про додаткову пенсію працюючим за наймом, направленим для роботи в іншу країну-член ЄС та ін.



Відповідно з висновками засідання Ради Європи в Амстердамі чотири стратегічні цілі Плану дій «повинні лягти в основу нових політичних зусиль по усуненню й досі існуючих перешкод, щоб у повному обсязі гарантувати використання потенційних можливостей внутрішнього ринку».

## 7.9 План дій щодо покращення функціонування внутрішнього ринку: підсумки виконання

План дій щодо розвитку внутрішнього ринку, реалізація якого розпочалась одночасно із запровадженням євро, був розрахований на 18 місяців. У більшості випадків вдалося досягти цілей, визначених у цьому документі, і діяльність по його реалізації в цілому можна вважати успішною. Наприклад, з серпня 1999 року всі заходи, які стосуються надання послуг інформаційними компаніями, підпадають під єдині нотифікаційні вимоги.

Разом з цим, до 1 січня 1999 року вдалося завершити далеко не всі заплановані дії та заходи. В цілому здійснення першочергових заходів у рамках Плану дій по окремих секторах та країнах-членах відбувається дуже нерівномірно. У той час як Бельгія та Німеччина досягли суттєвого прогресу, здобутки Португалії, Ірландії та Греції на їх тлі виглядають досить скромно.

### Прогрес в імplementації директив, які стосуються розвитку внутрішнього ринку у 1997–1999 рр.

Відсоток директив, термін імplementації яких закінчився 15 листопада 1999 року

	Авс	Бел	Вел	Гре	Дан	Ірл	Ісп	Іта	Люк	Нід	Нім	Пор	Фін	Фра	Шве	ЄС
1999	3.7	3.5	2.8	6.2	1.3	4.4	2.2	3.9	5.7	2.8	2.9	4.9	1.7	5.6	2.1	12.6
1998	4.2	5.2	2.1	5.2	1.5	5.8	2.7	5.7	6.2	3.8	2.7	5.6	0.9	5.5	1.5	14.9
1997	10.1	8.5	3.5	7.5	3.2	5.4	4.7	7.6	6.5	4.6	8.5	5.9	4.3	7.4	6.2	26.7

У сфері інфраструктурних послуг процес лібералізації просувається досить повільно. І хоча конкуренція, насамперед в галузі телекомунікацій та енергетики, посилилась, однак при застосуванні відповідних положень європейського права на практиці й надалі спостерігаються недоліки. Проблемою для багатьох країн залишається імplementація та застосування законодавчих положень щодо захисту навколишнього середовища. Комісія також планує здійснювати інтенсивнішу діяльність у галузі розподілу замовлень у рамках бюджетного



фінансування, буде й надалі стежити за дотриманням прозорості та відкритості на ринках і аналізувати економічні наслідки запровадження правових норм.

Внутрішній ринок ще не досяг рівня інтеграції, притаманного класичному національному ринку. Тому після завершення роботи над Планом дій уже у жовтні 1999 року Європейська Комісія представила нову стратегію на наступні п'ять років, у якій визначила чотири нові найважливіші напрямки діяльності: «підвищення якості життя громадян, зростання ефективності товарного і фінансового ринку ЄС, покращення рамкових умов для функціонування економіки та використання здобутків внутрішнього ринку та його потенціалу в умовах динамічної трансформації». В офіційному повідомленні Комісії з цього приводу перераховано понад 100 цільових проектів, реалізація яких передбачена до 2001 року, 30 з них є повністю новими ініціативами.

### **7.10 Позитивний ефект концепції побудови внутрішнього ринку та витрати на її реалізацію**

Із самого початку втілення концепції побудови внутрішнього ринку виникло запитання про її загальноекономічний ефект. Однієї політичної риторики на кшталт того, що внутрішній ринок дасть поштовх росту економіки та зайнятості, виведе європейські фірми на провідне місце у світі, перетворить їх у найсильніших конкурентів виробників із США та Японії, було недостатньо для того, щоб розвіяти досить поширені сумніви щодо корисності цього задуму.

З метою подолання таких скептичних настроїв Європейська Комісія доручила групі вчених на чолі з Паоло Цеччіні провести широкомасштабне дослідження. Його результати були оприлюднені в 1988 році. Звіт мав обсяг приблизно 8 тисяч сторінок і набув неабиякого розголосу під назвою «**звіту Цеччіні**» (викликавши навколо себе гострі суперечки). У ньому було зроблено й обґрунтовано прогноз щодо суттєвого загальноекономічного ефекту від запровадження внутрішнього ринку, що змогло переконати чимало скептиків у помилковості їх поглядів.

З огляду на:

- скасування контролю на внутрішніх кордонах;
- подолання закритості ринків праці;
- лібералізацію фінансових послуг;
- загальний споживацький «бум з огляду на зростання пропозиції»;

у звіті було зроблено прогноз (без урахування супутніх економічних ефектів) щодо:

- досягнення додаткового економічного росту в розмірі 4,5%;
- створення 1,8 млн. нових робочих місць;
- зниження цін на споживчі товари на 6,1%, а також
- покращення зовнішньоекономічних показників приблизно на 1% ВВП.

У концепції побудови внутрішнього ринку було зроблено ставку на комплексний «ланцюговий ефект»: скасування контролю на внутрішніх кордонах мало забезпечити підприємствам пряму економію коштів, величезний внутрішній ринок — надати можливість скористатися перевагами масштабів виробництва, посилення конкуренції між підприємствами — сприяти раціоналізації та подальшій диференціації в сфері розподілу праці, а тим самим і підвищенню конкурентоспроможності у відносинах з третіми країнами.

Сьогодні, після того як минуло понад сім років з моменту офіційного завершення реалізації концепції побудови внутрішнього ринку, однозначна оцінка його ефективності є справою не менш легкою, ніж той прогноз, на який наважилась у 1988 році група вчених під керівництвом Цеччіні. З одного боку, це пов'язано з надзвичайно великими розходженнями у методиках розрахунків і статистичної обробки інформації, з іншого боку, розгляд конкретних наслідків реалізації плану побудови внутрішнього ринку у відриві від інших (не лише економічних) тенденцій розвитку, або пояснення цих тенденцій виключно дією фактору внутрішнього ринку, є справою практично неможливою. Так, структурні зміни в національних економіках країн-членів Співтовариства впливають не лише з факту реалізації плану побудови внутрішнього ринку, а й з тих кардинальних змін, що відбулись у Центральній і Східній Європі, з факту возз'єднання Німеччини, бурхливого технічного розвитку та дедалі ширшої глобалізації. Крім того, у 1986 році до складу ЄС увійшли дві, а у 1995 році ще три нові країни.

І все ж, незважаючи на наведені вище обставини, висновки, зроблені у 1996 році у **звіті Європейської Комісії** під назвою **«Вплив та ефективність внутрішнього ринку»** стали **важливим виміром його ефективності й орієнтиром на майбутнє**. Звіт Комісії ґрунтується на результатах 38 окремих наукових розвідок і на опитуванні 13 тисяч підприємств. Проте не йдеться про остаточну оцінку, а лише про підбиття проміжних підсумків. Адже чимало очікуваних ефектів від запровадження внутрішнього ринку взагалі навряд чи можливо виявити протягом настільки короткого проміжку часу, якого



стосувався моніторинг (часто у розпорядженні авторів були лише статистичні дані до 1994 року).

Надалі в систематизованому вигляді наведені деякі найважливіші емпіричні висновки:

- ❑ **ефект у сфері зайнятості:** залежно від моделі, покладеної в основу аналізу, було встановлено, що завдяки завершенню побудови внутрішнього ринку вдалось створити від 300 до 900 тисяч додаткових робочих місць;
- ❑ **ефект у сфері доходів:** концепція побудови внутрішнього ринку дала змогу підвищити у 1994 році обсяг валового внутрішнього продукту ЄС на 1,1–1,5%. В абсолютному вимірі цей ріст дорівнює сукупному внутрішньому національному продукту такої країни як Португалія (близько 70 млрд. ЕКЮ). Однак навести вагомі докази на користь того, що внутрішній ринок на тривалу перспективу зумовив прискорення економічного розвитку, сьогодні все ще неможливо;
- ❑ **ціноутворення/рівень інфляції:** загалом внутрішній ринок привів до зниження рівня інфляції в країнах-членах ЄС на 1,1–1,5%;
- ❑ **інтереси споживачів:** докази на користь того, що запровадження внутрішнього ринку в цілому зумовило зниження цін на споживчому ринку, навести неможливо. Виграшний ефект від запровадження внутрішнього ринку полягає насамперед у розширенні спектра товарів та послуг. Однак все ще існують сумніви стосовно забезпечення ефективного захисту споживачів;
- ❑ **торгівля:** з середини 80-х років можна констатувати зростання обсягів торгівлі промисловими товарами як всередині Співтовариства, так і у відносинах з третіми країнами, що є свідченням незначного відволікаючого впливу побудови внутрішнього ринку на розвиток торгівлі;
- ❑ **прямі інвестиції:** значно зросли обсяги прямих інвестицій в економіку Співтовариства. З 1989 року вони складають від 30 до 40 млрд. ЕКЮ щорічно (з них майже дві третини припадають на сферу послуг, і одна третина — на промисловість);
- ❑ **конвергенція:** прямі інвестиції не зумовили регіональної концентрації ділової активності. З 1985 року процес надолуження економічного відставання, який супроводжувався вищими від середнього рівня темпами економічного росту, спостерігався у таких країнах, як Ірландія, Португалія або Іспанія;

- **змагання за економічну привабливість між регіонами:** розбіжності у витратах на соціальні потреби між окремими країнами-членами ЄС лише у небагатьох випадках відігравали вирішальну роль у прийнятті рішень про місце заснування підприємств чи виробництв. До змагання за економічну привабливість між регіонами, якого досить таки сильно побоювались, і яке могло зумовити зниження обсягів соціальних послуг, справа не дійшла;
- **ефект підвищення продуктивності та рівня інноваційної діяльності у зв'язку з посиленням конкуренції:** завдяки відміні багатьох обмежень загострилась конкуренція. Це спонукало підприємства до реструктуризації з метою підвищення продуктивності, наслідки якої у формі зниження цін і покращення якості відчув і споживач. Однак про більшість наслідків, що сприяють підвищенню продуктивності та рівня інноваційної діяльності у зв'язку з посиленням конкуренції, і причиною яких стало запровадження внутрішнього ринку, в повному обсязі можна буде робити висновки лише після того, як мине більше часу.

## **7.11 Практичні наслідки здійснення заходів щодо створення внутрішнього ринку – конкретні приклади**

### **7.11.1 Переваги, які надав внутрішній ринок громадянам**

На думку Європейської Комісії, внутрішній ринок пов'язаний для громадян ЄС з неабиякими перевагами.

- Порівняно з недалеким минулим громадяни ЄС дістали змогу перетинати внутрішні кордони Співтовариства практично без будь-яких обмежень чи перешкод. Повністю відмінено митний контроль, а про довгі черги на контрольно-пропускних пунктах вздовж кордонів між країнами ЄС залишились лише спогади. Перевірка паспортних даних та ідентифікація особи здійснюються лише на деяких кордонах між країнами ЄС, однак якомога швидше їх скасування залишається неодмінною метою.
- Громадяни ЄС мають право мешкати, працювати та навчатись у будь-якій іншій країні ЄС. Дедалі більше працюючих за наймом та їхніх сімей, студентів і пенсіонерів користується цим правом.
- Багатьом працівникам, що працюють за наймом, завдяки відповідному законодавству, ухваленому Співтовариством, забезпечено кращі умови праці, насамперед з точки зору охорони здоров'я та техніки безпеки на робочому місці, режиму роботи та права на інформацію.



- Споживачі країн ЄС мають змогу за нижчими цінами вибирати потрібні їм товари та послуги з ширшого спектра пропозиції. Адже більшість підприємств здійснює свою діяльність по всій території Співтовариства, а тому прагне до зниження витрат на виробництво з метою підвищення своєї конкурентоспроможності.
- Малі та середні підприємства створюють міжнародні альянси, налагоджують транскордонну співпрацю та вперше починають діяти як експортери своєї продукції.
- Кожен громадянин ЄС або кожне підприємство може вкладати свій капітал у тій валюті, чи на тих ринках, які є результатом їх вільного вибору.
- На підставі одноразового дозволу, виданого відповідною офіційною установою за місцем розташування підприємства, банки, страхові чи інвестиційні компанії можуть надавати фінансові послуги на території всього Співтовариства.
- Повне скасування контролю і пов'язаних з ним формальностей при оформленні товаропотоків на внутрішніх кордонах Співтовариства, а також відміна обмежень для експедиторських фірм, позитивно вплинули на прибутки підприємств.

### **7.11.2 Можливість вільного придбання товарів у будь-якій країні-члені ЄС і поведінка споживачів**

Схильність споживачів до придбання товарів по той бік кордону (в сусідній країні-члені ЄС) стала предметом вивчення в рамках спеціального дослідження настроїв покупців, проведеного весною 1995 року. Згідно з його результатами, частка споживачів, які купують товари в інших країнах-членах ЄС, складає 24% їх загальної кількості в Співтоваристві.

Спектр товарів, придбаних повнолітніми споживачами в іншій країні-члені ЄС, за результатами опитування виглядає так:

- 12,3% — купували одяг, взуття тощо;
- 11% — скористались послугами, які надаються подорожувачим;
- 5,5% — отримали (за плату) спеціальні фінансові чи страхові послуги;
- 3,8% — придбали товари масового споживання тривалого призначення (телевізори, автомобілі, пральні машини тощо);
- 0,6% — придбали нерухомість (наприклад, будинки);

- 7,1% — придбали інші види товарів (наприклад, їжу, напої тощо).

Кількість громадян ЄС, які здійснюють свої покупки в іншій країні Співтовариства, суттєво відрізняється по країнах-членах. Причинами цього є, насамперед, розмір національного внутрішнього ринку, а також географічне розташування (зокрема, наявність кордонів з іншими країнами-членами ЄС). Опитування, організоване у квітні 1995 року, дало можливість з'ясувати, скільки громадян ЄС здійснюють покупки на території інших країн Співтовариства (у розрізі окремих країн-членів ЄС).

**Відсоток громадян ЄС, які у 1995 році здійснили покупки на території інших країн Співтовариства**

Авс	Бел	Вел	Дан	Ірл	Ісп	Іта	Люк	Нід	Нім	Пор	Фін	Фра	Шве
29,6	35,6	27,2	31,6	18,8	8,8	11,4	69,4	44,4	37,5	10,1	22,7	17,5	33,7

З погляду Європейської Комісії результати опитування відображають той факт, що споживачі добре обізнані з можливостями, які виникли у зв'язку із запровадженням спільного внутрішнього ринку, і довіряють заходам, які здійснюються Співтовариством для захисту споживачів. Крім того, на думку Комісії, опитування засвідчило мобільність європейського споживача.

**7.11.3 Скасування контролю на внутрішніх кордонах і заходи щодо компенсації наслідків**

Відміна контролю на внутрішніх кордонах Співтовариства привела до необхідності значного розширення співпраці та обміну інформацією між відповідними національними офіційними установами та Європейською Комісією. З цією метою було заплановано низку різноманітних заходів для компенсації наслідків зникнення внутрішніх кордонів.

Створено банк даних (TARIC) для покращення співробітництва митних органів стосовно запровадження єдиних митних тарифів, а також контролю за експортом «стратегічних» товарів і творів мистецтва. Такі самі інформаційні ресурси з грудня 1992 року розвиваються у сфері боротьби з шахрайством на території Співтовариства (SID), непрямого оподаткування (VIES), контролю за перевезеннями живих тварин (ANIMO) та свіжого м'яса (SHIFT), а також статистичного обліку торгівлі товарами між країнами-членами ЄС (COMEDI).



Поряд з іншими заходами, наприклад, у галузі ветеринарного контролю чи утилізації побутових відходів, було ухвалено рішення щодо реалізації спеціальної програми підготовки державних службовців, які є співробітниками причетних до цих питань національних установ, з метою сприяння гармонізації різноманітних адміністративних процедур. У рамках програми MATEUS (MATTHAEUS) здійснюється обмін досвідом між співробітниками національних митних органів країн-членів Співтовариства, підвищення рівня їх підготовки та пропонуються спеціальні програми практичного навчання для співробітників митниць. Подібний підхід практикується також у рамках програми KAROLUS (KAROLUS), яка адресована всім державним службовцям, які причетні до вирішення питань, пов'язаних з використанням інструментів внутрішнього ринку та непрямим оподаткуванням.

#### **7.11.4 Автомобілебудівна промисловість**

У серії досліджень, що виконуються на замовлення Європейської Комісії, вивчаються наслідки та вплив запровадження внутрішнього ринку на окремі сектори економіки.

Суттєві висновки (у листопаді 1996 року) було зроблено щодо автомобілебудівної промисловості. Було показано, що реалізація концепції створення внутрішнього ринку сприяла подальшому розвитку європейського автомобілебудування саме в той момент, коли воно найбільше потерпало від серйозних змін, зумовлених посиленням глобалізації, оптимізації технологічних і виробничих процесів, та перебувало в стані глибокого спаду. Сам по собі внутрішній ринок не є тією рушійною силою, яка стимулює вихід фірм-виробників на нові ринки, однак він, поза всяким сумнівом, сприяв розширенню ринків збуту завдяки спрощенню адміністративних процедур і зниженню витрат. Тому стратегічна спрямованість заходів із побудови внутрішнього ринку виявилась вірною, хоча й не привела до радикальних змін у стратегії ділової активності.

Реалізація концепції створення внутрішнього ринку полегшила новачкам (з країн, які не входять до ЄС) конкуренцію з традиційними виробниками ЄС, що ще більше сприяло підвищенню рівня змагальності в цьому промисловому секторі. Це спонукало виробників до подальшого зниження витрат і диверсифікації виробництва з одночасним зниженням цін та поліпшенням сервісного обслуговування. Тому споживачі опинились у вигазі, завдяки більшому вибору продукції, покращенню її надійності та підвищенню рівня безпеки, а також зниженню обсягів забруднення навколишнього середовища.

## Методичні вказівки до розділу 7

### Навчальні цілі розділу

Результатом знайомства з матеріалом даного розділу має стати:

- усвідомлення економічного та правового значення запровадження європейського внутрішнього ринку;
- знання про динаміку розвитку європейського внутрішнього ринку від витоків і до його нинішнього стану;
- розуміння змісту чотирьох основних видів економічних свобод на європейському внутрішньому ринку та їх практичне значення для країн-членів ЄС;
- знайомство з різними підходами до завершення побудови внутрішнього ринку та втілення його цілей в життя;
- отримання уявлення про труднощі у завершенні побудови внутрішнього ринку та проблеми його організації і функціонування;
- розуміння переваг і втрат, зумовлених запровадженням внутрішнього ринку, а також шансів і факторів ризику, пов'язаних із реалізацією концепції його створення;
- знайомство з практичними прикладами, які ілюструють наслідки запровадження внутрішнього ринку.

### Рекомендовані види навчальних вправ

Запитання для контролю та обговорення у складі робочих груп:

- яким чином могло б вплинути членство Вашої країни в ЄС на рівень інтеграції (обсяги експорту/імпорту) з країнами-членами ЄС?
- які галузі зазнали б найбільших змін?
- з якими проблемами довелося б мати справу конкретним підприємствам?
- які фактори ризику та шанси пов'язані з членством Вашої країни в ЄС?
- на кого пошириться вплив чотирьох основних різновидів економічних свобод внутрішнього європейського ринку в разі вступу Вашої держави до ЄС?
- яких саме змін слід очікувати?
- яку підготовку і які заходи щодо адаптації необхідно здійснити у Вашій країні?





# CDG

## **Європейський Союз:** основи політики, інституційного устрою та права

Навчальний посібник



### **Розділ 8**

**Регіональна структурна політика**



## **ЗМІСТ**

<b>8</b>	<b>Регіональна структурна політика</b> .....	<b>8-3</b>
<b>8.1</b>	<b>Регіональні диспропорції в ЄС</b> .....	<b>8-5</b>
<b>8.2</b>	<b>Основи структурної політики</b> .....	<b>8-8</b>
8.2.1	Структурні фонди як один із інструментів структурної політики .....	8-10
8.2.2	Структурні фонди та сфери їх застосування .....	8-11
<b>8.3</b>	<b>Субсидіарність і комплементарність використання коштів і втручання Співтовариства</b> .....	<b>8-16</b>
<b>8.4</b>	<b>Здійснення заходів на підтримку розвитку</b> .....	<b>8-17</b>
<b>8.5</b>	<b>Інші види заходів Співтовариства</b> .....	<b>8-18</b>
8.5.1	Програми Співтовариства .....	8-18
8.5.2	Здійснення інноваційних заходів .....	8-21
8.5.3	Технічна допомога .....	8-22
<b>8.6</b>	<b>Фінансове забезпечення — бюджет на 2000-2006 роки</b> .....	<b>8-23</b>
<b>8.7</b>	<b>Контроль і запобігання фінансовим зловживанням</b> .....	<b>8-25</b>
<b>8.8</b>	<b>Участь інших органів Співтовариства</b> .....	<b>8-27</b>
<b>8.9</b>	<b>Фонд згуртування</b> .....	<b>8-28</b>
8.9.1	Проекти .....	8-29
8.9.2	Співфінансування, нагромадження та дублювання коштів .....	8-30
	<b>Методичні вказівки до розділу 8</b> .....	<b>8-31</b>



## 8 РЕГІОНАЛЬНА СТРУКТУРНА ПОЛІТИКА

### Договірні положення, що стосуються теми:

Преамбула, ст. 2, 3, 33, 146–148 та 158–162 ДЄСпв

У Договорі про заснування Європейського Співтовариства відсутні положення про необхідність здійснення комплексної регіональної політики, спрямованої на зменшення диспропорцій, пов'язаних із ступенем економічного розвитку різних регіонів, шляхом сприяння інвестиціям і фінансової підтримки інфраструктурних проектів, і про надання Співтовариству повноважень щодо координації відповідних дій. Уперше повноваження Співтовариства на реалізацію заходів у сфері регіональної політики були закріплені в Розділі «**Економічне та соціальне згуртування**» (ст. 158–162) Єдиного Європейського Акту. В Маастрихтському договорі ці повноваження було підтверджено, а після перегляду Договорів в Амстердамі метою діяльності ЄС було проголошено «**зменшення розбіжностей у рівні розвитку різних регіонів (...)**».

### Розвиток структурної політики

Потреба у спеціальному інструменті для здійснення регіональної політики після розширення Співтовариства та вступу до нього у 1973 році Данії, Ірландії та Великобританії, зумовила посилення уваги до питань регіонального розвитку на рівні Співтовариства. Протягом багатьох років Співтовариство намагалось координувати всі заходи у сфері структурної політики так, щоб досягти єдності й цілісності дій. Зокрема, у 1986 році перед Комісією було поставлено завдання представити загальний проект реформування структурної політики. Рішення про реформування структурних фондів було прийнято Радою після обговорення цього питання в Європейському Парламенті (ЄП) та Економічному і Соціальному комітеті (ЕСК). Відповідні положення були знову переглянуті влітку 1993 року та завдяки запровадженню фінансового механізму розвитку рибальства (ФМРР) було створено новий інструмент здійснення політики у цій сфері. Окремі рішення щодо розподілу коштів із структурних фондів на пропозицію Комісії та за погодженням з ЄП ухвалюються Радою кваліфікованою більшістю голосів.

У лютому 1992 року після укладення Маастрихтського договору країни-члени ЄС прийняли рішення про створення до кінця 1993 року Фонду згуртування, який мав сприяти розвитку Іспанії, Португалії, Греції та Ірландії та передбачав фінансування проектів у сфері екології та розвитку транспортної інфраструктури (розбудову транс'європейських мереж) з метою сприяння регіональному розвитку та поліпшенню сполучення віддалених регіонів із центральними. Фонд було засновано навесні 1993 року після ухвалення відповідної постанови. Крім того, у Договорі про Європейський Союз було закріплено право на співучасть новоствореного Комітету регіонів у прийнятті рішень стосовно структурної політики.



Після вступу в 1995 році Швеції, Фінляндії та Австрії до Європейського Союзу кількість регіонів, які отримували фінансову підтримку, зросла, головним чином, за рахунок малонаселених областей. І лише з часу прийняття на Берлінській зустрічі голів держав та урядів у березні 1999 року **Порядку денного 2000** відбулось ґрунтовне реформування структурної політики та скорочення надто широкого спектру її завдань.

В основу сучасної регіональної політики Співтовариства покладена Постанова (ЄСпв) №1260/99 від 21 липня 1999 року про внесення змін до так званої Постанови про засади діяльності № 2052/88 від 1988 року, в якій визначено завдання та сформульовано вимоги щодо ефективного використання структурних фондів з метою реалізації широких повноважень Співтовариства у сфері регіональної політики, які були закріплені в статтях 158–162 ДЄСпв. Постанова спрямована на виконання завдання, поставленого у статті 161, а саме, координації діяльності структурних фондів, раціоналізації їх функціонування та ефективнішої організації з метою сприяння досягненню цілей, сформульованих в статтях 158–160.

У рамках доповнень і змін, внесених у Договір про заснування ЄСпв після ухвалення Маастрихтського та Амстердамського договорів, зросла й значимість «економічного та соціального згуртування» для розвитку всього Співтовариства. Вперше можливість реструктуризації Фондів шляхом ухвалення одностайного рішення з цього питання Радою (відповідно до ст. 161) була використана у червні 1999 року з метою поширення пропозицій Європейської Комісії з фінансової реформи Європейського Союзу, сформульованих у Порядку денному 2000, на сферу діяльності структурних фондів. Таким саме чином було адаптовано до нових умов діяльності Фонду згуртування, створення якого було передбачено Маастрихтським договором. Реформи у цілому обмежили активізацію діяльності Союзу в цій галузі з метою збереження стабільності системи після розширення Європейського Союзу та вступу до нього нових країн Східної та Центральної Європи. Доповнюючи передбачені досі заходи на основі одноголосно прийнятого Радою рішення, можуть ухвалюватись й інші спеціальні заходи поза межами Фондів (ст. 159, абзац 3).

## 8.1 Регіональні диспропорції в ЄС

Комісія у своїх періодичних звітах про становище в регіонах Співтовариства регулярно спостерігає виникнення диспропорцій у розвитку регіонів. **Індикаторами**, які застосовуються для цього, є насамперед прибуток, що вимірюється **розміром валового внутрішнього продукту (ВВП)** на душу населення, а також **рівень безробіття** у кожному регіоні. Ці ж критерії є визначальними і при визначенні регіонів, які отримують фінансову допомогу в рамках регіональної політики Співтовариства.

ЄС прийняв рішення про розмежування регіонів Співтовариства на основі адміністративних кордонів. Важливим аргументом на користь такого **інституціонального розмежування** є та обставина, що здійснення заходів у рамках регіональної політики покладено на національних і регіональних юридичних осіб, суб'єктів публічного права, тобто адміністративно-територіальні одиниці зі статусом правосуб'єктності. До того ж збір статистичних даних по регіонах здійснюється, головним чином, у розрізі адміністративних регіонів, тоді як дані в цілому по Співтовариству в межах інших концепцій розмежування регіонів відсутні.

Основою для визначення регіонів у межах Співтовариства є **Статистична номенклатура територіальних одиниць (NUTS)**, погоджена статистичним відомством Європейського Співтовариства (**Євростатом**) та країнами-членами. Відповідно до Постанови Ради (ЄСпв) №1260/99 щодо завдань структурних фондів ця номенклатура є базою для визначення тих регіонів, де спостерігається відставання у розвитку індустріальних областей з регресивними тенденціями та сільських територій, які потребують фінансової підтримки з боку Співтовариства. В рамках цієї номенклатури розрізняють три рівні регіонального розмежування (NUTS 1, NUTS 2 та NUTS 3).

У Німеччині рівень **NUTS 1** відповідає рівню федеральних земель, **NUTS 2** — адміністративних округів, а **NUTS 3** — районів. Регіональна статистика ЄС у 1997 році охоплювала:

- 66 регіонів першого рівня;
- 176 основних територіально-адміністративних одиниць другого рівня, а також
- 829 одиниць третього рівня.

Вибір на користь розмежування окремих територіальних одиниць за принципом адміністративних кордонів зумовлює чимало проблем. З одного боку, не враховуються взаємозв'яз-



ки між окремими рівнями, з іншого боку, в межах певних рівнів об'єднуються території, між якими існують суттєві розбіжності площі, кількості населення та інших ознаках.

Наприклад, у межах рівня NUTS 2 площа регіонів коливається в діапазоні від 30 км<sup>2</sup> до 94200 км<sup>2</sup>, а середній показник по Співтовариству складає 13300 км<sup>2</sup>. Водночас середньостатистична кількість населення в регіонах Співтовариства складає 1,8 млн. чоловік, а розміри цього показника, залежно від конкретного регіону, коливаються від 87 тисяч до понад 10 млн. чоловік. Це свідчить, що порівняння між регіонами носить суто умовний характер.

Існують суттєві економічні та соціальні відмінності між регіонами. Також спостерігаються суттєві відмінності між розмірами доходів на душу населення та показниками зайнятості. До цього слід додати ще й надзвичайно великі розбіжності рівнів продуктивності праці в рамках окремих національних систем господарювання.

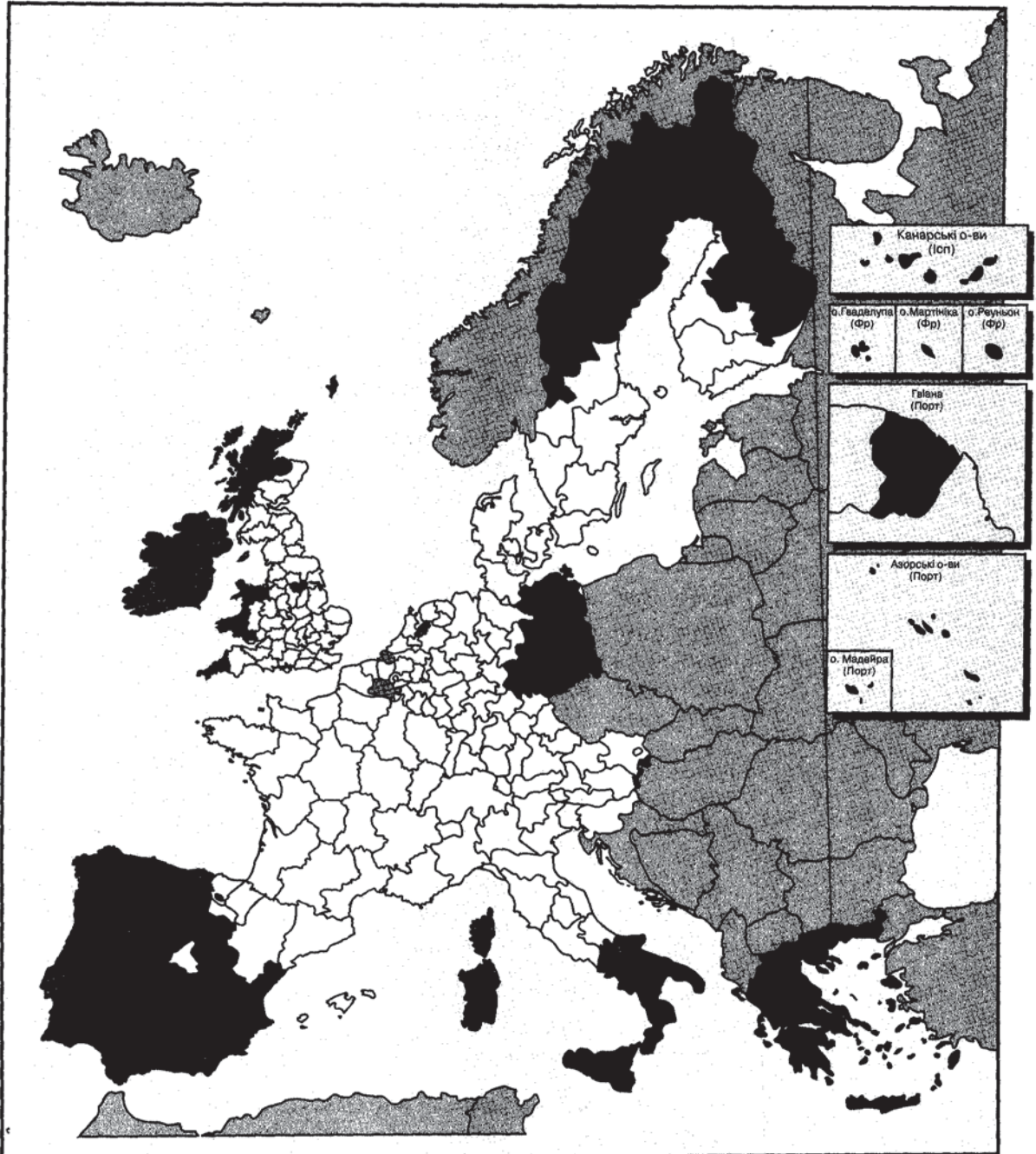
Загалом економічно добре розвинені регіони з центральним розташуванням знаходяться у вигіднішому становищі в плані свого розвитку порівняно з периферійними регіонами. Слабкіші в економічному плані території до того ж зазнають неабияких втрат внаслідок відтоку економічно активних груп населення в регіони, які є більш привабливими з огляду на вищий рівень доходів. І це лише поглиблює відставання. Проблеми співвідношення між центром та периферією виявляються й у розподілі коштів між територіями, які отримують фінансову підтримку (див. карту).

Під час розширення на Південь значно зросли перепади рівнів доходів населення. Східна Німеччина стала ще одним регіоном з надзвичайно гострими економічними та структурними проблемами. До регіонів з високим рівнем відсталості, крім п'яти нових федеральних земель, належать Греція, Португалія, більша частина Іспанії, Південна Італія та Сардинія, Ірландія, Північна Ірландія, Корсика та французькі заморські території.

До того ж Співтовариство змушене долати ще одну додаткову проблему: заможні колись регіони потребують реструктуризації та поступового згортання тих галузей промисловості, що перебувають у стадії занепаду, зокрема, гірничодобувної, сталеплавильної, кораблебудівельної та текстильної.

На противагу цьому, в Австрії, Швеції та Фінляндії, які нещодавно стали членами ЄС, лише епізодично виникають проблеми, пов'язані з економічним занепадом регіонів.

### Карта територій пріоритетної фінансової підтримки на 2000–2006 роки (регіони цільової групи 1)





## 8.2 Основи структурної політики

Для того, щоб спрямувати кошти на розвиток регіонів, що потребують фінансової підтримки, у червні 1999 року Рада ухвалила рішення, згідно з яким діяльність **структурних фондів** має бути зосереджена на досягненні таких головних цілей:

○ **Ціль 1:** Сприяння розвитку та реструктуризації **регіонів із відставанням у розвитку.**

Передумови надання фінансової підтримки: рівень валового внутрішнього продукту на душу населення за останні три роки повинен складати не більше, ніж 75% від середньостатистичного показника по Співтовариству.

Це правило поширюється й на заморські території Союзу, а на підставі Акта про вступ — на території Австрії, Фінляндії та Швеції, які досі отримували таку підтримку.

○ **Ціль 2:** Підтримка економічної та соціальної переорієнтації **регіонів, які є проблемними в плані структурного розвитку.**

Передумови надання коштів:

- 1) якщо структурні перетворення в промисловому секторі зумовили у регіонах з порівняно високим до 1985 року числом працюючих у промисловості рівень безробіття, який протягом останніх трьох років перевищує середньостатистичний показник по ЄС;
- 2) якщо в сільських районах щільність населення не перевищує 100 чоловік на квадратний кілометр, а кількість зайнятих в сільському господарстві з 1985 року зросла вдвічі, або протягом останніх трьох років зафіксовано ріст безробіття, що перевищує середньостатистичні дані по Співтовариству за останні три роки, або в яких зафіксовано зниження кількості населення порівняно з 1985 роком.

○ **Ціль 3:** Підтримка заходів з адаптації та модернізації політики **в галузі освіти, професійно-технічної підготовки та зайнятості.**

Передумови надання коштів: відповідні райони розташовані за межами регіонів пріоритетної фінансової підтримки.

Цілі 1 та 2 характеризуються регіональною орієнтацією, оскільки відповідні заходи в рамках цих цілей здійснюються в певних регіонах, розмежування між якими проводиться за рівнями, визначеними в статистичній номенклатурі територіальних одиниць.

Сприяння регіональному розвитку до 1999 року здійснювалось в межах шести цілей:

- **Ціль 1:** сприяння розвитку регіонів, в яких частка валового внутрішнього продукту на душу населення складає 75% від середньостатистичного показника по Співтовариству.
- **Ціль 2:** переорієнтація регіонів із регресивними тенденціями в промисловому розвитку та рівнем безробіття, вищим від середньостатистичного.
- **Ціль 3:** здійснення заходів у сфері зайнятості для протидії хронічному безробіттю та безробіттю серед молоді, запобігання витісненню з ринку робочої сили осіб з підвищеним ризиком втрати роботи, а також для полегшення доступу молоді до ринку праці.
- **Ціль 4:** адаптація працівників до змін у промисловому виробництві та виробничих системах.
- **Ціль 5:** сприяння розвитку сільських районів:
  - **ціль 5a:** модернізація структур в аграрному секторі та рибальстві;
  - **ціль 5b:** розвиток сільських територій з низькою щільністю населення та високим рівнем зайнятості в сільському господарстві.
- **Ціль 6:** Акт про вступ трьох колишніх країн-членів ЄАВТ (Європейської асоціації вільної торгівлі) — Фінляндії, Швеції та Австрії — передбачає сприяння розвитку та структурній адаптації регіонів з низькою щільністю населення на території цих країн.

У регіонах, які у 1996–1999 роках отримували фінансову підтримку в рамках цілей регіональної політики 1.2 та 5b, і на які віднині не поширюються цілі 1 та 2, застосовуються перехідні положення.

### **Нові цілі в діяльності структурних фондів**

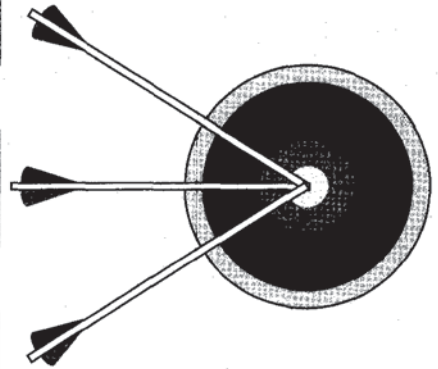
Реформування структурних фондів у зв'язку із проголошеними цілями структурної політики передбачає:

- підвищення ефективності всіх складових структурної політики шляхом концентрації зусиль на найважливіших напрямках, завдяки зменшенню кількості цілей та ініціатив, покращенню управління, чіткому розподілу повноважень серед причетних до цього осіб;
- докладання зусиль щодо забезпечення високого рівня бюджетного планування, спрямованого на зміцнення економічної та соціальної згуртованості;



- поширення діяльності на майбутніх членів ЄС в інтересах консолідації регіонів.

<p><b>Ціль 1:</b> Сприяння розвитку та реструктуризації регіонів з відставанням у розвитку</p>
<p><b>Ціль 2:</b> Підтримка регіонів зі структурними проблемами в сфері соціально-економічних перетворень і сільського господарства</p>
<p><b>Ціль 3:</b> Модернізація політики в галузі освіти, професійно-технічної підготовки і зайнятості та відповідних систем</p>



### Розмір коштів, що виділяються з структурних фондів

У регіонах пріоритетної фінансової підтримки, які належать до цільової групи 1, **обсяг фінансування з боку Співтовариства** не повинен перевищувати 75% від суми коштів, необхідних для здійснення відповідного заходу, і має складати принаймні 50% від суми бюджетних видатків, передбачених на його реалізацію. У виняткових і достатньо обґрунтованих випадках рівень фінансової участі структурних фондів може сягати 80% від суми необхідних коштів, а в регіонах, розташованих на дальній периферії, які з огляду на свою віддаленість перебувають у гіршому економічному становищі, — 85%.

Для регіонів, що входять до цільової групи 2 та 3, максимальний рівень фінансового внеску структурних фондів складає 50% від загальної суми, необхідної на реалізацію відповідного заходу, однак не менше ніж 25% від передбачених бюджетних видатків. Винятком з цього правила є заходи в рамках надання технічної допомоги, які здійснюються з ініціативи Комісії. У таких випадках Співтовариство може брати на себе 100% необхідних обсягів фінансування.

#### 8.2.1 Структурні фонди як один із інструментів структурної політики

З одного боку, Співтовариство намагається забезпечити фінансові стимули, з іншого ж боку, досягти координації в політиці окремих країн-членів. Контроль за використанням різних видів фінансової підтримки, наданої окремим країнам-членам, має запобігати будь-яким спотворенням конкуренції.

Структурні фонди є ключовим елементом європейської соціальної політики.

### 8.2.2 Структурні фонди та сфери їх застосування

**Європейський соціальний фонд (ЄСФ)** було створено ще у 1960 році. З часом він ставав дедалі дієвішим інструментом здійснення **європейської політики на ринку праці**.

Діяльність фонду поширюється на такі 5 основних **напрямків**:

- запобігання хронічному безробіттю та полегшення адаптації осіб, які тривалий час були безробітними, до ритму трудового життя, а також професійно-технічна адаптація молоді та осіб, які повертаються до своєї колишньої професії;
- сприяння забезпеченню рівних можливостей доступу до ринку праці — особливо тих осіб, яким загрожує суспільна ізоляція;
- покращення професійної та загальної освіти, особливо з огляду на необхідність постійного вдосконалення знань;
- сприяння підготовці кваліфікованої, високоосвіченої і здатної до швидкої адаптації робочої сили, інноваційним рішенням, гнучкості в організації праці та підприємництва;
- покращення можливостей для доступу жінок до ринку праці та поліпшення їхніх шансів отримати роботу (професійна кар'єра, нові можливості працевлаштування, підприємницька діяльність тощо).

**Європейський фонд з управління та надання гарантій для сільськогосподарського виробництва (ЄФУГС)** було створено у 1962 році.

Адміністративне відділення Фонду (ЄФУГС-А) надає підтримку і реструктуризації за наступними напрямками:

- заходи щодо забезпечення достатнього рівня життя всіх зайнятих у сільському господарстві та підтримці сільськогосподарського виробництва у гірських районах і на територіях із складними умовами господарювання;
- сприяння створенню сільськогосподарських підприємств молоддю;
- покращення структури сільськогосподарських підприємств;
- заходи щодо підтримки об'єднань сільськогосподарських товаровиробників;



- ❑ переорієнтація, диверсифікація, перехід на нову спеціалізацію та поліпшення якості сільськогосподарських продуктів;
- ❑ розвиток інфраструктури в сільських районах;
- ❑ підтримка інвестицій у розвиток іноземного туризму;
- ❑ інші заходи, наприклад, запобігання стихійному лиху, оновлення сіл, захист нерухомості сільськогосподарських власників, розвиток і покращення стану лісових насаджень, охорона навколишнього середовища та збереження сільського ландшафту, а також способи здійснення фінансування цих заходів;
- ❑ інфраструктурні інвестиції, які сприяють диверсифікації, відродженню, поліпшенню транспортного сполучення та покращенню економічної привабливості для потенційних інвесторів тих регіонів, що потребують фінансової підтримки. У регіонах пріоритетного фінансування цільової групи 1 надається підтримка на розвиток транс'європейських мереж, структурну адаптацію та створення або збереження робочих місць;
- ❑ стимулювання та підтримка місцевих ініціатив, спрямованих на розвиток територій і забезпечення зайнятості, оволодіння новими технологіями, фінансовими інструментами, освоєння дотацій на інвестиції, розвиток інфраструктури та місцевої сфери послуг, а також фінансове сприяння діяльності малих і середніх підприємств у сфері послуг;
- ❑ інвестиції в систему освіти та охорони здоров'я в регіонах, які входять до цільової групи 1.

Таким чином, Співтовариство здійснює фінансову підтримку розвитку периферійних регіонів шляхом:

- ❑ інвестицій у виробництво, які сприяють створенню та збереженню робочих місць, з орієнтацією на тривалу перспективу;
- ❑ інфраструктурних інвестицій, які сприяють диверсифікації, відродженню, поліпшенню транспортного сполучення та покращенню економічної привабливості для потенційних інвесторів, розвитку, структурній адаптації та створенню або збереженню робочих місць в усіх регіонах, що потребують фінансової підтримки, а в регіонах пріоритетного фінансування (цільова група 1) — підтримки інвестицій на розвиток транс'європейських транспортних мереж, телекомунікацій та енергетики;

- стимулювання та підтримки місцевих ініціатив, спрямованих на розвиток територій та забезпечення зайнятості, а також фінансове сприяння діяльності дрібних і середніх підприємств за рахунок дотацій на розвиток підприємницьких послуг, освоєння нових технологій і нових схем фінансування тощо;
- інвестицій у галузі освіти та охорони здоров'я в регіонах, що входять до цільової групи 1.

Крім структурних фондів існують інші інструменти політики фінансової підтримки:

**Європейський фонд регіонального розвитку (ЄФРР)** було засновано у 1975 році. Головна мета фонду полягала у запобіганні перетворенню нового члена — Великобританії, яка є традиційним імпортером сільськогосподарської продукції і якій не притаманні гострі проблеми в аграрному секторі, — в державу, що змушена розплачуватись за помилки сільськогосподарської політики Співтовариства.

**Фінансовий механізм розвитку рибальства (ФМРР)** був започаткований у 1993 році. Сферою його застосування є сектор рибальства. Дія цього механізму поширюється на:

- оновлення флоту та модернізацію рибальських суден у рамках програми управління розвитком рибальської флотилії, розрахованої на багато років;
- розвиток малого прибережного рибальства;
- здійснення заходів соціально-економічного характеру;
- захист рибних запасів;
- розвиток культури рибальства;
- технічне оснащення риболовецьких суден;
- переробку та збут продукції рибальства;
- освоєння нових можливостей збуту;
- технічну допомогу.

Амстердамський договір передбачає суттєвий внесок **Європейського інвестиційного банку (ЄІБ)** у процес сприяння економічному та соціальному розвитку. Його завдання полягає у фінансуванні «проектів із розвитку слаборозвинених регіонів» (ст. 267 ДЕСпв). Причому «й надалі більша частина коштів буде надаватись для сприяння економічній і соціальній консолідації» (Протокол про економічну та соціальну консолідацію).



ЄІБ використовує у своїй діяльності такі інструменти:

- а) позички на структурні інвестиції, що, як правило, надаються на умовах, діючих на фінансовому ринку;
- б) розподіл за дорученням Комісії коштів «Нового фінансового механізму Співтовариства», створеного у 1979 році з метою сприяння реалізації інвестиційних проектів у країнах-членах та усунення диспропорцій у розвитку регіонів на території Співтовариства, а також позичок, щодо яких Комісією передбачено надання дотацій для сплати відсотків, щоб зробити їх дешевшими.

<b>Фінансова діяльність ЄІБ</b>		
	<b>1997</b>	<b>1998</b>
Фінансова діяльність у рамках ЄС (всього, млн. євро)	22958	25116
У тому числі на розвиток регіонів	11358	12186
На окремі напрямки регіональної структурної політики		
На виконання цілей 2, 5b, 6	4685	4312
На виконання цілі 1	4368	4600
На реалізацію проектів, що стосуються кількох регіонів	2305	3274

**Джерело** (як і у випадку з усіма наступними даними): Європейська Комісія, Дев'ятий щорічний звіт про діяльність структурних фондів (1997); Європейська Комісія, Реформування структурних фондів (<http://europa.eu.int/scadplus/leg/de/lvb/160014.htm>).  
Тексти постанов та коментарі. — Люксембург, 1999.

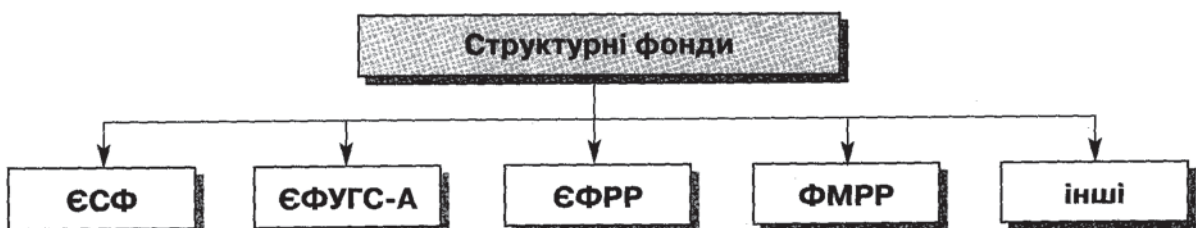
Свій внесок у досягнення економічної та соціальної консолідації робить і **Європейське співтовариство з вугілля та сталі (ЄСВС)** у формі **субсидій на структурну адаптацію та механізму надання позичок**, якими передбачено можливість отримання:

- а) позичок, які надаються на розвиток вугледобувної та металургійної промисловості відповідно до статті 54 Договору про ЄСВС, на реалізацію інфраструктурних проектів з метою сприяння зростанню рівня споживання вугілля, що видобувається в країнах ЄС, та сталі, що виробляється в межах Співтовариства;
- б) позичок на реструктуризацію, передбачених статтею 56 Договору про ЄСВС, що сприяють відродженню вугледобувних та металургійних регіонів, які потерпають від зниження можливостей працевлаштування.

**Європейський інвестиційний фонд (ЄІФ)**, створений у червні 1994 року, став **новим інструментом фінансування**, започаткованим в рамках Європейської ініціативи заради економічного росту відповідно до рішення Ради Європи, ухваленого в Единбурзі у грудні 1992 року. Завдання Фонду полягає у наданні гарантій під позички на реалізацію середньо- та довгострокових інвестицій у сфері **транс'європейських мереж (ТЄМ) та розвитку малих і середніх підприємств (МСП)**. У 1994 році загальний обсяг гарантій під позички склав 702,72 млн. ЕКЮ. Причому йдеться про цілком новий тип співробітництва, оскільки капітал ЄІФ формується ЄІБ, Комісією, державними і приватними банками та фінансово-кредитними установами країн-членів. Якщо йдеться про МСП, структурні фонди в разі необхідності можуть здійснювати фінансування на виплату дивідендів за позичками, наданими ЄІФ.

Угода про створення **європейського економічного простору** передбачала механізм фінансування з метою підтримки процесів економічної та соціальної консолідації Співтовариства. **Фінансування** дії цього механізму взяли на себе **країни-члени ЄАВТ**, а розпорядження коштами, відповідно до угоди про співробітництво між ЄІБ та Комісією, укладеної у липні 1992 року, здійснюється ЄІБ.

Ще однією угодою передбачена координація цього механізму та структурних інтервенцій. Обсяг нового механізму фінансування визначено у Протоколі №38 до угоди. Загальний розмір субсидій склав з 1993 по 1997 рік 500 млрд. ЕКЮ, щорічні відсотки на суму наданих субсидій були визначені на рівні 3%. Якщо врахувати, що ці відсотки сплачуються протягом 10 років, їх загальний обсяг складає 1,5 млрд. ЕКЮ. Країнами, що отримують кошти в рамках цього фінансового механізму, є Греція, Ірландія, Португалія та іспанські регіони, які входять до цільової групи пріоритетного фінансування 1. Розмір наданих дотацій і позичок залежить від розміру частки цих країн та їх регіонів у обсягах допомоги, яка надходить із структурних фондів на розвиток цільової групи 1. Після вступу до ЄС Австрії, Фінляндії та Швеції внесок цих країн у механізм фінансування європейського економічного простору (понад 81% коштів) здійснюється з бюджету Європейських Співтовариств.





Для досягнення пріоритетних цілей використовуються не всі структурні фонди:

- Ціль 1:** регіони з відставанням у розвитку.  
Фонди, з яких виділяються кошти: **ЄФРР, ЄСФ, ЄФУГС-А, ФМРР.**
- Ціль 2:** проблемні регіони з погляду структурного розвитку.  
Фонди, які надають кошти: **ЄФРР, ЄСФ.**
- Ціль 3:** регіони, які потребують підтримки в галузі загальної і професійної освіти та зайнятості.  
Структурний фонд, що здійснює фінансування: **ЄСФ.**

### **8.3 Субсидіарність і комплементарність використання коштів і втручання Співтовариства**

Співтовариство вдається до втручання, керуючись принципом субсидіарності. Згідно з ним заходи, до яких воно вдається, мають лише доповнювати дії національних, місцевих та інших органів і здійснюватись за умов браку власних коштів. Загальним принципом функціонування структурних фондів є принцип **комплементарності коштів**, покликаний запобігти тому, щоб на потреби структурного розвитку використовувались кошти тільки із структурних фондів без залучення власних національних фінансових ресурсів. На практиці передбачено, що кожна країна-член «повинна підтримувати фінансування своїх видатків на потреби структурного розвитку та інших відповідних витрат на території регіонів, яким адресована допомога, принаймні на рівні попереднього періоду реалізації програм» (ст. 9 Постанови про координацію №2082/93 від 20 липня 1993 року). Кожна країна-член надає дані щодо обсягів такого фінансування, щоб забезпечити можливість дотримання принципу комплементарності при розробці проектів програм та їх реалізації.

Загалом заходи, фінансування яких здійснюється Співтовариством за кошти структурних фондів, можна звести до трьох великих груп:

1. **Заходи з ініціативи країн-членів** (90% загальних обсягів фінансування зі структурних фондів протягом 1994–1999 років), які реалізуються на основі наданих країнами-членами чи їх регіонами планів розвитку.
2. **Програми Співтовариства** (9% усіх коштів), що надають Комісії можливість цілеспрямованого фінансування тих заходів, у реалізації яких особливо зацікавлене Співтовариство.

3. **Інноваційні заходи** (1% усіх коштів), які ініціюються Комісією з метою пошуку нових шляхів для досягнення поставлених цілей.

#### 8.4 Здійснення заходів на підтримку розвитку

Заходи у галузі структурної політики мають здійснюватись відповідно до **Концепції з фінансового сприяння Співтовариства (КФСС)**.

КФСС забезпечує координацію всіх видів структурної допомоги, що надається Співтовариствам регіонам з метою їх цільової підтримки.

КФСС затверджується Комісією після її погодження з уповноваженими офіційними національними органами. Основою планування діяльності в межах цілей 1 та 2 є плани розвитку регіонів, які складаються національними органами управління у співпраці з уповноваженими регіональними чи місцевими установами.

У цих випадках ідеться про вирішення наступних проблем:

- аналізу соціально-економічних та екологічних проблем відповідного регіону/частини регіону;
- розробки стратегії визначення головних об'єктів фінансової допомоги й оцінки очікуваного ефекту, зокрема, в аспектах зайнятості й екології;
- розробки плану фінансування, в якому визначено розмір внесків країн-членів, частка кожного окремого фонду й інших механізмів фінансування.

Плани розвитку покладені в основу КФСС, у рамках якої теж здійснюється загальний аналіз ситуації, визначаються та систематизуються заходи, які необхідно здійснити на ринку праці з метою оптимізації використання передбачених коштів і очікуваних наслідків.

КФСС включає цілі, основні сфери, види та терміни інтервенцій із боку Співтовариства, план фінансування, в якому названо обсяги коштів і джерела їх надходження. КФСС реалізуються у формі так званих **програм дій**, що охоплюють різноманітні взаємодоповнюючі проекти. Програми дій можуть готуватись як уповноваженими національними службами, так і розроблятися за ініціативою Комісії (програми Співтовариства).



## 8.5 Інші види заходів Співтовариства

### 8.5.1 Програми Співтовариства

Крім використання коштів структурних фондів у визначених заздалегідь регіонах, у розпорядженні ЄС для реалізації фінансової підтримки з боку Співтовариства є ще й такий додатковий механізм як програми Співтовариства. На їх здійснення передбачене виділення коштів поза рамками регулярної фінансової підтримки, що надається структурними фондами.

Після оприлюднення «Порядку денного 2000» у липні 1997 року Комісія внесла пропозиції про зменшення кількості проектів з 13, які фінансувалися в період з 1994 по 1999 рік, до 4 на 2000–2006 роки. Головною метою цього є концентрація коштів для підвищення ефективності підтримки регіонів, які насправді потребують її.

Чотири проекти Співтовариства та цілі, покладені в їхню основу:

**□ INTERREG:**

сприяння транскордонному, транснаціональному та транс-регіональному співробітництву;

**□ LEADER:**

сприяння розвитку сільських територій шляхом підтримки діяльності місцевих ініціативних груп;

**□ EQUAL:**

створення нових методів подолання будь-яких проявів дискримінації та нерівності у доступі до ринку робочої сили;

**□ URBAN:**

сприяння економічному та соціальному відродженню міст і їх околиць, що потерпають від кризи.

Деякі з цих проектів стали продовженням програм, що здійснювались протягом попереднього планового періоду та триватимуть й надалі (INTERREG III, LEADER III). Проте ці програми зазнали й певних змін, зокрема, була розширена географія їх застосування та посилено гнучкість у запровадженні критеріїв надання фінансової підтримки.

Проект INTERREG є найбільшим за обсягом фінансування. Відповідно до рішення, ухваленого під час конференції глав держав та урядів країн-членів ЄС у Берліні, на реалізацію цього проекту буде виділено до 50% усіх коштів, передбачених на фінансування проектів Співтовариства.

Повністю новими проектами є програми LEADER та EQUAL. Кошти, які надаються в рамках цих програм, використовуються для фінансування заходів у межах третьої цільової групи.

Проекти, які не заплановані на новий фінансовий період (з 2000 по 2006 рік), зокрема, проекти із забезпечення зайнятості й оптимального використання людських ресурсів, розвитку текстильної та швейної промисловості в Португалії, малих та середніх підприємств (МСП) чи подолання соціально-економічних наслідків геополітичних зрушень, фінансуватимуться відповідно до існуючих правил у межах механізмів надання фінансової підтримки.

Можна навести **приклад** деяких програм Співтовариства, які реалізовувалися протягом 1994–1999 років:

□ **INTERREG (програма розвитку прикордонних регіонів, бюджет 2,9 млрд. ЕКЮ).**

Програма INTERREG II здійснювалась двома блоками, кожен з яких став своєрідним продовженням попередніх програм INTERREG I та REGEN. З одного боку ці програми спрямовані на розвиток транскордонного співробітництва та надання допомоги регіонам, розташованим вздовж внутрішніх і зовнішніх кордонів Співтовариства, з іншого — на прокладання локальних електромереж (500 млн. ЕКЮ) з метою наступного підключення їх до потужнішої загальноєвропейської мережі. Проте міжрегіональне співробітництво тривало поза рамками програми, здійснюючись шляхом інноваційної діяльності та реалізації окремих пілотних проектів. У рамках програми INTERREG II на потреби блоку «транскордонне співробітництво» було виділено 2,4 млрд. ЕКЮ, з яких 75% було надано у розпорядження регіонів, що ввійшли до цільової групи 1. Крім того, 4 липня 1994 року з тими країнами, що отримували фінансову підтримку в рамках програми PHARE, було ухвалено програму транскордонного співробітництва між країнами Східної та Центральної Європи і Співтовариством.

З метою сприяння співпраці з цими сусідніми регіонами, в рамках програми INTERREG здійснювались фінансові проекти, які враховували цілі структурної політики Співтовариства. Фінансова допомога за програмою PHARE надавалась лише країнам Східної та Центральної Європи, тоді як країни-члени ЄС фінансували свою участь у співпраці з коштів, які виділяються в рамках програми INTERREG. Для країн-учасниць програми PHARE, які межують з країнами ЄС, були передбачені щорічні обсяги фінансування у розмірі 150 млн. ЕКЮ.



□ **Забезпечення зайнятості та оптимального використання людських ресурсів** (1,4 млрд. ЕКЮ)

Ця програма мала своєю метою прискорення росту зайнятості завдяки використанню людських ресурсів і покращенню соціальної солідарності та рівності шансів між чоловіком і жінкою на ринку робочої сили.

Вона складалась з трьох самостійних частин, для кожної з яких був передбачений свій бюджет:

- **блок NEW** передбачався на підтримку розвитку новаторських та ефективних підходів і методів у галузі професійної підготовки та успішного входження жінок на ринок робочої сили;
- **блок HORIZON** повинен був забезпечити полегшення доступу інвалідів та осіб із фізичними чи психічними вадами до трудової діяльності з метою запобігання їх економічній та соціальній ізоляції;
- **блок YOUTHSTART** мав полегшити професійну інтеграцію молоді без кваліфікації та створити нові можливості, які б справді гарантували молоді у віці до 20 років повноцінну професійну підготовку та роботу.

□ **МСП – малі та середні підприємства** (1 млрд. ЕКЮ)

У Білій книзі щодо «Зростання виробництва, конкурентоспроможності та можливостей працевлаштування» ґрунтовно розкрито необхідність адаптації малих та середніх підприємств до потреб європейського внутрішнього ринку та процесу глобалізації економіки. Кошти, надані в рамках програми розвитку МСП, були спрямовані насамперед на розвиток регіонів цільової групи 1, які отримали 80% загальної суми фінансування, тоді як регіони цільової групи 2 та 5b змогли скористатись лише 20%.

У цій програмі знайшли свій розвиток попередні програми STRIDE (розвиток технологічного потенціалу районів з несприятливими умовами господарювання), PRISMA (покращення якості послуг, що надаються підприємствам) та TELEMATIK (використання сучасних телекомунікацій і засобів зв'язку).

Кошти програми були спрямовані на:

- покращення системи виробництва й організації роботи на підприємствах;
- посилення уваги до екологічних проблем (особливо шляхом раціонального використання електроенергії);
- розвиток співпраці між малими та середніми підприємствами, а також їх інформаційними мережами;

- зміцнення співробітництва між науково-дослідними центрами, центрами обміну передовими технологіями, університетами та малими і середніми підприємствами;
- полегшення доступу МСП до різних механізмів фінансування.

### 8.5.2 Здійснення інноваційних заходів

Крім програм, що реалізуються за ініціативою країн-членів, та програм Співтовариства, структурні фонди здійснюють фінансування **окремих досліджень, пілотних проектів та обміну досвідом**, якщо вони пов'язані із запланованими заходами.

У 1994 році Комісія запропонувала зосередитись на кількох основних напрямках. Вибір найважливіших тем ґрунтувався на попередньому досвіді, новій концепції фондів Співтовариства та рішеннях щодо реалізації його програм. В основу нового підходу були покладені висновки засідання Ради Європи (відбулось у грудні 1992 року в Единбурзі), на якому було визнано необхідність надати пріоритет заходам зі сприяння транскордонному, міжрегіональному та транснаціональному співробітництву. Після цього міністри регіональної політики та розвитку територій висловились за об'єднання зусиль у сфері впорядкування територій та їхнього благоустрою.

На здійснення пілотних проектів щорічно виділялось 0,4% загального обсягу коштів, передбачених на реалізацію певного заходу. Такі пілотні проекти завжди фінансуються з якогось конкретного фонду.

Відповідно до визначеного курсу Комісія зосередила свою діяльність на чотирьох основних напрямках.

Головні напрямки
<p><b>Міжрегіональне співробітництво:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> у рамках Союзу</li> <li><input type="checkbox"/> з третіми країнами</li> <li><input type="checkbox"/> «горизонтальне» співробітництво</li> </ul>
<p><b>Розвиток і благоустрій територій:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> науково-дослідні програми</li> <li><input type="checkbox"/> пілотні проекти та заходи</li> </ul>
<p><b>Регіональний економічний розвиток:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> мобілізація місцевих ресурсів для сприяння регіональному розвитку</li> <li><input type="checkbox"/> розвиток технологій</li> <li><input type="checkbox"/> культура й економічний розвиток</li> </ul>
<p><b>Розвиток міст:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> пілотні проекти</li> <li><input type="checkbox"/> загальні види діяльності</li> </ul>



### 8.5.3 Технічна допомога

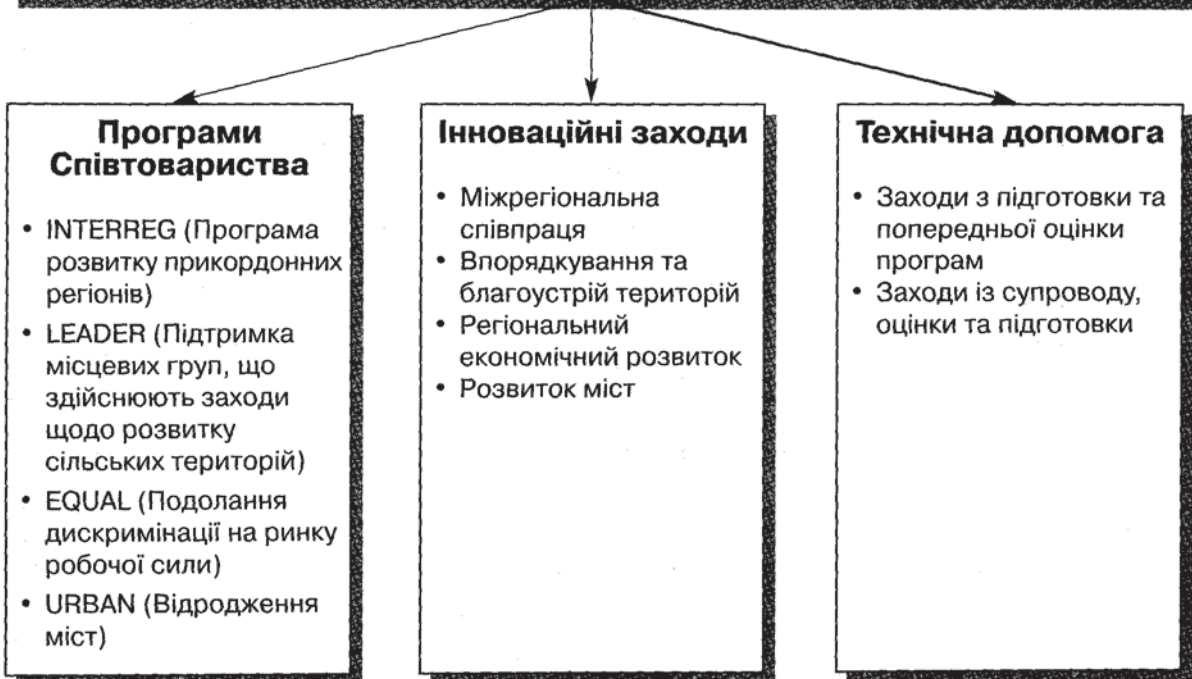
Метою технічної допомоги є покращення якості та узгодженості здійснення запланованих заходів, з метою забезпечення ефективного й оптимального використання фондів. Технічна допомога надається національним, регіональним і місцевим органам, установам, фізичним та юридичним особам, які беруть участь у підготовці та здійсненні заходів фондів із метою позитивного впливу на ситуацію, а також Комісії.

До технічної допомоги насамперед належить електронно-обчислювальна техніка та створення інформаційних мереж між уповноваженими органами управління. Суми, які можна було використовувати на здійснення відповідних заходів за ініціативою Комісії, встановлені окремо для кожного з фондів у спеціальних постановах, і складають, як правило, 0,25% загального річного обсягу фінансування.

Технічна допомога включає:

- а) заходи з підготовки та попередньої оцінки програм, наприклад, попередні дослідження специфічних аспектів соціальної й економічної ситуації в регіоні, аналіз наявності чи можливостей покращення статистичних механізмів на регіональному та національному рівні, заходи з підготовки та інформування державних службовців регіонального рівня та соціальних партнерів, втілення правил і норм Співтовариства в національне право тощо;
- б) підтримку, оцінку та підготовку інституційних, правових і процедурно-технічних заходів з метою впливу на розвиток ситуації, створення чи адаптацію систем реалізації заходів, фінансування окремих заходів навчально-інформаційного характеру, використання зовнішніх експертних відгуків для підготовки та надання проміжних або підсумкових оцінок реалізованих заходів тощо;
- в) кошти на придбання обчислювальної техніки та створення інформаційних мереж між уповноваженими органами управління.

## Інші види впливу Співтовариства



### 8.6 Фінансове забезпечення — бюджет на 2000–2006 роки

Бюджетне планування на період з 2000 по 2006 рік здійснюється на основі рішень засідання Ради Європи, яке відбулось у березні 1999 року в Берліні. Під час цього засідання було визначено обсяг коштів, які будуть виділені на фінансування діяльності структурних фондів, передбачених у рамках «Порядку денного 2000». Ці кошти розподіляються між окремими країнами-членами залежно від їх входження до однієї з цільових груп, що є ще одним свідченням пріоритетності проблеми розвитку відсталих регіонів. Загальний обсяг фінансування складе в цей період 0,46% від валового національного продукту Союзу, тобто відповідатиме рівню 1993–1999 років.

Фінансування щорічних структурних заходів (млн. євро)							
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Структурні фонди	29430	28840	28250	27670	27080	27080	26660
Фонд згуртування	2615	2615	2615	2615	2515	2515	2510
Структурні заходи в цілому	32055	31455	30865	30285	29595	29595	29170



Розподіл коштів за регіонами	Обсяг і частка фінансування
Регіони цільової групи 1	135,9 млрд. євро (69,7%)
Регіони цільової групи 2	22,5 млрд. євро (11,5%)
Регіони цільової групи 3	24,05 млрд. євро (12,3%)
Риболовні регіони поза цільовою групою 1 (ФМРР)	1,1 млрд. євро (0,5%)
Програми Співтовариства	10,4 млрд. євро (5,35%)
Інноваційні заходи та заходи з надання технічної допомоги	1,2 млрд. євро (0,65%)
Структурні фонди загалом	195 млрд. євро

Країна-член	Цільова група 1	Фінансова підтримка на перехідний період (колишня цільова група 1)	Цільова група 2	Фінансова підтримка на перехідний період (колишня цільова група 2 та 5b)	Цільова група 3	Рибальство (поза цільовою групою 1)
<b>Авс</b>	261	0	578	102	528	4
<b>Бел</b>	0	625	368	65	737	34
<b>Вел (1)</b>	5085	1166	3989	706	4568	121
<b>Гре</b>	20961	0	0	0	0	0
<b>Дан</b>	0	0	156	27	365	197
<b>Ірл (1)</b>	1315	1773	0	0	0	0
<b>Ісп</b>	37744	352	2553	98	2140	200
<b>Іта</b>	21935	187	2145	377	3744	96
<b>Люк</b>	0	0	34	6	38	0
<b>Нід</b>	0	123	676	119	1686	31
<b>Нім</b>	19229	729	2984	526	4581	107
<b>Пор</b>	16124	2905	0	0	0	0
<b>Фін</b>	913	0	459	30	403	31
<b>Фра</b>	3254	551	5437	613	4540	225
<b>Шве (2)</b>	722	0	354	52	720	60
<b>ЄС 15</b>	127543	8411	19733	2721	24050	1106

(1) У тому числі PEACE (2000–2004).

(2) У тому числі спеціальна програма розвитку приморських регіонів Швеції.

	Нові структурні фонди (2000–2006 роки)		
	Ціль 1	Ціль 2	Ціль 3
<b>Проблема</b>	Регіони з відставанням у розвитку	Регіони з відсталою інфраструктурою	Регіони, що потребують підтримки у сфері загальної та професійної освіти і зайнятості (всі регіони, за винятком цільової групи 1)
Кошти, виділені ЄСпв на період 2000–2006 рр. (у млрд. євро)	135,9	22,50	24,05
Частка коштів, наданих структурними фондами	96,7%	11,5%	12,3%
Фонди, які беруть участь у фінансуванні	ЄФРР, ЄСФ, ЄФУГС-А, ФМРР	ЄФРР, ЄСФ	ЄСФ
Частка населення, що може розраховувати на допомогу	22,2%	18%	(зникне)

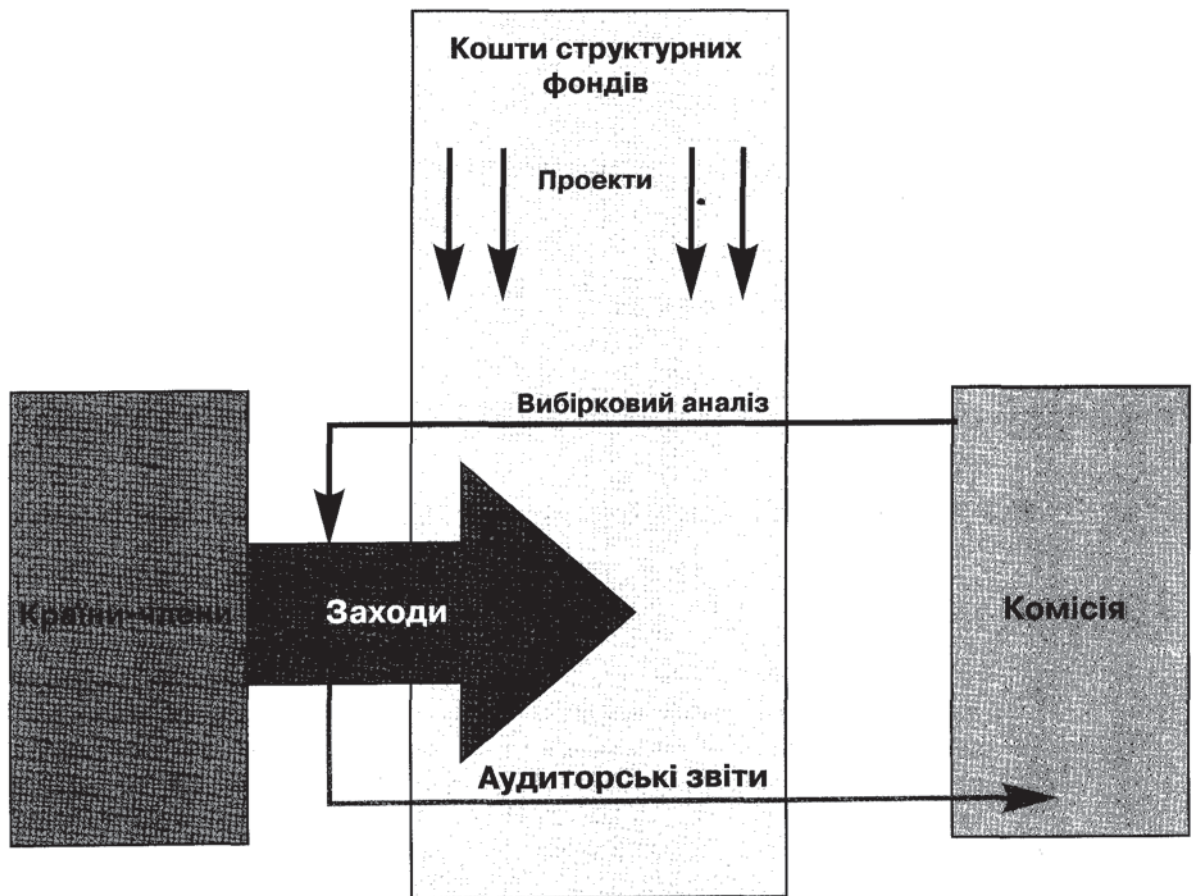
## 8.7 Контроль і запобігання фінансовим зловживанням

З метою забезпечення успішного завершення проектів, на які поширюється фінансування, країни-члени, відповідно до положення про структурні фонди, вживають заходів для перевірки відповідності реалізації цих проектів існуючим правилам і нормам та запобігання фінансовим зловживанням і покаранню їх винуватців, а також для стягнення з них коштів, виділених структурними фондами та втрачених внаслідок недбалості або порушення умов їх використання. Крім того, країни-члени надсилають до Комісії інформацію про створені ними системи контролю. Вони регулярно інформують Комісію про перебіг розгляду адміністративних та судових справ і надають у її розпорядження всі важливі для неї звіти про наслідки національних аудиторських перевірок, які здійснюються в рамках відповідних програм.

Комісія може також вдаватись до контролю результативності заходів, що фінансуються зі структурних фондів, а також ефективності національних систем управління та контролю, методом вибіркового перевірок на місцях. При цьому Комісія



може заздалегідь ставити до відома відповідну країну-члена про перевірку, або ж здійснювати її без попередження, якщо існує така домовленість між нею та країною-членом ЄС. До того ж Комісія може вимагати від організації, що отримує фінансову допомогу, здійснення контролю на місцях з метою перевірки коректності виплати коштів. Країни-члени щоквартально повідомляють Комісії про виявлені ними факти фінансових зловживань при використанні коштів, які надаються структурними фондами (якщо їх розмір перевищує суму в 4000 євро), а також щодо звернення з цими фактами до суду.



Контроль і запобігання фінансовим зловживанням

## 8.8 Участь інших органів Співтовариства

### Європейський Парламент

До липня 1993 року застосовувались різні процедури консультацій з Європейським Парламентом (ЄП) для ухвалення постанов щодо регулювання діяльності структурних фондів. І все ж, з огляду на наступну ратифікацію Маастрихтського договору, Рада, Комісія та ЄП дійшли спільної думки щодо необхідності розгляду цих постанов як «єдиного законодавчого пакету», що підлягав одностайному ухваленню Радою відразу ж після завершення процедури вироблення спільної позиції з Парламентом. Правилами процедури, стосовно яких було досягнуто домовленості, передбачались наступні кроки: по-перше, ЄП надавався перелік регіонів, віднесених до цільових груп 2 та 5b, плани їх розвитку, представлені країнами-членами, концепції здійснення фінансової допомоги Співтовариства, а також виконавчі розпорядження, що визначали механізм контролю за втіленням цих концепцій. Те саме стосується й положень, які мають гарантувати гласність заходів впливу Співтовариства, щоб посилити його роль в очах широкої громадськості. Відповідальність за це покладається на установи, уповноважені здійснювати такі заходи. По-друге, передбачено ознайомлення Парламенту з програмами Співтовариства до їх ухвалення, щоб надати можливість Комісії отримати висновки Парламенту до прийняття рішення щодо окремих програм. По-третє, ЄП отримує регулярні та детальні звіти про заходи впливу, які здійснюються структурними фондами.

### Економічний і Соціальний комітет (ЕСК)

Передбачена необхідність консультацій з ЕСК щодо багатьох питань, зокрема, стосовно порядку функціонування Європейського соціального фонду. З огляду на це, Рада та Комісія звертаються до нього з вимогою надати свої висновки щодо правових актів, які стосуються структурних фондів. Крім того, ЕСК отримує річні звіти про виконання постанов щодо діяльності структурних фондів і кожні три роки — звіт про здобутки у сфері втілення ідеї соціальної й економічної згуртованості. За власною ініціативою ЕСК може надавати інформаційні звіти іншим органам Співтовариства.

### Комітет регіонів (КР)

Процедура консультацій з КР передбачена за п'ятьма напрямками політики Співтовариства, зокрема, щодо політики досягнення економічної та соціальної згуртованості. І в цьому випадку Рада та Комісія звертаються до КР з вимогою про надання висновків стосовно тих правових актів, якими регулюється діяльність структурних фондів.



У квітні 1995 року Комісія прийняла офіційну заяву, в якій оприлюднила орієнтовну програму консультацій з КР та визначила довгострокові критерії орієнтовного відбору тем, на які поширюється процедура консультацій з КР.

Консультації відбуваються у трьох випадках:

- а) відповідна ділянка належить до адміністративно-виконавчих повноважень місцевих територіальних (регіональних) утворень зі статусом правосуб'єктності;
- б) існує ймовірність того, що заплановані до ухвалення нормативні акти можуть мати безпосередній вплив на порядок функціонування регіональних і місцевих органів управління;
- в) існує ймовірність того, що дії Співтовариства матимуть різні наслідки для розвитку окремих регіонів.

## 8.9 Фонд згуртування

Постанову про створення **Фонду згуртування** було прийнято 16 травня 1994 року. 28 травня 1994 року вона набула чинності та замінила постанову про фінансовий механізм сприяння згуртуванню. Оскільки зволікання з ратифікацією Договору про Європейський Союз не дало можливість створити Фонд згуртування до 31 грудня 1993 року, як це було передбачено в абзаці 2 статті 130d, згаданий вище фінансовий механізм продовжував діяти та виконувати функції тимчасового інструмента.

Договором про Європейський Союз передбачається, що кошти з Фонду згуртування надаватимуться країнам-членам з часткою валового національного продукту на душу населення, що не перевищує 90% від середньостатистичного показника по Співтовариству в цілому, і які зможуть розробити та представити програму наближення національної економіки до стандартів ЄС. У Постанові про створення Фонду згуртування крім того встановлено, що до кінця 1999 року допомогу отримуватимуть лише чотири країни-члени, які на час її ухвалення відповідали названим вище критеріям. Йшлося про **Грецію, Іспанію, Ірландію та Португалію**. Країни-члени, ВВП яких під час перевірки у 1996 році (тобто, на момент завершення першої половини визначеного строку) перевищив встановлену «критичну» величину у 90%, втрачали право на отримання допомоги.

Крім географічного принципу розмежування сфер надання фінансової підтримки, виділення допомоги обумовлювалось ще й досягненням певних макроекономічних показників. Згідно

з положеннями ДЄС, відповідна країна-член зобов'язувалась розробити програму реалізації умов, визначених у статті 104с ДЄС, покликану забезпечити зближення та вирівнювання національних економічних систем Співтовариства, а також уникнення надмірного державного дефіциту.

Якщо Рада приходить до висновку про перевищення контрольної величини відношення дефіциту державного бюджету до валового внутрішнього продукту в одній з країн-членів, фінансування проектів зі структурних фондів у такій країні припиняється. Фінансування може бути поновлене лише за умови ухвалення Радою нового рішення, що скасовує прийняте нею попереднє.

### 8.9.1 Проекти

Кошти Фонду згуртування в чотирьох указаних вище країнах використовувались для підтримки двох видів проектів:

- а) **екологічні проекти**, що сприяють досягненню цілей екологічної політики Співтовариства, насамперед тих, що були сформульовані як першочергові та невідкладні в П'ятій програмі здійснення екологічної політики та заходів для забезпечення екологічно сприятливого розвитку на тривалу перспективу;
- б) **проекти з розвитку транспортної інфраструктури**, які відповідають спільним інтересам, тобто виключно такі, що сприяють побудові транс'європейських мереж, визнаних Співтовариством пріоритетними.

Крім того, Фонд згуртування може надавати кошти на проведення наукових досліджень і технічну допомогу, для реалізації вказаних проектів (попередні науково-технічні обґрунтування, порівняльні дослідження з метою оцінки результативності допомоги з боку Співтовариства, необхідні заходи з підготовки до здійснення проектів тощо).

Обсяг наявних коштів на період 2000–2006 рр. (в млн. євро та цінах 1999 року)								
Рік	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Усього
Сума	2615	2615	2615	2615	2515	2515	2510	28460



	Екологія	%	Транспорт	%	Усього	%
Іспанія	2004	45	2399	55	4403	55
Греція	837	59	601	41	1439	18
Ірландія	321	45	401	55	722	9
Португалія	622	43	823	57	1445	18
В цілому	3783		4225		8008	
Технічна допомога					5	0,06
Загалом	3783		4225		8013	100

**Джерело:** [http://www.inforegio.com/wbpro/procf/fund/pcf4a\\_de.htm](http://www.inforegio.com/wbpro/procf/fund/pcf4a_de.htm)

Для розподілу цих коштів між чотирма країнами-членами у Постанові про створення Фонду згуртування на основі таких критеріїв як кількість населення, рівень ВВП на душу населення та територія було встановлено мінімальний і максимальний рівень надання допомоги:

**I**

- Іспанія** від 61 % до 63,5 % загальної суми
- Греція** від 16 % до 18 % загальної суми
- Португалія** від 16 % до 18 % загальної суми
- Ірландія** від 2 % до 6 % загальної суми

Якщо рівень відповідності вимогам надання фінансової підтримки в одній з країн знижується, обсяг коштів, що виділяються на потреби її розвитку, скорочується.

### 8.9.2 Співфінансування, нагромадження та дублювання коштів

Рівень надання підтримки з Фонду згуртування становить від 80 до 85% відсотків до обсягів державних чи еквівалентних їм витрат. Якщо допомога надається для здійснення прибуткового проекту, Комісія за погодженням з країною, що отримує допомогу, визначає загальну суму тих коштів, що можуть бути виділені в рамках фінансового сприяння з боку Співтовариства. Фінансування наукових досліджень і технічної допомоги з боку Співтовариства може здійснюватись у повному обсязі (100%).

Проте відповідні видатки не повинні перевищувати 0,5% від загальних фінансових ресурсів Фонду. З метою уникнення нагромадження та дублювання коштів не допускається виділення фінансової допомоги на реалізацію однієї й тієї самої витратної позиції з боку Фонду згуртування та одного із структурних фондів.

Крім того, підтримка на здійснення проектів, для яких надаються кошти з Фонду згуртування, може здійснюватись і за рахунок фінансового інструменту Співтовариства з розвитку транс'європейських мереж або програми LIFE (фінансування екологічних проектів). При цьому загальний обсяг фінансової підтримки одного проекту з боку Співтовариства не може перевищувати 90% загальної суми витрат, необхідних для реалізації цього проекту.

## МЕТОДИЧНІ ВКАЗІВКИ ДО РОЗДІЛУ 8

### Навчальні цілі розділу

Результатом знайомства з матеріалом даного розділу має стати:

- опанування знань з історії розвитку європейської регіональної політики;
- усвідомлення пріоритетів структурної політики та діяльності структурних фондів, які покликані сприяти досягненню цих цілей;
- чітке уявлення про завдання окремих фондів;
- засвоєння можливих видів впливу з боку Співтовариства на розвиток регіонів;
- уявлення про розміри та механізми розподілу фінансової допомоги;
- знання про діяльність органів контролю.

### Рекомендовані види навчальних вправ

Запитання для контролю та обговорення у складі робочих груп:

- які цілі структурної політики ЄС?
- згрупуйте цілі структурної політики за ступенем їх важливості (пріоритетності), проведіть дискусію щодо критеріїв класифікації;
- оцініть обсяги коштів, які передбачаються Співтовариством на фінансову підтримку різних цілей, а також розмір і види фінансової допомоги окремим країнам-членам, обговоріть реальні показники.

Після цього результати дискусії можуть бути винесені на загальне обговорення.





# CDG

## **Європейський Союз:** основи політики, інституційного устрою та права

Навчальний посібник



### **Розділ 9**

Рекомендована література



## **ЗМІСТ**

<b>9</b>	<b>Рекомендована література . . . . .</b>	<b>9-3</b>
9.1	Рекомендована література до розділу 1 . . . . .	9-3
9.2	Рекомендована література до розділу 2 . . . . .	9-5
9.3	Рекомендована література до розділу 3 . . . . .	9-5
9.4	Рекомендована література до розділу 4 . . . . .	9-7
9.5	Рекомендована література до розділу 5 . . . . .	9-8
9.6	Рекомендована література до розділу 6 . . . . .	9-10
9.7	Рекомендована література до розділу 7 . . . . .	9-11
9.8	Рекомендована література до розділу 8 . . . . .	9-12

## 9 РЕКОМЕНДОВАНА ЛІТЕРАТУРА

### 9.1 Рекомендована література до розділу 1

- Brok, Elmar:** Der Amsterdamer Vertrag: Etappe auf dem Weg zur europäischen Einigung, in: Integration 4/1997, S.211–218. (**Ельмар Брок.** Амстердамський договір: Етапи на шляху до європейської єдності. — Інтеграція. — 1997. — № 4. — С.211–218).
- Kusters, Hanns Jürgen:** Die Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, Baden-Baden 1982. (Заснування Європейського Економічного Співтовариства. — Баден-Баден, 1982).
- Läufer, Thomas (Hrsg.):** Vertrag von Amsterdam. Texte des EU-Vertrages und des EG-Vertrages, Bonn, 1998. (Амстердамський договір. Тексти Договору про заснування ЄСпв та Договору про ЄС. // За заг. ред. **Томаса Лойфера.** — Бонн, 1998).
- Lipgens, Walter (Hrsg.):** 45 Jahre Ringen um die Europäische Verfassung: Dokumente 1939–1984. Von den Schriften der Widerstandsbewegung bis zum Vertragsentwurf des Europäischen Parlaments, Bonn 1986. (45 років боротьби за європейську Конституцію. Документи з 1939 по 1984 рік. Від праць періоду руху Опору до проекту договору Європейського Парламенту. // За заг. ред. **Вальтера Ліпгенса.** — Бонн, 1986).
- Loth, Wilfried (Hrsg.):** Die Anfänge der europäischen Integration 1945–1950, Bonn 1990. (Витоки європейської інтеграції: 1945–1950. // За ред. **Вілфріда Лота.** — Бонн, 1990).
- Loth, Wilfried:** Der Weg nach Europa. Geschichte der europäischen Integration 1939–1957, Göttingen 1990. (**Вілфрід Лот.** Шлях до Європи. Історія європейської інтеграції: 1939–1957. — Геттінген, 1990).
- Milward, Alan S.:** The European Rescue of the Nation-State, London 1992 (Порятунок Європи як держави націй. — Лондон, 1992).
- Monar, Jörg:** Der Vertrag von Amsterdam. Grenzen und Risiken der intergouvernementalen Verfassungsgebungsprozesses der Europäischen Union (Vortrag im Institut für Politikwissenschaft der Friedrich-Schiller-Universität Jena am 9. Juli 1997), in: Forum Politicum Jenense 3/1998. (**Йорг Монар.** Амстердамський договір. Межі і фактори ризику міжурядового процесу творення конституції Європейського Союзу. Доповідь, прочитана на факультеті політології університету імені Фрідріха Шиллера, Йена, 9 липня 1997 року. — Політичний форум Йени. — № 3. — 1998).
- Nelsen, Brent F./Stubb, Alexander G.-G. (Hrsg.):** The European Union. Readings on the Theory and Practice of European Integration, Boulder/London 1994. (Європейський Союз. Лекції з теорії та практики європейської інтеграції. // За ред. **Брента Ф. Нельсена, Александра Г.Г. Стабба.** — Лондон, 1994).



- Nickel, Dietmar:** Ein Kommentar zum Amsterdamer Vertrag aus Sicht des Europäischen Parlaments, in: Integration 4/1997, S.219–227. (**Дітмар Нікель.** Коментар до Амстердамського договору з точки зору Європейського Парламенту. — Інтеграція. — № 4. — 1997. — С.219–227).
- Piepenschneider, Melanie:** Der Vertrag von Amsterdam. Analyse und Bewertung (Konrad-Adenauer-Stiftung Arbeitspapier), Sankt-Augustin (3. Auflage) 1998. (**Мелані Піпеншнайдер.** Амстердамський договір. Аналіз і оцінка. — Робочі матеріали Фонду Конрада Аденауера. 3-е видання. — Санкт Аугустін, 1998).
- Schneider, Heinrich:** Leitbilder der Europapolitik: Der Weg zur Integration (Band1), Bonn 1977. (**Гайнріх Шнайдер.** Візії європейської політики: Шлях до інтеграції. — Т.1. — Бонн, 1977).
- Schneider, Heinrich:** Von Amsterdam in die Zukunft: Mit Trippelschritten vorwärts — oder in die Sackgasse, in: Integration 4/1997, S.197–202. (**Гайнріх Шнайдер.** Від Амстердаму до майбутнього. Вперед — підтупцем, чи дорога в глухий кут. — Інтеграція. — № 4. — 1987. — С.197–202).
- Schönfelder, Wilhelm/Silberberg, Reinhard:** Der Vertrag von Amsterdam: Entstehung und erste Bewertung, in: Integration 4/1997, S.203–210. (**Вільгельм Шенфельдер, Райнгард Зільбергер.** Амстердамський договір: Історія виникнення і перша оцінка. — Інтеграція. — № 4. — 1997. — С.203–210).
- Weidenfeld, Werner:** Europäische Einigung im historischen Überblick, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Europa A-Z. Taschenbuch der europäischen Integration, Bonn (6. Auflage) 1997 (**Вернер Вайденфельд.** Процес європейського об'єднання: історична ретроспектива. — Європа від А до Я. Кишеньковий посібник з європейської інтеграції. // За ред. **Вернера Вайденфельда** та **Вольфганга Весселса.** 6-е видання. — Бонн, 1997).
- Wessels, Wolfgang:** Der Amsterdamer Vertrag — Durch Stückwerksreformen zu einer effizienteren, erweiterten und föderalen Union?, in: Integration 3/1997, S.117–135. (**Вольфганг Весселс.** Амстердамський договір. Шляхом фрагментарних реформ до більш ефективного, ширшого та федеративного Союзу? — Інтеграція. — № 3. — 1997. — С.117–135).

### Додаткова література:

- Buhl, Dieter: Wie eine Idee Gestalt gewann. Von der uralten Sehnsucht nach Einheit zur Europäischen Union, in: ZeitPunkte, 4/1996, S.8–12. (Дітер Буль. Як ідея стала дійсністю. Від споконвічних прагнень єдності до Європейського Союзу. — Моменти. — № 4. — 1996. — С.8–12).

- Rede Churchills am 19. September 1946 in Zürich (Auszug), in: Gasteyer, Curt: Europa zwischen Spaltung und Einigung. 1945 bis 1993 (Schriftenreihe 321), Bonn 1994, S.39–40. (Промова Черчіля 19 вересня 1946 року у Цюриху(витяг). — Курт Гастейгер. Європа між розколом і єднанням: 1945–1993 (Серія праць 321). — Бонн, 1994. — С.39–40).
- Das Hertensteiner Programm der europäischen Föderalisten, September 1946, in: Gasteyer, Curt: Europa zwischen Spaltung und Einigung. 1945 bis 1993 (Schriftenreihe 321), Bonn 1994, S.41. (Програма європейських федералістів, прийнята у Хертенштайні. — Курт Гастейгер. Європа між розколом і єднанням: 1945–1993 (Серія праць 321). — Бонн, 1994. — С.41).
- Dokument 67 — Robert Schumann: Erklärung über eine Montanunion, in: Lipgens, Walter (Hrsg.): 45 Jahre Ringen um die Europäische Verfassung: Dokumente 1939–1984. Von den Schriften der Widerstandsbewegung bis zum Vertragsentwurf des Europäischen Parlaments, Bonn 1986, S.293–295. (Документ 67. — Роберт Шуман. Заява про союз у гірничодобувній промисловості. — 45 років боротьби за європейську Конституцію. Документи з 1939 по 1984 рік. Від праць періоду руху Опору до проекту договору Європейського Парламенту. // За заг. ред. Вальтера Ліпгенса. — Бонн, 1986 — С.293–295).

## 9.2 Рекомендована література до розділу 2

**Schneider, Heinrich/Wessels, Wolfgang (Hrsg.):** Föderale Union — Europas Zukunft, München 1994. (Федеративний Союз — майбутнє Європи. // За ред. **Гайнріха Шнайдера, Вольфганга Весселса.** — Мюнхен, 1994).

**Weidenfeld, Werner (Hrsg.):** Europa '96. Reformprogramm für die Europäischen Union, Gütersloh 1996. Європа-96. Програма реформування Європейського Союзу. // За ред. **Вернера Вайденфельда.** — Гютерсло, 1996).

### Додаткова література:

- Läufer, Thomas (Bearb.): Europäische Union — Europäische Gemeinschaft. Die Vertragstexte von Maastricht, Bonn (5. Auflage) 1996 (Європейський Союз — Європейське Співтовариство. Тексти Маастрихтського договору. // Опрацював: Томас Лойфер. 5-е видання. — Бонн, 1996).

## 9.3 Рекомендована література до розділу 3

**Constantinesco, Vlad:** Subsidiarität: Zentrales Verfassungsprinzip für die Politische Union. (**Влад Константінеско.** Субсидіарність. Центральний принцип устрою політичного союзу).

**Hakenberg, Waltraud:** Grundzüge des Europäischen Wirtschaftsrechts, München 1994. (**Вальтрауд Хакенберг.** Основні риси європейського економічного права. — Мюнхен, 1994).



- Hummer, Waldemar et al.:** Europarecht in Fällen, Baden-Baden (2.Auflage) 1994. (**Вальдемар Хуммер та ін.** Європейське право в прикладах. 2-е видання. — Баден-Баден, 1994).
- Jacqué, Jean Paul:** Cours général de droit communautaire, in: Clapham, Andrew (Hrsg.): Collected Courses of the Academy of Law 1990, Vol. I-1 (European University Institute Florence), Dordrecht/Boston/London 1991. (**Жан Поль Жаке.** Загальний курс європейського права. Збірник лекцій, прочитаних в академії права. — Т. I-1. — Європейський університет, відділення у Флоренції. — Дордрехт — Бостон — Лондон, 1991).
- Oppermann, Thomas:** Europarecht. Ein Studienbuch (Kurzlehrbücher für das juristische Studium), München 1991. (**Томас Оперманн.** Європейське право. Навчальний посібник (Стисло для тих, хто вивчає право). — Мюнхен, 1991).
- Schweitzer, Michael/Hummer, Waldemar:** Europarecht. Das Recht der Europäischen Union — Das Recht der Europäischen Gemeinschaften (EGKS, EG, EAG) — mit Schwerpunkt EG (Juristische Lernbücher 16), Neuwied/Berlin 1996 (**Міхаель Швайтцер, Вальдемар Хуммер.** Європейське право: Право Європейського Союзу. Право Європейських Співтовариств (ЄСВС, ЄСпв, ЄВПАТОМ) — з акцентом на право ЄСпв. — Серія: Підручники з права, 16. — Нойвід-Берлін, 1996).

### **Навчальний матеріал до теми «Принцип субсидіарності»:**

- Interinstitutionelle Vereinbarung zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission über die Verfahren zur Anwendung des Subsidiaritätsprinzips vom Oktober 1993. (Міжінституційна угода між Європейським Парламентом, Радою та Комісією про процедури застосування принципу субсидіарності від жовтня 1993 року).
- Verfahrensgrundsätze für die Subsidiaritätsprüfung durch die Bundesressorts gemäß Beschluß der Bundesregierung vom 08.12.1993. (Процедурні засади перевірки дотримання принципу субсидіарності федеральними відомствами відповідно до Постанови уряду ФРН від 8 грудня 1993 року).
- Prüfraster für die Subsidiaritätsprüfung durch die Bundesressorts (Bundesdrucksache 532/94 vom 18.05.1994). (Таблиці-тести для перевірки дотримання принципу субсидіарності федеральними відомствами / Федеральний циркуляр № 532/94 від 18.05.94).
- Ausschuß der Regionen: Entschließungen zum Subsidiaritätsprinzip vom 05.12.1994. (Комітет регіонів: Постанови з питання про принцип субсидіарності від 05.12.94).
- Schlußfolgerungen des Vorsitizes des Europäischen Rates am 9./10.12.1994 in Essen zur Subsidiarität in: Hrbek, Rudolf (Hrsg.): Das Subsidiaritätsprinzip in der Europäischen Union — Bedeutung und

Wirkung für ausgewählte Politikbereiche, Baden-Baden 1995. (Висновки засідання Європейської Ради від 9–10 грудня 1994 року в Ессені щодо принципу субсидіарності. — Принцип субсидіарності в Європейському Союзі. Значення та вплив на окремі галузі політики. // За ред. Рудольфа Хрбека. — Баден-Баден, 1995).

- Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Wege zur Europäischen Union — Vom Vertrag zur Verfassung?, Bonn 1986. (mit umfassender Dokumentation). (Шляхи до Європейського Союзу. — Від Договору до Конституції? // За ред. Вернера Вайденфельда, Вольфганга Весселса. — Бонн, 1986).

#### 9.4 Рекомендована література до розділу 4

**Bieber, Roland/Naag, Marcel:** Das Europäische Parlament, Baden-Baden 1994. (**Роланд Бібер, Марсель Хааг.** Європейський Парламент. — Баден-Баден, 1994).

**Edwards, Geoffrey/Spence, David (Hrsg.):** The European Commission, Harlow 1994. (**Джефрі Едвардз, Девід Спенс.** Європейська Комісія. — Харлоу, 1994).

**Grabitz, Eberhard/Schmuck, Otto/Steppat, Sabine/Wessels, Wolfgang:** Direktwahl und Demokratisierung — Eine Funktionenbilanz des Europäischen Parlaments nach der ersten Wahlperiode (Europäische Studien des Instituts für Europäische Politik, Band 15), Bonn 1988, S.423–621. (**Еберхард Грабіц, Отто Шмук, Сабіне Степпат, Вольфганг Весселс.** Прямі вибори та демократизація. — Підсумки діяльності Європейського Парламенту першого скликання. — Європейські студії інституту Європейської політики. — Т. 15. — Бонн, 1988. — С.423–621).

**Jacobs, Francis/Corbett, Richard/Shackleton, Michael:** The European Parliament, London (3. Auflage) 1995. (**Френсіс Джекобс, Річард Корбетт, Майкл Шеклтон.** Європейський Парламент. 3-е видання. — Лондон, 1995).

**Kirchner, Emil J.:** Decision-making in the European Community. The Council Presidency and European Integration. (**Еміль Дж. Кірхнер.** Ухвалення рішень в Європейському Співтоваристві. Головування в Раді та європейська інтеграція).

**Ludlow, Peter:** The European Commission, in: Keohane, Robert O./Hoffmann, Stanley (Hrsg.): The New European Community. Decisionmaking and Institutional Change, Boulder 1991, S.85–132. (**Петер Людлов.** Європейська Комісія. — Нова європейська спільнота. Ухвалення рішень та інституційні зміни. // За ред. Роберта Кохана, Стенлі Хофмана. — Баулдер, 1991. — С.85–132).

**Mancini, G. Federico:** The Making of a Constitution for Europe, in: Keohane, Robert O./Hoffmann, Stanley (Hrsg.): The New European Community. Decisionmaking and Institutional Change, Boulder



1991, S.177–194. (**Федеріко Дж. Манчіні**. Творення європейської Конституції. — Нова європейська спільнота. Ухвалення рішень та інституційні зміни. // За ред. Роберта Кохана, Стенлі Хофмана. — Баулдер, 1991. — С.177–194).

**Vornbäumen, Axel:** Dynamik in der Zwangsjacke. Die Präsidentschaft im Ministerrat der Europäischen Gemeinschaft als Führungsinstrument, Bonn 1985. (**Аксель Форнбоймен**. Динаміка в стримувальній сорочці. Головування в Раді Міністрів Європейського Співтовариства як знаряддя впливу. — Бонн, 1985).

**Wessels, Wolfgang:** Der Europäische Rat — Stabilisierung statt Integration? Geschichte, Entwicklung und Zukunft der EG-Gipfelkonferenzen, Bonn 1980. (**Вольфганг Весселс**. Європейська Рада — Стабілізація замість інтеграції? Історія, розвиток та майбутнє конференцій ЄСпв на найвищому рівні. — Бонн, 1980).

**Wessels, Wolfgang:** The EC Council: The Community's Decisionmaking Center, in: Keohane, Robert O./Hoffmann, Stanley (Hrsg.): The New European Community. Decisionmaking and Institutional Change, Boulder 1991, S.133–154. (**Вольфганг Весселс**. Рада ЄС: Ухвалення рішень у Співтоваристві. — Нова європейська спільнота. Ухвалення рішень та інституційні зміни. // За ред. Роберта Кохана, Стенлі Хофмана. — Баулдер, 1991. — С.133–154).

**Westlake, Martin (Hrsg.):** The Council of the European Union, London 1995. (Рада Європейського Союзу. // За ред. **Мартіна Вестлейка**. — Лондон, 1995).

## 9.5 Рекомендована література до розділу 5

**Aberbach, Joel et al.:** Bureaucrats and Politicians in Western Democracies, Cambridge/London 1981. (**Джоел Абербах та ін.** Бюрократи і політики в західних демократіях. — Кембрідж-Лондон, 1981).

**Hilf, Meinhard:** Die Organisationsstruktur der Europäischen Gemeinschaften, Bechen 1982. (**Мейнгард Хільф**. Організаційна структура Європейських Співтовариств. — Бехен, 1982).

**Jacobs, Francis/Corbett, Richard/Shackleton, Michael:** The European Parliament, London (3. Auflage) 1995. (**Френсіс Джекобс, Річард Корбетт, Майкл Шеклтон**. Європейський Парламент. 3-е видання. — Лондон, 1995).

**Kirchner, Emil J.:** Decision-making in the European Community. The Council Presidency and European Integration. (**Еміл Дж. Кірхнер**. Ухвалення рішень в Європейському Співтоваристві. Головування в Раді й європейська інтеграція).

**Läufer, Thomas:** Entscheidungsverfahren, in: Weidenfeld, Werner / Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Europa A-Z. Taschenbuch der europäischen

Integration, Bonn (5. Auflage) 1995, S.114–121. (**Томас Лойфер**. Процедура прийняття рішень. — Європа від А до Я. Кишеньковий посібник з європейської інтеграції. // За ред. Вернера Вайденфельда та Вольфганга Весселса. 5-е видання. — Бонн, 1995. — С.114–121).

**Poulet, Gérard / Deprez, Edouard:** Struktur und Macht der EG-Kommission. Die Kommission im System der Europäischen Gemeinschaft, Bonn 1976. (**Жерар Пуле, Едуард Депре**. Структура та влада Комісії ЄСпв. Комісія в системі Європейського Співтовариства. — Бонн, 1976).

**Rometsch, Dietrich/Wessels, Wolfgang (Hrsg.):** The European Union and its Member States, Manchester 1995. (Європейський Союз та його країни-члени. // За ред. **Дітріха Ромеча, Вольфганга Весселса**. — Манчестер, 1995).

**Wessels, Wolfgang:** Verwaltung im EG-Mehrebenensystem: Auf dem Weg zur Mega-Bürokratie, in: Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate (Hrsg.): Europäische Integration, Opladen 1996, S.165–192. (**Вольфганг Весселс**. Управління в багатоступінчатій системі ЄСпв: На шляху до мегабюрократії. — Європейська інтеграція. // За ред. Маркуса Яхтенфукса, Беате Кох-Колер. — Опланден, 1996. — С.165–192).

### Додатковий навчальний матеріал:

- Аналіз конкретного випадку по програмі дій Співтовариства «SOKRATES»: матеріали для роботи в групах. Для того, щоб виконати завдання, потрібно звернутись до таких документів:
  - стаття 126 ДЄСпв.
  - Рішення Європейського Парламенту та Ради за № 819/95/EG від 14 березня 1995 року про програму дій Співтовариства «SOKRATES» (витяги); ABL L 87.
  - Європейський Парламент: Доповідь на пропозицію про ухвалення Європейським Парламентом та Радою рішення щодо спільної програми дій «SOKRATES» (витяг); A3–0250/94 від 18 квітня 1994 року.
  - Спільна позиція (ЄСпв) за № 33/94, затверджена Радою 18 липня 1994 року, щодо ухвалення Європейським Парламентом та Радою рішення про програму дій Співтовариства «SOKRATES» (витяги); ABL C 244.
  - Пропозиція Комісії щодо рішення Європейського Парламенту та Ради про спільну програму дій «SOKRATES» (витяги); КОМ (93) 708 остаточн. від 3 лютого 1994 року.
- Maurer, Andreas: Entscheidungsverfahren und Abstimmungsmodi im Rat aus dem EGV (Übersicht), Bonn 1996 (unveröffentlicht). (Андреас Маурер. Процедури прийняття рішень і режими голосування в Раді Співтовариства (огляд). — Бонн, 1996 / у рукописному варіанті).



- Schmuck, Otto: EG-Rasenmäher-Richtlinie. Ein Planspiel für Schule und Erwachsenenbildung. Umwelt- und Verbraucherpolitik im Entscheidungsprozeß des Europäischen Parlaments (Stiftung Verbraucherinstitut, Verbrauchererziehung: praktisch 3), Berlin 1993. (Отто Шмук. Директива ЄСпв щодо газонокосилок. Навчальна гра для шкіл і фахової підготовки дорослих. Політика в галузі екології та захисту прав споживачів крізь призму рішень Європейського Парламенту / Фондація інституту споживачів. Правове виховання споживачів на практиці 3. — Берлін, 1993).
- Schröder, Maximilian: Hintergrundinformationen und individuelle Spielanleitungen zur Verhandlungssimulation «Zahnarztbohrer» (Umfang 15 Seiten.) (basierend auf College of Europe: Negotiation Process in the EC. Simulation Exercise (European Political and Administrative Studies 1996–97), Bruges 1997. (Максиміліан Шрьодер. Додаткова інформація й індивідуальні настанови щодо рольової гри «На прийомі у стоматолога» (обсяг — 5 сторінок) / на основі навчальних матеріалів Європейського коледжу: процес переговорів в ЄС. Рольові ігри (Європейські політичні та адміністративні студії, 1996–97). — Брюссель, 1997).

## 9.6 Рекомендована література до розділу 6

**Schweitzer, Michael/Hummer, Waldemar:** Europarecht. Das Recht der Europäischen Union — Das Recht der Europäischen Gemeinschaften (EGKS, EG, EAG) — mit Schwerpunkt EG (Juristische Lernbücher 16), Neuwied/Berlin 1996. (**Міхаель Швайцер, Вальдемар Гуммер.** Європейське право. Право Європейського Союзу — Право Європейського Співтовариства (ЄСВС, ЄСпв, Євратому) з акцентом на право Європейського Співтовариства. Серія: Підручники з права, 16. — Нойвід — Берлін, 1996).

**Beutler, Bengt/Bieber, Roland/Pipkorn, Jörn/Streil, Jochen:** Die Europäische Union. Rechtsordnung und Politik, Baden-Baden (4. Auflagen) 1994. (**Бенгт Бойтлер, Роланд Бібер, Йорн Піпкорн, Йохен Штрайль.** Європейський Союз. Правоустрій та політика. 4-е видання. — Баден-Баден, 1994).

### Додатковий навчальний матеріал:

- Рішення № 819/95/EG Європейського Парламенту та Ради. — Офіційний вісник Європейських Співтовариств. — № L 87 від 20.04.1995.
- Рекомендації Комісії від 25.02.1993.
- Рішення Комісії від 10 листопада 1992 року у справі за статтями 85 та 86 ДЄСпв (Жілетт/ВІС/та ін.).
- Рішення Комісії від 21 квітня 1993 року про запровадження кодів для нанесення клейма на вуха великої рогатої худоби (93/317/EWG).
- Директива Ради від 14 травня 1991 року про правовий захист комп'ютерних програм (91/250/EWG).

- Richtlinie 94/45/EG des Rates, in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, Nr. L 254 vom 30.09.1994.
- Директива Ради 96/48/EG. — Офіційний Вісник Європейських Співтовариств, № L 235 від 17.09.1996.
- Постанова Ради (ЄЕС) № 1612/68. — Офіційний Вісник Європейських Співтовариств, № L 295 від 07.12.1968.

## 9.7 Рекомендована література до розділу 7

- Nienhaus, Volker:** Binnenmarktpolitik, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 1996/97, Bonn 1997, S.127–134. (**Фолькер Нінхауз**. Політика створення спільного внутрішнього ринку. — Альманах європейської інтеграції: 1996/97. // За ред. Вернера Вайденфельда та Вольфганга Весселса. — Бонн, 1997. — С.127–134).
- Nienhaus, Volker:** Binnenmarkt, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 1980/ff, Bonn 1981/ff. (**Фолькер Нінхауз**. Спільний внутрішній ринок. — Альманах європейської інтеграції: 1980 і подальші роки. // За ред. Вернера Вайденфельда та Вольфганга Весселса. — Бонн, 1981 і подальші видання).
- Schreiber, Kristin:** Binnenmarkt, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Europa von A-Z. Taschenbuch der Europäischen Integration, Bonn, 6. Aufl., 1997, S.93–101. (**Крістін Шрайбер**. Спільний внутрішній ринок. — Європа від А до Я. Кишеньковий посібник з європейської інтеграції. // За ред. Вернера Вайденфельда та Вольфганга Весселса. 6-е видання. — Бонн, 1997. — С.93–101).
- Swann, Dennis:** European Economic Integration: The Common Market, European Union and Beyond, Cheltenham u.a. 1996. (**Денні Суен**. Європейська економічна інтеграція. Проблеми творення спільного ринку в Європейському Союзі та за його межами. — Челтенгем, 1996).
- Wallace, Helen/Young, Alasdair R.:** The Single Market: A New Approach to Policy, in: Wallace, Helen and William (Hrsg.): Policy-Making in the European Union, Oxford (3. Aufl.) 1996, S.125–155. (**Хелен Уоллес, Р. Елдесдейр Янг**. Єдиний ринок. Новий підхід до політики. — Політичний процес в Європейському Союзі. // За ред. Хелен та Вільямса Уоллес. 3-е видання. — Оксфорд, 1996. — С.125–155).

### Додатковий навчальний матеріал:

- Європейська Комісія: Дієвість і вплив заходів по створенню внутрішнього ринку. Доповідь Європейському Парламенту та Раді. — Люксембург, 1996.



## 9.8 Рекомендована література до розділу 8

**Axt, Heinz-Jurgen:** Strukturpolitik der Europäischen Union: Reformmodelle im Vorfeld der Osterweiterung (Duisburger Materialien zur Politik- und Verwaltungswissenschaft Nr. 18), Duisburg 1997. (**Хайнц-Юрген Акт.** Структурна політика Європейського Союзу. Моделі реформ напередодні розширення на Схід / Матеріали з питань політології та мистецтва управління, № 18. — Дуйсбург, 1997).

**Marks, Gary:** Politikmuster und Einflußlogik in der Strukturpolitik, in: Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate (Hrsg.): Europäische Integration, Opladen 1996, S.313–343. (**Гарі Маркс.** Політичні стереотипи та логіка впливів у структурній політиці. — Європейська інтеграція. // За ред. Маркуса Яхтенфукса та Беати Кох-Колер. — Опланден, 1996. — С.313–314).

**Weise, Christian:** Regionalpolitik und Infrastruktur, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 1996/97, Bonn 1997, S.141–146. (**Крістіан Вайзе.** Регіональна політика та інфраструктура. — Альманах європейської інтеграції: 1996/97. // За ред. Вернера Вайденфельда та Вольфганга Весселса. — Бонн, 1997. — С.141–146).

**Weise, Christian:** Regionalpolitik, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 1980/ff, Bonn 1981/ff. (**Крістіан Вайзе.** Регіональна політика. — Альманах європейської інтеграції: 1980 і подальші роки. // За ред. Вернера Вайденфельда та Вольфганга Весселса. — Бонн, 1981 і подальші видання).

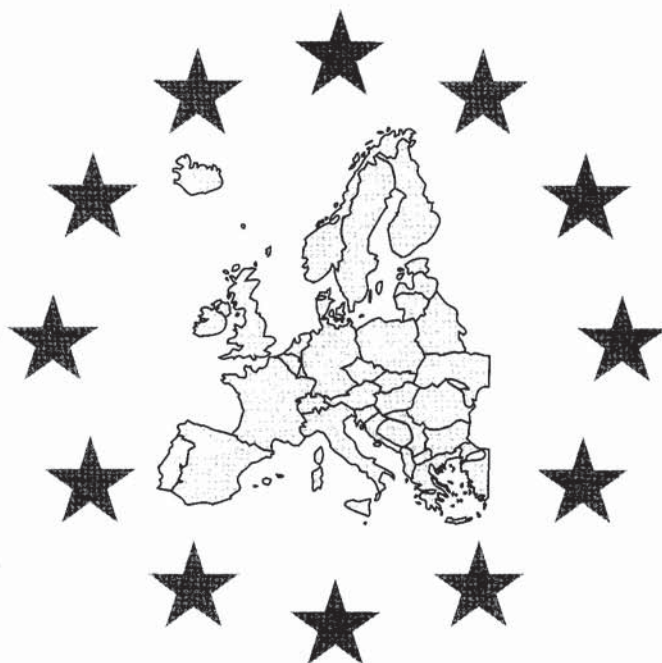
### Додатковий навчальний матеріал:

- Europäische Kommission: Europa fördert die regionale Entwicklung, Luxembourg 1996. (Європейська Комісія: Європа сприяє регіональному розвитку. — Люксембург, 1996).
- Europäische Kommission: Erster Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt, Luxembourg 1996. (Європейська Комісія: Перший звіт про економічну та соціальну згуртованість. — Люксембург, 1996).

# CDG

## **Європейський Союз:** основи політики, інституційного устрою та права

**Навчальний посібник**



### **Розділ 10**

**Європейський Союз від А до Я: алфавітний покажчик**



## **ЗМІСТ**

<b>10</b>	<b>Європейський Союз від А до Я: алфавітний покажчик . . . . .</b>	<b>10–3</b>
10.1	Список скорочень . . . . .	10–3
10.2	Глосарій . . . . .	10–5

## 10 ЄВРОПЕЙСЬКИЙ СОЮЗ ВІД А ДО Я: АЛФАВІТНИЙ ПОКАЖЧИК

### 10.1 Список скорочень

Скорочення	Поняття
Абз.	Абзац
АСЕАН	Асоціація країн Південно-Східної Азії *)
Бенілюкс	Економічний союз Бельгії, Нідерландів і Люксембургу
ВВП	Валовий внутрішній продукт
ВНП	Валовий національний продукт
ГАТТ	Генеральна угода з тарифів і торгівлі *)
ГД	Генеральний директорат
ДЄС	Договір про Європейський Союз
ДЄСАЕ	Договір про заснування Європейського співтовариства з атомної енергії
ДЄСпв	Договір про заснування Європейського Співтовариства
ЕВС	Економічний і валютний союз
ЕКЮ	Європейська грошова одиниця *)
ЕСК	Економічний і Соціальний комітет
ЕАВТ	Європейська асоціація вільної торгівлі *)
ЕБГП	Європейське бюро з питань гуманітарної політики
ЕБРР	Європейський банк реконструкції і розвитку
ЕВС	Європейська валютна система
ЕВРАТОМ	Європейське Співтовариство з атомної енергії *)
ЕЕС	Європейське економічне співтовариство
ЕЕА	Єдиний Європейський Акт *)
ЕКА	Європейське космічне агентство *)
ЕОС	Європейський оборонний союз
ЕП	Європейський Парламент
ЕПС	Європейська політична співпраця *)



<b>Скорочення</b>	<b>Поняття</b>
ЄПСв	Європейське політичне співтовариство
ЄРП	Європейська рахункова палата
ЄС	Європейський Союз
ЄСпв	Європейське Співтовариство
ЄСВС	Європейське співтовариство з вугілля та сталі *)
ЄФУГС	Європейський фонд з управління та надання гарантій для сільськогосподарського виробництва
ЄСОПР	Європейський союз об'єднань промисловців і роботодавців *)
ЄФР	Європейський фонд розвитку *)
ЄФРР	Європейський фонд регіонального розвитку *)
ЗЄС	Західноєвропейський Союз
КБСЕ	Конференція з питань безпеки та співробітництва в Європі
КНПКЄС	Конференція національних парламентських комітетів у справах Європейського Співтовариства
КОМ	Комісія
КОРЕПЕР	Комітет постійних представників держав-членів ЄС
КПП	Комітет постійних представників *)
КР	Комітет регіонів
Країни АКТ	Країни Африки, Карибського басейну та Тихоокеанського регіону
ОБСЕ	Організація з питань безпеки та співробітництва в Європі
ОЕСР	Організація економічного співробітництва та розвитку *)
ОЗ	Основний закон
ООН	Організація Об'єднаних Націй
Ст.	Стаття
САП	Спільна сільськогосподарська політика
СПБЗ	Спільна політика з питань безпеки та зовнішніх відносин
СОТ	Світова організація торгівлі
СОПП	Співробітництво у сфері охорони порядку та правосуддя
СОППК	Співробітництво у сфері охорони порядку та правосуддя у кримінальних справах

\*) докладні тлумачення наводяться нижче

## 10.2 Глосарій

Поняття	Тлумачення
<b>Асоціація країн Південно-Східної Азії (АСЕАН)</b>	З 1978 року між Європейським Союзом та країнами АСЕАН (Бруней, Індонезія, Малайзія, Філіппіни, Сінгапур, Таїланд та В'єтнам) існує угода про політичну співпрацю, яка втілюється в життя шляхом проведення кожні два роки конференції міністрів закордонних справ країн АСЕАН та ЄС. Постійну співпрацю поза рамками конференції міністрів забезпечують чисельні комітети та бюро зі зв'язків, розташовані в Брюсселі.
<b>Біла книга</b>	У термінології ЄС це документ, у якому викладено опрацьовані офіційними службами концептуальні пропозиції стосовно конкретних напрямків політики. Для порівняння, Зелена книга — це концептуальний документ, який визначає напрямки дискусії під час ухвалення рішень.
<b>Бюджетний триалог</b>	Бюджетний процес та узгодження бюджетної політики передбачають різноманітні форми так званого «міжінституційного діалогу» між органами ЄС. Вони поступово формувались з 1970 року в процесі переходу до фінансової автономії ЄС/ЄСпв. До цих форм належить і бюджетний триалог. Він, як і процедура міжінституційного узгодження, має пом'якшувати чи усувати конфлікти між органами Співтовариства при формуванні бюджету та сприяти стабільності бюджетного процесу. Згідно з міжінституційною угодою, укладеною у червні 1992 року, голови Парламенту, Ради та Європейської Комісії можуть розробляти спільні пропозиції щодо розв'язання певних питань, насамперед тих, що стосуються класифікації окремих видів видатків (обов'язкові/необов'язкові), та вносити їх на розгляд відповідних інститутів (тобто Парламенту, Ради і Комісії).
<b>Бюро споживачів Європейського Союзу (БСЄС)</b>	БСЄС — це головна організація національних спілок споживачів, яка на рівні ЄС здійснює представництво їх інтересів.
<b>Генеральна угода з тарифів і торгівлі (ГАТТ)</b>	Багатостороння торговельна угода (набула чинності 1 січня 1948 року), яка передбачає визначення взаємних прав і обов'язків країн, що приєдналися до неї, щодо розвитку та лібералізації торгівлі товарами. У рамках ГАТТ тарифи у світовому масштабі були знижені з 40% у 1947 році до 4% сьогодні. Протягом існування ГАТТ відбулося 8 раундів багатосторонніх торговельних переговорів: 1947 р. — Женевський раунд (23 учасники); 1949 р. — Аннесі раунд (31); 1951 р. — Торквейський раунд (38);



**Поняття****Тлумачення**

1956 р. — Женевський раунд (26);  
1960-1961 рр. — раунд Діллона (26);  
1964-1967 рр. — раунд Кеннеді (62);  
1973-1979 рр. — Токійський раунд (102);  
1986-1994 рр. — Уругвайський раунд (123).

1 січня 1995 року була створена Світова організація торгівлі (СОТ), яка стала наступницею ГАТТ. ГАТТ 1994 року увійшла до пакету угод СОТ.

**Договір про ЄЕС**

25 березня 1957 року в Римі Бельгія, Італія, Люксембург, Нідерланди, Федеративна Республіка Німеччина та Франція підписали Договори про заснування Європейського економічного співтовариства та Європейського співтовариства з атомної енергії. Договір про ЄЕС став найважливішим документом європейської інтеграції. Найбільші зміни до нього було внесено Єдиним Європейським Актом (1986) та Договором про Європейський Союз (1992).

З моменту набуття чинності Договором про Європейський Союз (1 січня 1993 року), Договір про ЄЕС перейменовано у Договір про заснування ЄСпв.

**Європейський банк реконструкції і розвитку (ЄБРР)**

Заснований 14 квітня 1991 року з штаб-квартирою у Лондоні. Він, як і ЄІБ, підтримує приватні та підприємницькі ініціативи та розвиток інфраструктури, що сприяють переходу до відкритої ринкової економіки країн Центральної та Східної Європи, шляхом надання їм позик. Фінансові ресурси банку складають 10 млрд. ЕКЮ. Європейський Союз та країни-засновники є власниками 51%, тобто контрольного пакету акцій банку. У 1994 році банком профінансовано 91 проект.

**Європейська грошова одиниця (ЕКЮ)**

ЕКЮ була європейською розрахунковою та грошовою одиницею. Це — «валютний кошик», вартість якого визначається як сума одноголосно затвердженого «валютного внеску» кожної країни-члена ЄЕС. ЕКЮ була головним елементом європейської валютної системи (ЄВС), основою і орієнтиром для визначення меж коливань обмінного курсу грошових одиниць країн-членів Співтовариства. Крім того, ЕКЮ використовувався як засіб розрахунку фінансових вимог і зобов'язань, вирівнювання торгового та платіжного балансу і нагромадження валютних резервів банків-емітентів країн-учасниць ЄС. Співтовариство користувалося ЕКЮ ще й для складання бюджету та створення фондів, встановлення цін на сільськогосподарську продукцію, стягнення митних зборів і подібних їм платежів. ЕКЮ застосовувався і в приватному бізнесі.



**Поняття**

**Тлумачення**

**Європейські угоди**

Договори про асоційоване членство між ЄС та країнами Центральної і Східної Європи, укладені після 1991 року. Вони покликані надати цим країнам можливість повноправної участі у процесах європейської інтеграції в сфері політики, економіки та торгівлі. Угодами передбачено створення зони вільної торгівлі для промислової продукції протягом десяти років. За угодами ЄС раніше від своїх партнерів усуне обмеження вільного руху товарів, запроваджені з метою захисту власного виробництва. ЄС ще у грудні 1991 року підписав угоди з Польщею та Угорщиною. Європейські угоди з Польщею та Угорщиною набули чинності з 1 лютого 1994 року. 1 лютого 1995 року до цих країн приєднались Болгарія, Румунія, Чехія та Словаччина. З Естонією, Латвією та Литвою такі ж угоди укладено 12 червня 1995 року, зі Словенією — 10 червня 1996 року.

**Європейська асоціація вільної торгівлі (ЄАВТ)**

Європейська асоціація вільної торгівлі була створена у 1960 році після заснування ЄЕС з метою запобігання загрози економічної дискримінації. Протягом наступних років між обома названими вище інститутами склались тісні економічні зв'язки, результатом яких стало запровадження у 1994 році спільного Європейського економічного простору. Значення ЄАВТ дещо знизилось після кількох хвиль вступу до ЄС нових країн-членів.

**Європейська політична співпраця (ЄПС)**

З 1970 року стала очевидною необхідність співпраці та узгодження дій у галузі зовнішньої політики. Країни-члени Співтовариства спробували досягти максимальної єдності у своїх зовнішньополітичних діях шляхом постійної координації відповідних кроків. У 1987 році ЄПС була закріплена у положеннях Договорів, а після укладення у 1993 році Договору про Європейський Союз прийнято рішення про її розбудову у формі Спільної політики в галузі безпеки та закордонних відносин.

**Європейське співтовариство з атомної енергії (ЄВРАТОМ)**

ЄВРАТОМ було засновано водночас із ЄЕС 1 січня 1958 року. Метою його діяльності є розвиток атомної енергетики і дослідження в цій галузі, створення спільного ринку ядерного палива, контроль за ядерними виробництвами з метою запобігти зловживанням та охорона здоров'я. З 1967 року Європейське співтовариство з атомної енергії, ЄСВС та ЄЕС мають спільні органи.

**Європейське співтовариство з вугілля та сталі \*) (ЄСВС)**

ЄСВС виникло в 1951 році і було першим Європейським Співтовариством, до складу якого увійшли Італія, ФРН, Франція, а також країни Бенілюксу. Створення спільного ринку вугільної та сталеливарної продукції мало забезпечити

10



**Поняття****Тлумачення****Європейське  
космічне  
агентство (ЄКА)**

входження Німеччини до повоєнної економічної системи в Європі та гарантувати мир у Західній Європі. Після укладення так званого Договору про злиття у 1967 році було здійснено об'єднання органів ЄСВС, ЄЕС та ЄВРАТОМу.

Засновано у 1975 році. Здійснює координацію дій у сфері космічних досліджень та технологій, співпрацює з Американським космічним агентством (NASA). Діяльність ЄКА носить виключно мирний характер. Особливих успіхів досягнуто у галузі запуску штучних супутників, створенні європейської ракети-носія «Аріан» і космічної лабораторії «Спейслейб» (Spacelab). До ЄКА входить 14 країн: Австрія, Бельгія, Великобританія, Данія, Ірландія, Іспанія, Італія, Нідерланди, Німеччина, Норвегія, Фінляндія, Франція, Швейцарія та Швеція.

**Європейський  
економічний  
простір (ЄЕП)**

Після підписання у 1992 році Договору про ЄЕС терміном «Європейський економічний простір» називають територію країн ЄАВТ та ЄС. У межах цього простору, де мешкає 380 млн. чоловік, рух товарів, послуг, капіталів і робочої сили не обмежений кордонами країн, тобто він перетворився, по суті, у величезний спільний ринок. З метою забезпечення функціонування цього механізму державами ЄАВТ, після укладання Договору про ЄЕС, було запозичено 80% правових норм, що діють у межах Співтовариства.

**Європейський  
фонд  
регіонального  
розвитку (ЄФРР)**

Метою діяльності ЄФРР (створений у 1975 році) є усунення диспропорцій у розвитку регіонів Співтовариства. За обсягом фінансових ресурсів ЄФРР є найбільшим структурним фондом ЄС.

**Європейський  
фонд розвитку  
(ЄФР)**

За рахунок коштів ЄФР (заснований у 1957 році), що надходять до нього від кожної з країн-членів ЄС, здійснюється фінансування заходів зі сприяння економічному та соціальному розвитку країн АКТР. Крім фінансування інвестиційних проектів, кошти виділяються також на заходи, що стосуються полегшення просування товарів на ринки, заохочення експортерів, технічну допомогу, а також допомогу для подолання наслідків стихійного лиха. Частина ЄФР використовується додатково для стабілізації надходжень від експорту через систему Стабекс.

Програма Фондів розрахована на п'ять років. Бюджет сьомої за увесь час програми діяльності фонду, що діяла з 1990 по 1995 рік, склав 10,7 млрд. ЕКЮ.

## Поняття

## Тлумачення

### Єдиний Європейський Акт (ЄЄА)

Ратифікований у 1987 році. Доповнив і вніс зміни до Римських договорів. ЄЄА розширив повноваження Співтовариства у багатьох сферах та вдосконалив процедури прийняття рішень. Запровадження рішень, що приймаються кваліфікованою більшістю голосів у рамках процедури їх спільної підготовки, стало вирішальною передумовою створення єдиного ринку, що було проголошено головною політичною метою ЄЄА. Окрім цього, ЄЄА поставив на договірну основу Європейську політичну співпрацю (ЄПС), що здійснювалась з 1970 року. Маастрихтський договір передбачає поглиблення процесів, початок яким було покладено ЄЄА.

### Квестори

Квестори — це п'ять депутатів Європейського Парламенту, які виконують важливі внутрішні функції. Йдеться зокрема про адміністративні та фінансові питання, які безпосередньо торкаються членів Парламенту. З 1979 року квестори обираються в ході прямого голосування депутатами Європарламенту. З початку строку їх повноважень на них покладаються окремі конкретні завдання, наприклад, фінансові питання, будівництво, яке здійснюється ЄП тощо. Квестори мають значний вплив у ЄП, який виходить далеко за межі покладених на них конкретних завдань.

### Комітет постійних представників країн-членів ЄС (КОРЕПЕР)

Комітет постійних представників є органом, підпорядкованим Раді. До його складу входять представники країн-членів, які мають ранг посла чи його заступників. Згідно зі ст. 151 ДЄС він займається підготовкою засідань Ради та виконанням завдань, покладених на нього Радою. Перевірка правових актів, що виносяться на розгляд Ради, здійснюється 250 робочими групами, які підпорядковані КПП.

### Комітологія

Відповідно до ДЄСпв, повноваження з виконання рішень, ухвалених Радою Європейського Союзу, покладено, головним чином, на Європейську Комісію (ст. 145 ДЄСпв). Рада доручає здійснювати нагляд за виконанням цих повноважень комітетам, до складу яких входять національні експерти, які, залежно від особливостей відповідного сектору, надають Комісії підтримку консультативного, регулятивного чи адміністративного характеру в реалізації нею виконавчих повноважень. Комітет із консультативними повноваженнями може надавати Комісії лише рекомендації, що не тягнуть за собою будь-яких обов'язкових наслідків. У той же час, комітет з адміністративними повноваженнями може знову спрямувати на розгляд Ради адміністративні акти, ухвалені Комісією, і призупинити тим самим їх дію. Якщо в межах установленого терміну Рада не прийме жодного рішення, Комісія видає постанову про здійснення передбачених



**Поняття****Тлумачення**

нею виконавчих дій. Комітет з регулятивними повноваженнями може скасувати заходи Комісії і спрямувати їх знову на розгляд Ради. Якщо Рада не дотримується термінів, установлених для ухвалення рішення, Комісія може видати рішення про реалізацію передбачених нею заходів, за умови, що Рада не висловила проти них простою більшістю голосів. Рада виявляє доволі неприємну для Комісії тенденцію до застосування процедури врегулювання через фахові комітети, які вона обирає за власним розсудом згідно з рішенням, ухваленим нею 18 липня 1987 року (рішення про «комітологію»). Таке обмеження виконавчих повноважень Комісії з боку Ради дістало назву «комітологія».

**Омбудсмен**

Уповноважений з прав людини, що призначається ЄП. Згідно зі ст. 138е ДЄСПв Європейський Парламент призначає уповноваженого з прав людини на термін скликання Парламенту. Громадяни ЄС можуть звертатись до нього зі скаргами на будь-які порушення в діяльності органів чи інститутів Співтовариства. Омбудсмен, у разі обґрунтованості таких скарг, може ініціювати процедуру розслідування, про що надсилається повідомлення до Парламенту та відповідного органу.

**Організація з безпеки та співробітництва в Європі**

ОБСЄ з 1 січня 1995 року продовжує справу, розпочату в 70-ті роки Конференцією з безпеки та співробітництва в Європі (КБСЕ). КБСЕ виконувала важливу функцію в розбудові європейської політики розрядки напруженості. Після ухвалення Паризької Хартії (1990 рік) відбулась її реорганізація, внаслідок якої вона набула оперативних функцій. З тематичної точки зору ОБСЄ займається трьома комплексами питань: європейська безпека (блок 1), співробітництво у галузях економіки, науки, техніки та екології (блок 2), співробітництво в гуманітарній та інших сферах (блок 3). Загалом до складу ОБСЄ входить 53 держави-члени.

**Організація з економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР)**

Заснована у 1961 році з метою координації співробітництва між індустріально розвиненими державами у сфері економіки, торговельної політики та політики розвитку. Всі країни-члени ЄС є учасниками ОЕСР.

**Офіційні мови ЄС**

На підставі одноголосно прийнятої Постанови Ради у всіх інститутах ЄС офіційний статус мають одинадцять мов: англійська, голландська, грецька, датська, іспанська, італійська, німецька, португальська, фінська, французька та шведська. Кожний правовий акт ЄС перекладається на всі офіційні мови. Кожен п'ятий службовець ЄС працює в структурному підрозділі, що надає перекладацькі послуги. У повсякденній роботі на рівнях, нижчих від Ради Міністрів, використо-



**Поняття****Тлумачення**

вуються англійська, французька і дедалі ширше — німецька мова. Європейський Суд, розташований у Люксембурзі, користується лише французькою мовою.

**Принцип  
субсидіарності**

Принцип субсидіарності запроваджено Договором про Європейський Союз від 7 лютого 1992 року і внесено до Договору про заснування ЄСпв (стаття 3b ДЄСпв). Згідно з цим принципом у тих сферах, на які не поширюється виключна компетенція Співтовариства, воно має право діяти «лише настільки, наскільки поставлене завдання не може бути повною мірою розв'язане окремими країнами-членами, і тому, зважаючи на його масштаби та результати, буде краще виконано Співтовариством».

**Провадження у  
зв'язку з  
порушеннями  
Договорів**

Провадження у зв'язку із порушенням положень Договорів є судовим провадженням Європейського Суду проти держави-члена ЄС, в ході якого здійснюється перевірка звинувачення у порушенні Європейських договорів. У разі наявності підстав для припущення про порушення, таке провадження може ініціюватись країнами-членами ЄС або Європейською Комісією (ст. 169, 170 ДЄСпв). Договір про Європейський Союз уперше відкриває перед Європейськими Судом можливість вдаватись до штрафних санкцій (грошових стягнень), якщо відповідна країна-член не здійснила заходи, спрямовані на виконання рішень Суду (ст. 171 ДЄСпв).

**Рада Європи**

Раду Європи у 1949 році створили 16 європейських держав з метою сприяння процесу інтеграції та співробітництва в Європі. Сьогодні до її складу входить 40 держав. Резиденцією Ради Європи стало місто Страсбург. Ця організація має найбільший вплив у таких сферах, як права людини, соціальні питання, освіта, культура. Найважливішим інструментом в її діяльності є ухвалення конвенцій. Оскільки органи Ради Європи не мають права приймати акти, що мають обов'язкову юридичну силу, необхідна ратифікація її рішень державами-членами. З метою дотримання Конвенції з прав людини було створено Європейську комісію з прав людини та Європейський Суд з прав людини.

**Союз європей-  
ських об'єднань  
промисловців і  
підприємців  
(СЕОПП)**

До складу цієї організації, заснованої у 1959 році, входять спілки промисловців і підприємців усіх країн-членів ЄС та ЄАВТ. СЕОПП здійснює координацію позицій своїх членських організацій із питань європейського розвитку та репрезентує їх у стосунках з органами та інститутами ЄС.

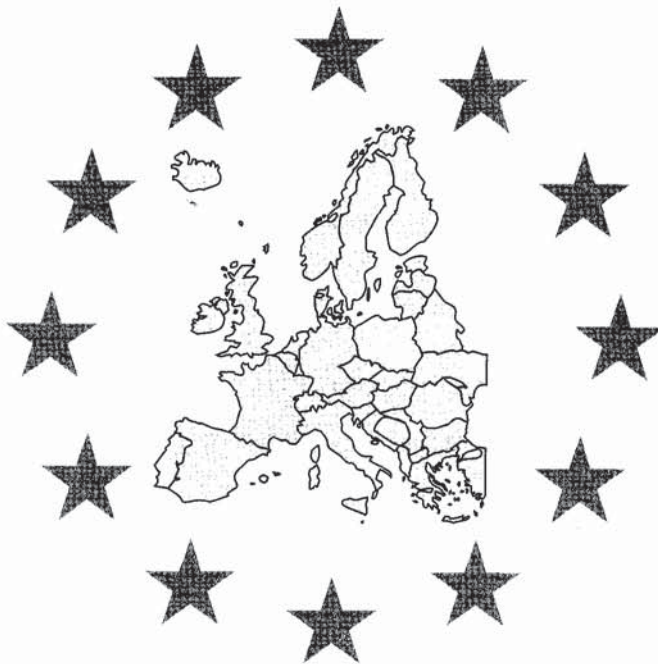




# CDG

## **Європейський Союз:** основи політики, інституційного устрою та права

Навчальний посібник



**Методичний поради́ник**  
**для викладача**



## **ЗМІСТ**

<b>1</b>	<b>Методичний poradник: загальний огляд</b> .....	<b>11–3</b>
1.1	Структура навчального посібника .....	11–3
1.2	Побудова тексту .....	11–4
<b>2</b>	<b>Цілі курсу</b> .....	<b>11–5</b>
2.1	Навчальні цілі .....	11–6
<b>3</b>	<b>Програма підготовки</b> .....	<b>11–8</b>
3.1	Методи та засоби .....	11–8
3.2	Тривалість підготовки .....	11–9
3.3	Загальний план семінару .....	11–10
3.4	Планування окремих занять .....	11–11
<b>4</b>	<b>Листки контролю готовності до проведення семінару</b> .....	<b>11–16</b>
<b>5</b>	<b>Дидактичний матеріал</b> .....	<b>11–20</b>

# 1 МЕТОДИЧНИЙ ПОРАДНИК: ЗАГАЛЬНИЙ ОГЛЯД

## 1.1 Структура навчального посібника

Посібник складається з 10 розділів. Структура окремих розділів показана на схемі:

<b>Розділ 1:</b>	<b>Процес європейської інтеграції та його витоки – взірці, чинники й етапи розвитку</b>		
	Зміст	Вправи	Ілюстративний матеріал
<b>Розділ 2:</b>	<b>Європейський Союз: основи та структура</b>		
	Зміст	Вправи	Ілюстративний матеріал
<b>Розділ 3:</b>	<b>Цілі, принципи, повноваження та правоустрій Європейського Союзу й Європейського Співтовариства</b>		
	Зміст	Вправи	Ілюстративний матеріал
<b>Розділ 4:</b>	<b>Органи та інститути Європейського Союзу</b>		
	Зміст	Вправи	Ілюстративний матеріал
<b>Розділ 5:</b>	<b>Ухвалення рішень Європейського Союзу: етапи та процедури</b>		
	Зміст	Вправи	Ілюстративний матеріал
<b>Розділ 6:</b>	<b>Правові акти Європейського Союзу та механізми їх дії</b>		
	Зміст	Вправи	Ілюстративний матеріал
<b>Розділ 7:</b>	<b>Європейський внутрішній ринок</b>		
	Зміст	Вправи	Ілюстративний матеріал
<b>Розділ 8:</b>	<b>Регіональна структурна політика</b>		
	Зміст	Вправи	Ілюстративний матеріал
<b>Розділ 9:</b>	<b>Рекомендована література</b>		
<b>Розділ 10:</b>	<b>Європейський Союз від А до Я: алфавітний покажчик</b>		



## Пояснення щодо побудови навчального посібника:

### Розділи 1–8: тематичний зміст курсу

У розділах 1–8 вміщено основний матеріал до тих тем, які опрацьовуватимуться на семінарських заняттях. Усі розділи складаються з тематичних блоків, які логічно поєднані між собою. Для стислої лекції можна обрати окрему тему.

У кожному розділі вміщено:

- текстову** частину, яка є змістовою основою семінару. Її можна розмножити і як **робочий матеріал** роздати учасникам семінару;
- вправи та приклади**, які можна опрацьовувати спільно зі слухачами (ці вправи пов'язані за змістом із відповідним розділом і поглиблюють засвоєні знання);
- ілюстративний матеріал**: кожна схема чи ілюстрація текстової частини курсу може бути продубльована на прозорій плівці. Комплект таких плівок можна використовувати для наочного представлення окремих положень курсу.

### Розділ 9: Рекомендована література

У цьому розділі наводяться списки рекомендованих джерел до кожного тематичного розділу курсу. Радимо використовувати рекомендовану літературу при розгляді всіх тем, щоб поглибити та поширити свої знання про Європейський Союз (ЄС).

### Розділ 10: Європейський Союз від А до Я: алфавітний покажчик

Це — довідник, де вміщено терміни, а також наведено стислі пояснення найважливіших понять, що стосуються ЄС.

## 1.2 Побудова тексту

Щоб полегшити сприйняття навчального матеріалу, в текстах розділів 1–8 його представлено в різноманітних формах.

У текстовій формі викладено навчальний матеріал, що підлягає засвоєнню слухачами. **Найважливіші поняття**, з метою їх швидшого пошуку в тексті, виділено жирним шрифтом.

На сірих плашках вміщено поради, коментарі або додатковий навчальний матеріал: цитати, приклади з практики або ж важливі постанови.

**Джерела**, пояснення та визначення подаються у зменшеному форматі.



Тексти законів і важливих рішень помічено на полях знаком терезів, що символізує їхню значимість.

Назви всіх статей Договорів, які застосовуються в цьому виданні, відповідають новому способу їх позначення. Щоб полегшити звикання до нової форми Договорів, після кожної нової назви статті вказується її стара звична назва. В тексті викладу це виглядає так: Ст. 250 (кол. ст. 189b) ДЄСпв.

## 2 ЦІЛІ КУРСУ

Членство в ЄС для окремих країн пов'язане з низкою переваг і вимог. Для кожної країни-кандидата на вступ до ЄС дуже важливо розуміти принципи функціонування цієї спільноти. Розуміння основних засад її організації полегшує адаптацію країни-кандидата до вимог ЄС і покращує її шанси на вступ. Для того, щоб донести до широкої громадськості базові знання про ЄС, необхідно мати компетентних викладачів, добре обізнаних з тематикою і здатних передати засвоєні ними знання своїм слухачам, пристосувавши їх до рівня аудиторії.

### Цілі підготовки

- Цільові групи складають державні службовці, які потребують відповідних знань щодо механізмів прийняття рішень в ЄС із огляду на свою повсякденну діяльність. Викладач має дати їм основи необхідних знань у рамках семінару-інтенсиву з проблематики ЄС.
- Розуміння механізмів дій в ЄС має значення і для деяких інших груп населення. Чим більшого поширення набудуть загальні знання про ЄС, тим швидше й легше можна буде здійснити необхідні заходи для наближення відповідної країни до ЄС. Викладацька діяльність сприяє поширенню всією територією країни інформації про ЄС серед широкого загалу громадян.

В основу концепції та програми підготовки закладено такі підходи:

### Гнучкість і можливість вибору

Завдяки різноманітній системі методико-дидактичних вправ і рекомендацій забезпечується можливість достатньо гнучкого регулювання змісту та часу підготовки з орієнтацією на реально існуючі потреби.



### □ **Модульна побудова курсу**

В основу концепції курсу закладено модульний принцип, тобто вона побудована як послідовність взаємопов'язаних елементів. Завдяки цьому забезпечується адаптація змісту семінару до різних цілей і цільових груп. Модульна побудова дає можливість обрати відповідний розділ таким чином, щоб він якнайкраще відповідав різноманітним фаховим і практичним потребам у навчанні.

### □ **Забезпечення засвоєння знань**

Навчання передбачає два етапи: етап засвоєння знань та етап їх застосування. Слухачі у формі діалогу та дискусій отримують необхідний обсяг змістової інформації (знання). Потім ці знання поглиблюються на групових чи індивідуальних заняттях шляхом виконання вправ (застосування). Вправи полегшують засвоєння комплексних за своїм характером змістових блоків. Такий підхід сприяє активізації навчальної діяльності слухачів і збільшує питому вагу корисних знань, що мають знайти застосування в практичній діяльності.

### □ **Орієнтація на потреби викладача**

При опрацюванні посібника особлива увага приділялась тому, щоб зробити його максимально зручним і доступним у використанні для викладача, досягти того, щоб він став його надійним помічником і забезпечував якомога ширші можливості організації навчального процесу. Змістове наповнення, максимально зручне оформлення та прозора структура посібника зумовлені вказаними вище міркуваннями. Вміщений ілюстративний матеріал допомагає розкрити проблеми, що мають комплексний характер.

Розділ 1 та 2 побудовані таким чином, щоб на основі поданої в них тематики забезпечити можливість безпосереднього переходу до відповідної практичної підготовки.

***Примітка щодо застосування термінів.** У тексті посібника з міркувань полегшення сприйняття та прозорості вживаються терміни «викладач» та «слухачі», або «учасники семінару».*

## **2.1 Навчальні цілі**

**Розділ 1** знайомить з основами інтеграційного процесу, його витоками, чинниками та цілями. Крім цього, розглядається проблема співвідношення європейської інтеграції та суверенітету національних держав і чи не існує тут певних суперечностей.

Для того, щоб зрозуміти процеси та процедури, що існують в ЄС, необхідно отримати насамперед елементарні знання про те, що взагалі стоїть за терміном ЄС. **Розділ 2** містить саме ту інформацію, яка необхідна для розуміння побудови такого складного організму як ЄС, а також процесів і суттєвих обставин його розвитку. Слухачі вчаться розуміти розвиток і структуру Європейського Союзу, а також його побудову, що може бути символічно зображена у вигляді «античного храму».

У **розділі 3** розкриваються цілі, завдання та види діяльності ЄС/ЄСПв, які впливають, головним чином, із Договорів про заснування ЄС та ЄСПв. Розділ знайомить із різними видами повноважень Співтовариства та його країн-членів і сферою їхнього застосування. Крім того, розкривається значення принципів субсидіарності, пріоритетності та прямої дії права Співтовариства.

У **розділі 4** вміщено інформацію про органи та інститути ЄС. Докладно пояснюється різниця між такими органами як Європейський Парламент, Рада Міністрів, Європейська Рада тощо та інститутами типу Економічного і Соціального Комітету. Детально висвітлені завдання, склад і повноваження окремих органів та їхня взаємодія.

Одним із найважливіших аспектів побудови будь-якої політичної системи є питання про те, хто, як і в якій формі уповноважений приймати в ній рішення, що мають обов'язкову правову силу. У **розділі 5** дається уявлення про процес підготовки політичних рішень та процедури їхнього ухвалення, змальовуються чотири етапи процесу вирішення проблем. Розкриття процедури прийняття рішень дозволяє зрозуміти шляхи їх ухвалення та культуру обговорення в ЄС. Крім того, учасники семінарів можуть опанувати механізми дії окремих процедур прийняття рішень, наприклад, процедури консультацій у законотворчому процесі на рівні Співтовариства. Окрім загальних процедур щодо ухвалення рішень детально розглянута й процедура ухвалення бюджету ЄС, від розробки попереднього проекту до його остаточного затвердження.

У **розділі 6** розкривається різниця між такими типами правових актів Європейського Співтовариства як *постанова, директива, рішення та рекомендація/висновок*. Крім того, з'ясується питання про їх чинність та обов'язковість щодо країн-членів. Розглядаються правові акти не лише Співтовариства, а й його органів, зокрема, розпорядження про призначення на посаду тощо.



## 3 ПРОГРАМА ПІДГОТОВКИ

### 3.1 Методи та засоби

На семінарських заняттях здійснюється поєднання теорії та практики шляхом вдалого комбінування різноманітних методів:



#### Навчальна бесіда

У формі навчальної бесіди здійснюється швидка і достатньо глибока подача та презентація навчального матеріалу. Для цього слід переважно використовувати діалог із слухачами. Він не передбачає якихось попередніх знань з їхнього боку. Для занять потрібна спеціальна дошка у вигляді перекидного блокноту — так званий фліп-чарт — та проектор для демонстрації слайдів чи прозорих плівок.



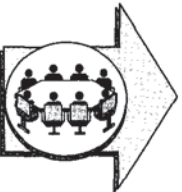
#### Дискусія

Під час дискусії здійснюється спільне опрацювання тематичного матеріалу. Виступаючи по черзі в ролі слухача чи доповідача, учасники семінарських або практичних занять обговорюють певну теоретичну тему і збагачують її власними знаннями та досвідом.



#### Рольові ігри

Рольові ігри дозволяють створити ситуацію діалогу між партнерами, що дотримуються різних поглядів та думок. Завдяки цьому слухачі знайомляться з мотивами та способами мислення іншої сторони, навчаючись розуміти їх. Дискусія чи ототожнення із заданими наперед позиціями сприяє врахуванню відмінних від власних поглядів.



#### Вправи

Знання з тем, опрацьованих в рамках навчальної бесіди, поглиблюються і застосовуються на практиці при виконанні вправ та аналізі конкретних випадків. Вправи можуть виконуватись як індивідуально, так і в складі невеликих робочих груп. Завдяки вправам розвиваються навички співпраці в складі єдиної команди, обміну думками та взаємозбагачення шляхом дискусії. Після завершення виконання вправи/аналізу конкретного випадку, потрібно організувати презентацію підсумків цієї роботи й обговорити їх спільно з учасниками семінарського заняття.

### 3.2 Тривалість підготовки

Навчальний матеріал курсу ЄС охоплює надзвичайно широкий спектр тем. Вдало побудована структура подачі матеріалу спрощує процес «входження» слухача у відповідне тематичне поле.

Для семінару-інтенсиву, присвяченого проблематиці ЄС, пропонуємо тривалість — **два дні**. Цього часу достатньо для обговорення найважливіших тем, поглиблення набутих знань шляхом виконання вправ і засвоєння основних знань. План семінарського заняття та схема планування навчального часу, які наводяться нижче, розроблені з орієнтацією саме на такий дводенний семінар, який у разі необхідності можна зробити триденним. Разом з тим, тематика курсу передбачає можливість організації однотижневих семінарів.

Вибір найважливіших тем і вправ є справою самого викладача. Тривалість семінару можна змінювати залежно від кількості вправ, які планується виконати.

Для вивчення можна обирати й певні тематичні фрагменти. Так, можна виступити з одно- чи двогодинною доповіддю перед широким загалом слухачів, або запропонувати семінар для слухачів інтенсивного курсу з проблематики ЄС.



### 3.3 Загальний план семінару

Рекомендації щодо проведення дводенного семінару з курсу ЄС (з можливістю продовження ще на один день):

	перший день	другий день	третій день
<p>Перша половина дня</p> <p>09:00–12:30</p>	<p>Привітання та вступна бесіда</p> <p>Політичні передумови, історичне підґрунтя створення ЄС</p> <p><b>Вправа:</b> мотиви вступу</p> <p>Структурна побудова/ модель «античного храму»</p> <p><b>Вправа:</b> модель «античного храму»</p> <p>Правоустрій/правові засади</p>	<p>Органи/інститути ЄС:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Парламент;</li> <li>• Рада;</li> <li>• Комісія;</li> <li>• Європейський Суд;</li> <li>• Рахункова Палата;</li> <li>• Економічний і Соціальний комітет;</li> <li>• Комітет регіонів</li> </ul> <p><b>Вправа:</b> історія з газонкосарками</p> <p><b>Вправа:</b> порівняння політичної системи ЄС та країни-кандидата на вступ</p>	<p>Спільний європейський внутрішній ринок:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Європейський ринок сьогодні — розміри та рівень інтеграції;</li> <li>• Етапи розвитку економічної інтеграції;</li> <li>• Чотири різновиди свободи руху на європейському внутрішньому ринку;</li> <li>• Методи реалізації програми створення спільного ринку;</li> <li>• Проблеми розвитку спільного ринку: дії у випадку порушення Договору</li> </ul>
Перерва на обід			
<p>Друга половина дня</p> <p>13.30–17.00</p>	<p>Продовження теми «Правоустрій/правові засади»</p>	<p>Процедури ухвалення рішень</p> <p><b>Рольова гра:</b> Культура дискусії</p> <p>Правові акти</p> <p>Підбиття підсумків семінару (у разі триденного семінару підбиття підсумків не проводиться)</p>	<p><b>Вправа:</b> моделювання ситуації до теми «Спільний ринок»</p> <p><b>Конкретний випадок:</b> візит до стоматолога</p> <p>Підбиття підсумків семінару</p>

### 3.4 Планування окремих занять

Для детального планування семінару можна скористатися зразками планів окремих занять, що наводяться нижче. Рекомендуємо проводити заплановані семінари, використовуючи ці зразки.






Можна відзначити, що:

- зразки плану окремих занять дозволяють здійснити тематичне, методичне планування презентації навчального матеріалу та розподіл часу, передбаченого для фахової підготовки;
- зразки плану окремих занять містять теми, які мають бути вивчені в рамках семінару, рекомендовані методи та час, що доцільно для цього передбачити;
- норми часу носять орієнтовний характер: із урахуванням індивідуального стилю та відповідних способів навчання викладач може вільно оперувати наявним резервом навчального часу;
- розподіл навчального часу здійснюється з орієнтацією на курс фахової підготовки тривалістю два — три дні;
- кожний день підготовки містить 6 годин активного навчання, в який входять дві перерви по 15 хвилин до і після обіду та перерва на обід загальною тривалістю 60–90 хвилин;
- для індивідуального планування навчального часу можна використати передбачену саме для цього праву колонку під назвою «План»;
- примірник із незаповненими графами передбачено для складання викладачем плану індивідуального навчання з урахуванням специфіки відповідної країни.





### Зразок плану

	Методи					
	Лекція	Дискусія	Рольова гра	Вправи	Час	Час
<b>Типове семінарське заняття: другий день</b>					Хвилини	План
1. Органи/інститути ЄС	90					
<i>Вправа:</i> історія з газонокосарками			30			
<i>Вправа:</i> порівняння політичної системи ЄС і країни-кандидата на вступ			60			
Висновки	10					
2. Процедури ухвалення рішень	45					
<i>Вправа:</i> культура дискусії		60				
3. Процедури ухвалення рішень	90					
4. Правові акти	30					
Висновки	10					
Підбиття підсумків семінару	20					









#### 4 ЛИСТКИ КОНТРОЛЮ ГОТОВНОСТІ ДО ПРОВЕДЕННЯ СЕМІНАРУ

Наведені нижче зразки листків контролю готовності полегшують підготовку до проведення семінару:

- листок контролю технічного забезпечення та наявності необхідного навчального матеріалу;
- листок контролю оснащення приміщень для семінарських занять;
- листок контролю результатів семінарського заняття.

#### Листок контролю технічного забезпечення та наявності необхідного навчального матеріалу

Практичне заняття: \_\_\_\_\_

Місце проведення: \_\_\_\_\_

Дата проведення: \_\_\_\_\_

Замовник: \_\_\_\_\_

Цільова група: \_\_\_\_\_

Технічне забезпечення						
<input type="checkbox"/>	Відеопроєктор	Кількість:	<input type="checkbox"/>	мати з собою	<input type="checkbox"/>	є на місці
<input type="checkbox"/>	Комплект прозорих плівок для відеопроєктора	Кількість:	<input type="checkbox"/>	мати з собою	<input type="checkbox"/>	є на місці
<input type="checkbox"/>	Фломастери для прозорих плівок	Кількість:	<input type="checkbox"/>	мати з собою	<input type="checkbox"/>	є на місці
<input type="checkbox"/>	Фліп-чарт (Flip-Chart)	Кількість:	<input type="checkbox"/>	мати з собою	<input type="checkbox"/>	є на місці
<input type="checkbox"/>	Папір для фліп-чарту	Кількість:	<input type="checkbox"/>	мати з собою	<input type="checkbox"/>	є на місці
<input type="checkbox"/>	Фломастери	Кількість:	<input type="checkbox"/>	мати з собою	<input type="checkbox"/>	є на місці
<input type="checkbox"/>	Дошка	Кількість:	<input type="checkbox"/>	мати з собою	<input type="checkbox"/>	є на місці
<input type="checkbox"/>	Крейда	Кількість:	<input type="checkbox"/>	мати з собою	<input type="checkbox"/>	є на місці
<input type="checkbox"/>	Відеомагнітофон і телевізор	Кількість:	<input type="checkbox"/>	мати з собою	<input type="checkbox"/>	є на місці
<input type="checkbox"/>	Відеокасети	Кількість:	<input type="checkbox"/>	мати з собою	<input type="checkbox"/>	є на місці
<input type="checkbox"/>		Кількість:	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>	

Навчальний матеріал					
<input type="checkbox"/>	Іменні картки учасників	Кількість:	<input type="checkbox"/>	Кольоровий папір	Кількість:
<input type="checkbox"/>	Ножиці	Кількість:	<input type="checkbox"/>	Клейова стрічка	Кількість:
<input type="checkbox"/>	Клей	Кількість:	<input type="checkbox"/>	Папір для нотаток	Кількість:
<input type="checkbox"/>		Кількість:	<input type="checkbox"/>		Кількість:
<input type="checkbox"/>		Кількість:	<input type="checkbox"/>		Кількість:
<input type="checkbox"/>		Кількість:	<input type="checkbox"/>		Кількість:
Матеріали викладача					
<input type="checkbox"/>	Посібник для викладача		<input type="checkbox"/>		
<input type="checkbox"/>	Прозорі плівки для демонстрації		<input type="checkbox"/>		
<input type="checkbox"/>	Ілюстративна таблиця		<input type="checkbox"/>		
<input type="checkbox"/>	Візитні картки	Кількість:	<input type="checkbox"/>		
<input type="checkbox"/>		Кількість:	<input type="checkbox"/>		
Матеріали учасників семінарського заняття					
<input type="checkbox"/>	Інформаційний матеріал — відповідний розділ:	Кількість:	<input type="checkbox"/>	Листок для вправ:	Кількість:
<input type="checkbox"/>	Інформаційний матеріал — відповідний розділ:	Кількість:	<input type="checkbox"/>	Листок для вправ:	Кількість:
<input type="checkbox"/>	Інші брошури	Кількість:	<input type="checkbox"/>		
<input type="checkbox"/>			<input type="checkbox"/>		
<input type="checkbox"/>			<input type="checkbox"/>		
Інші матеріали					
<input type="checkbox"/>			<input type="checkbox"/>		
<input type="checkbox"/>			<input type="checkbox"/>		
<input type="checkbox"/>			<input type="checkbox"/>		
<input type="checkbox"/>			<input type="checkbox"/>		



## Листок контролю оснащення приміщень для семінарських занять

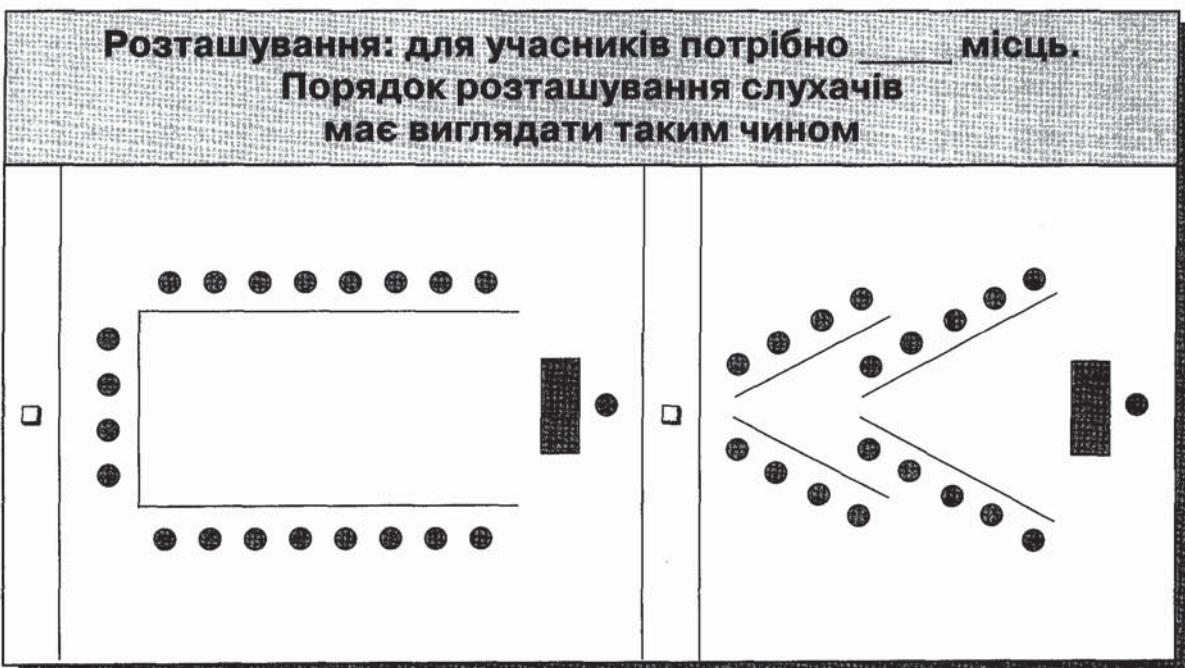
Практичне заняття: \_\_\_\_\_

Місце проведення: \_\_\_\_\_

Дата проведення: \_\_\_\_\_

Цільова група: \_\_\_\_\_

<b>Технічне оснащення: в приміщенні є</b>			
<input type="checkbox"/>	Відеопроєктор	<input type="checkbox"/>	Відеомагнітофон
<input type="checkbox"/>	Фліп-чарт (Flip-Chart)	<input type="checkbox"/>	Телевізор
<input type="checkbox"/>	Дошка	<input type="checkbox"/>	



## Контрольний листок оцінювання семінарського заняття

Назва семінарського заняття

Місце проведення

Ім'я, прізвище

Дата

*Проставте бали відповідно до запропонованої шкали. Пояснення:  
(1 = відмінно, 2 = добре, 3 = задовільно, 4 = прийнятно, 5 = неприйнятно, 6 = незадовільно)*

### Оцінка корисності семінарських занять:

Ефект з погляду підвищення кваліфікації	1	2	3	4	5	6
	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Корисність для Вас особисто	1	2	3	4	5	6
	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

### Оцінка використання методів:

Лекції	1	2	3	4	5	6
	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Дискусії	1	2	3	4	5	6
	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Вправи/рольові ігри	1	2	3	4	5	6
	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Матеріали/документація	1	2	3	4	5	6
	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

### Оцінка організації семінару:

Загальна організація семінару	1	2	3	4	5	6
	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Врахування запитів учасників	1	2	3	4	5	6
	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Рівень семінарського заняття	надто високий	скоріше високий	оптимальний	скоріше низький	надто низький
	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Тривалість семінарського заняття	надто високий	скоріше високий	оптимальний	скоріше низький	надто низький
	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

<b>Загальна оцінка семінару:</b>	1	2	3	4	5	6
	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

**Додаткові зауваження:**

---



---



**5 ДИДАКТИЧНИЙ МАТЕРІАЛ**

### Підготовка семінару

Концепція семінару	Організація навчання та забезпечення
 <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-top: 5px;">Аналіз потреб у навчанні</div>	 <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-top: 5px;">Оголошення семінару та запрошення учасників</div>
 <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-top: 5px;">Цілі навчання</div>	 <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-top: 5px;">Матеріали для учасників</div>
 <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-top: 5px;">Концепція навчання</div>	 <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-top: 5px;">Умови семінару</div>
 <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-top: 5px;">Графік семінару</div>	 <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-top: 5px;">Оснащення семінару</div>
 <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-top: 5px;">Програма семінару</div>	




© ILTIS GmbH

ILTIS GmbH, Röntgenstraße 15, D-72108 Rottenburg

### Переваги семінару для викладачів

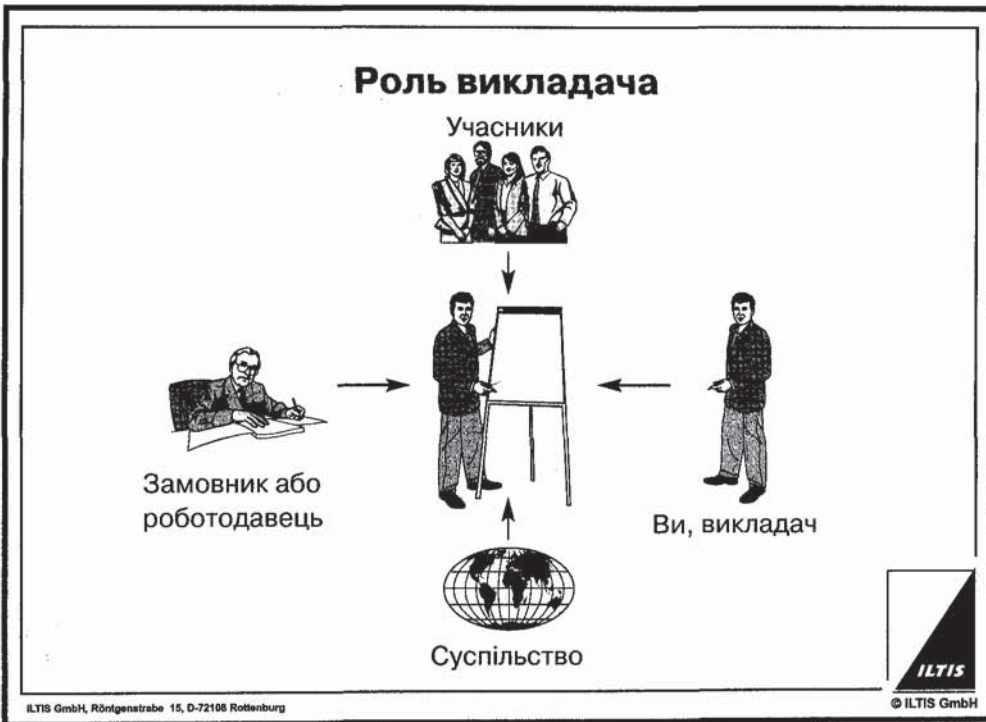
Ви навчаєтесь:

- професійній підготовці семінару
- професійному проведенню семінару
- професійним підходам до подальшої роботи
- професійній роботі з різними засобами презентації
- використанню різних методів викладання



© ILTIS GmbH

ILTIS GmbH, Röntgenstraße 15, D-72108 Rottenburg









II

### Що сприяє дискусії та взаємодії на семінарі

- повторення,
- перефразування,
- точність,
- узагальнення,
- пояснення,
- подальші запитання,
- посилення,
- подальший розвиток,
- ініціювання процесу мислення,
- обговорення почуттів,
- опрацювання намірів та побажань



ILTIS GmbH, Röntgenstraße 15, D-72108 Rottenburg

## Що заважає дискусії та взаємодії на семінарі

- перепитування,
- перебивання,
- несерйозне сприйняття,
- інтерпретація,
- неухважне слухання,
- демонстрація вселенської мудрості,
- розмови про себе,
- звернення уваги на себе,
- демонстрація незацікавленості,
- зауваження



ILTIS GmbH, Röntgenstraße 15, D-72108 Rottenburg

© ILTIS GmbH

## Техніка опитування

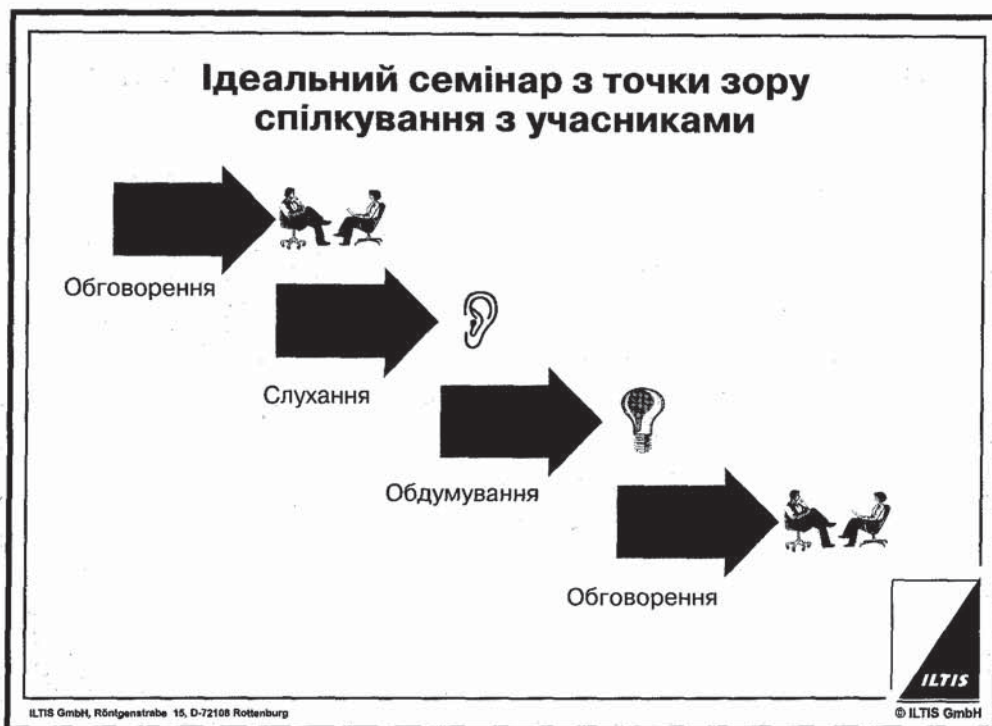


- відкриті запитання
- спеціальні запитання
- альтернативні запитання
- закриті запитання
- риторичні запитання
- навідні запитання
- невічливі запитання
- метафоричні запитання

ILTIS GmbH, Röntgenstraße 15, D-72108 Rottenburg

© ILTIS GmbH





### Три форми слухання



**Уважне слухання**  
сигнали уваги — «ГММ», «ага», «так».



**Слухання з парафразою**  
...Повторення того, що сказали партнери з тим, щоб переконатись, що вони розуміють те саме — «Я вас вірно зрозумів, що...»



**Активне слухання**  
...Сигналізує про те, що викладач уважно спостерігає за розмовою і тому може надати пропозицію щодо подальших дій. *Справа не в тому, що ..., а в тому, що...*

**ILTIS**  
© ILTIS GmbH

ILTIS GmbH, Röntgenstraße 15, D-72108 Rottenburg

### Поради щодо викладання (1)

- ✓ Уважно слухайте учасника, зосередьтесь на ньому та на тому, що він хоче сказати, або говорить.
- ✓ Підтримуйте зоровий контакт з учасником, коли він говорить.
- ✓ Ніколи не займайтесь чимось іншим, коли учасник говорить (наприклад, не гортайте підручник).
- ✓ Активно користуйтеся трьома формами слухання.
- ✓ Демонструйте жестами та мімікою, що ви уважно слухаєте.
- ✓ Давайте учаснику можливість закінчити. Не перебивайте його, не закінчуйте речення за нього.
- ✓ Звертайте увагу на мову тіла учасника. Вона може вам підказати ідеї щодо подальших запитань.



### Поради щодо викладання (2)

- ✓ Відкриті долоні демонструють учасникам:  
*«Я відкритий для вас».*
- ✓ Ходіть по кімнаті та сміливо наближайтесь до учасників.
- ✓ Тримайте свій внутрішній голос при собі.
- ✓ Не вказуйте на учасників ручкою.
- ✓ Підтримуйте постійний зоровий контакт з усіма учасниками.





### Поради щодо викладання (3)

Уникайте дивитись на:

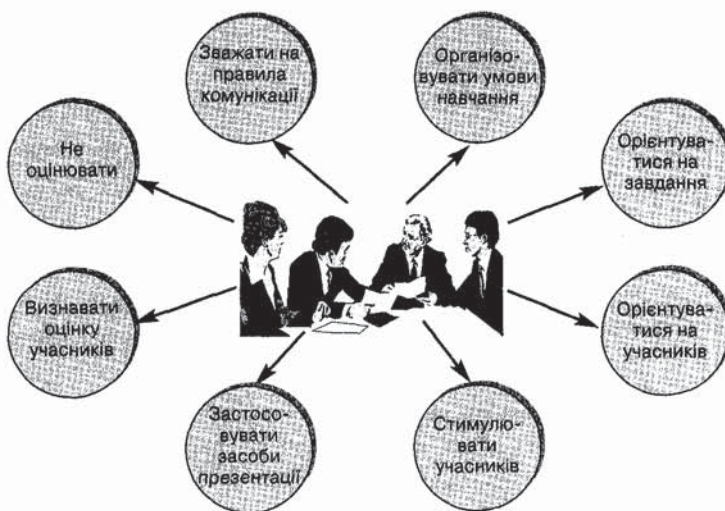
- ✓ стелю — «де там янголи літають?»
- ✓ підлогу — «шукаєте гриби?»
- ✓ Ваші нотатки — «в захопленні від своїх записів?»
- ✓ слайд або фліп-чарт — «захоплені засобами презентації?»
- ✓ половину аудиторії — «право- або лівобічний викладач»
- ✓ одного або лише деяких учасників — «хочете загіпнозувати?»

ILTIS GmbH, Röntgenstraße 15, D-72108 Rottenburg



© ILTIS GmbH

### Завдання наставника



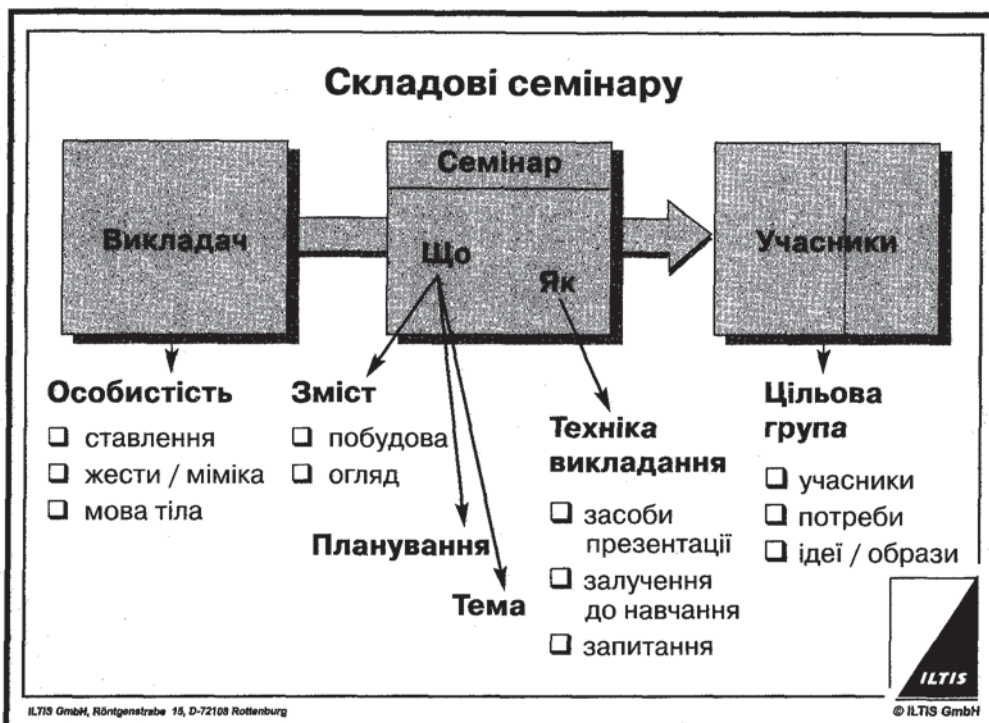
ILTIS GmbH, Röntgenstraße 15, D-72108 Rottenburg



© ILTIS GmbH







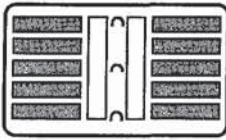
## Комунікація на рівні «об'єктивна-суб'єктивна»

### Об'єктивний рівень

Зміст — це така частина повідомлення, яка передає інформацію про об'єктивні факти без оцінювання

### Суб'єктивний рівень

Стосунки — це та частина повідомлення, яка за допомогою емоцій передає, як сприймаються факти



ILTIS GmbH, Rönigenstraße 15, D-72108 Rottenburg

© ILTIS GmbH

## Що робити, коли маєте зворотний зв'язок?

- Коли маєте зворотний зв'язок, спокійно слухайте та не намагайтеся негайно виправдовуватись («Так, але...»).
- Повторіть критику власними словами, якщо необхідно поставте запитання («Отже, Ви маєте на увазі, що...»).
- Попросіть інших учасників про зворотний зв'язок («Я хотів би знати, що ви думаєте про...»).
- Погоджуйтесь тільки тоді, коли ви можете виправитися негайно.



ILTIS GmbH, Rönigenstraße 15, D-72108 Rottenburg

© ILTIS GmbH



## Як надавати ефективний зворотний зв'язок?

- Надавайте зворотний зв'язок тільки тоді, коли інша особа цього хоче.
- Надавайте якомога точну інформацію.
- Подавайте своє сприйняття як сприйняття, припущення як припущення, емоції як емоції.
- При зворотному зв'язку мають бути задіяні позитивні почуття та погляди.
- Надавайте зворотний зв'язок тільки тому, від кого ви можете прийняти зворотний зв'язок.
- Зворотний зв'язок завжди повинен ґрунтуватись на відповідній ситуації та надаватись негайно.



ILTIS GmbH, Röntgenstraße 15, D-72108 Rottenburg

© ILTIS GmbH

## Ідеальне семінарське заняття



ILTIS GmbH, Röntgenstraße 15, D-72108 Rottenburg

© ILTIS GmbH

## Перше враження

- Дружній вираз обличчя
- Демонструйте зацікавленість
- Зоровий контакт
- Впевнений вигляд
- Дотримуйтеся правил дистанції
- Адаптуйтеся до мотиваційного рівня учасників
- Слухайте



### Загальна привабливість =

- 55% — обличчя, міміка, жести, одяг, статура;
- 38% — мова, інтонація;
- 7% — зміст, слова



ILTIS GmbH, Röntgenstraße 15, D-72108 Rottenburg

© ILTIS GmbH

## Чотири способи досягти чіткості на семінарі

<b>Простий</b>	<b>замість</b>	<b>складного</b>
<b>Чітко організований</b>	<b>замість</b>	<b>заплутаного</b>
<b>Стислий</b>	<b>замість</b>	<b>«довгограючого»</b>
<b>Цікавий</b>	<b>замість</b>	<b>нудного</b>

**KISS**

Стислий і простий



ILTIS GmbH, Röntgenstraße 15, D-72108 Rottenburg

© ILTIS GmbH



## Навчання, орієнтоване на учасника

**Не лектор,  
а учасник  
є центром уваги  
на успішному  
навчальному  
семінарі**

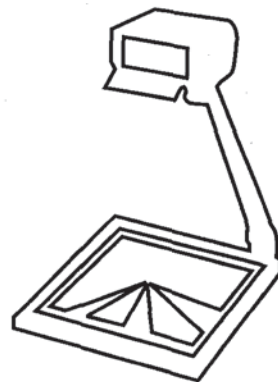


ILTIS GmbH, Röntgenstrabe 15, D-72108 Rottenburg

© ILTIS GmbH

## Використання проектора для прозорі плівки






- Вмикати, коли пояснюється матеріал на плівці.
- Вимикати, коли не використовується.
- Писати великими літерами.
- Якщо можливо, не більше 5 рядків.
- Доповніть зображення, якщо маєте можливість




ILTIS GmbH, Röntgenstrabe 15, D-72108 Rottenburg

© ILTIS GmbH

### Керування часом на семінарі

	Чітка послідовність і зміст
	Встановлюйте реалістичний розклад
	Визначайте пріоритети
	Плануйте перерви
	Укладайте зобов'язувальні угоди







**Жодного семінару без графіка**

ILTIS GmbH, Röntgenstraße 15, D-72108 Rottenburg

© ILTIS GmbH

### Вправи

	Цілі вправ
	Процедури виконання вправ
	Час, потрібний на вправи
	Переваги вправ







© ILTIS GmbH

ILTIS GmbH, Röntgenstraße 15, D-72108 Rottenburg



### Вправи: обговорення результатів

	Учасники репрезентують результати
	Результати обговорюються в групі
	Спільні результати фіксуються

  
© ILTIS GmbH

ILTIS GmbH, Röntgenstraße 15, D-72108 Rottenburg




### Наставництво


	Підтримуйте зоровий контакт	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-bottom: 5px; text-align: center;">Учасник</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-bottom: 5px; text-align: center;">Наставник</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; text-align: center;">Наставник не надає факти!</div>
	Використовуйте методики опитування	
	Активне слухання	
	Візуалізація змісту та результатів	

  
© ILTIS GmbH

ILTIS GmbH, Röntgenstraße 15, D-72108 Rottenburg

### Наставництво

	Учасники самі інтерпретують	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-bottom: 5px;">Учасник</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-bottom: 5px;">Наставник</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px;">Посередник не надає фактів!</div>
	Повертайте до теми	
	Спрямовуйте групу	
	Записуйте проміжні результати	

  
 © ILTIS GmbH

ILTIS GmbH, Röntgenstraße 15, D-72108 Rottenburg





## Поганий слайд

- забагато тексту,  
який вимагає від вас використання **БІНОКЛЯ**,
- має
- погану
- структуру,

**не має зображень,**

**не є вчитаний,**

виблискує довгими реченнями і складним синтаксисом,  
що практично не дає можливості зрозуміти значення,  
незалежно від ваших інтелектуальних можливостей,

забагато різноманітних кольорів і форматів.

**Одним словом: неефективний!**



