

НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ

На правах рукопису

ПІСТРАКЕВИЧ Олена Володимирівна

УДК 35-027.21/22:061.1ЄС

ІНСТИТУЦІЙНА СИСТЕМА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ:
СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК В УМОВАХ РОЗШИРЕННЯ

25.00.01 – теорія та історія державного управління

ДИСЕРТАЦІЯ

на здобуття наукового ступеня

кандидата наук з державного управління

Науковий керівник –

ГРИЦЯК Ігор Андрійович,

доктор наук з державного управління,

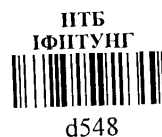
професор, заслужений діяч науки і

техніки України

*Удостоверість змісту дисертації,
стислим, корисним до спроби
примірною за свідомо.*

*Ученій секретар
спроби К.В. 052.07*

Мазак
Мазак А.В.



КИЇВ – 2015

d548

ЗМІСТ

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ, СИМВОЛІВ, ОДИНИЦЬ, СКОРОЧЕНЬ І ТЕРМІНІВ	4
ВСТУП	6
РОЗДІЛ 1 ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ СТАНОВЛЕННЯ ІНСТИТУЦІЙНОЇ СИСТЕМИ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ	14
1.1. Сучасні теорії, концепції та підходи до розуміння процесу становлення інституційної системи Європейського Союзу.	14
1.2 Інституційна система Європейського Союзу в сучасних євроінтеграційних процесах	32
1.3 Розширення Європейського Союзу як прогресуючий процес поглиблення європейської інтеграції	46
Висновки до розділу 1	61
РОЗДІЛ 2 РОЗВИТОК ІНСТИТУЦІЙНОЇ СИСТЕМИ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ В ПРОЦЕСІ РОЗШИРЕННЯ	65
2.1 Функціонування інституційної системи в процесі реалізації політики розширення	65
2.2 Основні інституції Європейського Союзу як результат розвитку інституційної системи	73
2.3 Допоміжні інституції в процесі розширення Європейського Союзу	99
Висновки до розділу 2	118
РОЗДІЛ 3 ДОСВІД ФУНКЦІОНУВАННЯ ІНСТИТУЦІЙНОЇ СИСТЕМИ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ ДЛЯ УКРАЇНИ	123
3.1 Інституції нових держав-членів Європейського Союзу в європейській інтеграції	123
3.2. Вироблення політики в Європейському Союзі	141
3.3 Прийняття рішень в інституційній системі як досвід законотворення для України	156
Висновки до розділу 3	166

ВИСНОВКИ	169
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	173
ДОДАТКИ	194

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ, СИМВОЛІВ, ОДИНИЦЬ,
СКОРОЧЕНЬ І ТЕРМІНІВ

ДЄЕС – Договір про Європейську Економічну Спільноту
ДЄС – Договір про Європейський Союз
ДЄСПт – Договір про Європейську Спільноту
ДфЄС – Договір про функціонування Європейського Союзу
ДЖЄ – Договір про запровадження Конституції для Європи
Євратом – Європейська спільнота атомної енергії
ЕВС – Економічний і валютний союз
ЄЕС – Європейська економічна спільнота
ЄЄА – Єдиний європейський акт
ЄК – Європейська Комісія
ЄЄР – Єдиний європейський ринок
ЄП, Європарламент – Європейський Парламент
ЄР – Європейська Рада
ЄС – Європейський Союз, Євросоюз
ЄСВС – Європейська спільнота вугілля і сталі
ЄСПт – Європейська Спільнота
ЄУП – Європейський управлінський простір
ЄЦБ – Європейський центральний банк
КМУ – Кабінет Міністрів України
КУ – Конституція України
ОВЄС – Офіційний вісник ЄС
ООН – Організація Об'єднаних Націй
РП – Рахункова палата
СРО – саморегулюючі організації
Суд ЄС – Суд Європейського Союзу
Сфера ВСП – сфера внутрішніх справ та правосуддя

США – Сполучені Штати Америки

УПС – Угода про партнерство і співробітництво

ЦСЄ – Центральна-Східна Європа

ВСТУП

Актуальність теми. Європейський Союз як міждержавне об'єднання суверенних держав, якому немає аналогів у світовій практиці об'єднання націй, народів, країн, продовжує демонструвати життєздатність та перспективність у своєму поступі упродовж тривалого періоду, не дивлячись на скептичні оцінки й песимістичні прогнози противників європейської інтеграції. Доказом цього є останні кілька розширень Європейського Союзу (2004, 2007 та 2013 рр.), які охопили одинадцять країн Центрально-Східної Європи, три з яких раніше входили до складу СРСР, а вісім – до так званого "соціалістичного табору". Таке безпрецедентне розширення ЄС стало можливим завдяки сприйняттю європейськими націями і народами, які визволилися від комуністично-радянського режиму, Союзу як об'єднання держав, заснованого на цінностях поваги до людської гідності, свободи, демократії, рівності, верховенства права та поваги до прав людини.

Європейський вибір України зумовлює необхідність пізнання й осмислення підходів, принципів, форм і методів, які застосовуються в інституційній системі ЄС та в національних системах державного управління його держав-членів. Вивчення питань, пов'язаних зі становленням та розвитком інституційної системи ЄС в умовах його розширення, допоможе знайти відповіді на низку актуальних питань, що стосуються як реформування існуючої вітчизняної системи державної влади в цілому, так і окремих проблем функціонування системи державного управління зокрема.

Незважаючи на особливості, зумовлені наднаціональним характером інституційної системи ЄС, досвід її становлення та розвитку може мати як теоретичне, так і прикладне значення. Свідченням цього є розвиток інституційних систем (систем державного управління) нових держав-членів ЄС, який розпочався у 1990-х роках і досить успішно продовжується сьогодні. Процес цей відбувається з урахуванням пасивних та активних важелів, вибір

яких зумовлений політикою "впливу" або "м'якої влади" Євросоюзу.

Актуальність дисертаційного дослідження також зумовлена необхідністю вивчення питань, пов'язаних із виробленням політики та прийняттям відповідних управлінських рішень, що належать до компетенції інституційної системи ЄС, оскільки такий досвід також є важливим для вітчизняної теорії і практики законотворення та ухвалення нормативно-правових рішень.

Основні напрями розвитку державного управління знайшли своє відображення в дисертаційному дослідженні на основі численних наукових розробок вітчизняних та зарубіжних науковців, а саме В. Авер'янова, В. Бакуменка, Т. Василевської, Р. Войтович, Л. Гаєвської, В. Голубь, Н. Гончарук, І. Грицяка, Б. Гурне, В. Козакова, В. Князева, Ю. Ковбасюка, С. Кравченка, О. Лебединської, А. Михненка, Т. Пахомової, Г. Райта, С. Серьогіна, Г. Ситника, С. Телешуна, В. Удовиченка, Ю. Шемшученка та багатьох інших.

Історичні, інституційні, правові, економічні та інші аспекти європейської інтеграції досліджують такі вітчизняні та зарубіжні автори, як К. Баранцева, У. Бек, Г. Воллес, М. Вахудова, Д. Вояковський, М. Гібернау, Ю. Габермас, О. Дзяд, А. Дімітрова, К. Едер, Б. Колер-Кох, Н. Колісніченко, В. Копійка, П. Краус, М. Крепон, М. Лахижа, Дж. МакКормік, Я. Малик, І. Нагорна, О. Оржель, Г. Петерс, Л. Прокопенко, А. Пухтецька, В. Попович, Н. Рудік, О. Рудік, В. Стрельцов та ін.

Однак дослідження згаданих науковців ще недостатньою мірою зосереджені на інституційному забезпеченні процесів європейської інтеграції, на ефективних державно-управлінських способах і методах сприяння та її забезпечення, що й зумовило науковий інтерес автора до окресленої проблематики.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.

Дисертаційну роботу виконано:

– у межах комплексного наукового проекту "Державне управління та місцеве самоврядування" (державний реєстраційний № 0199U002827)

Національної академії державного управління при Президентіві України за темами науково-дослідних робіт кафедри європейської інтеграції: "Державне управління в європейських та інших країнах світу: досвід для України" (державний реєстраційний № 0111U000140), у рамках якої досліджено інституції нових держав-членів Європейського Союзу в процесі їхньої інтеграції до спільноти; "Відносини між Україною та ЄС: нові виміри та перспективи" (державний реєстраційний № 0113U002446), в якій автором проаналізовано підходи до вироблення політики в Європейському Союзі, прийняття управлінських рішень, що може слугувати досвідом законотворення для України; "Новітні виклики у відносинах України та ЄС" (державний реєстраційний № 0114U002864), де досліджено досвід функціонування інституційної системи Європейського Союзу як приклад для України;

– у рамках науково-дослідної роботи "Методичне забезпечення здійснення підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування з питань європейської інтеграції та євратлантичного співробітництва" (державний реєстраційний № 0113U003679) кафедри державного управління та місцевого самоврядування Івано-Франківського національного технічного університету нафти і газу, відповідно до завдань якої досліджено роль і місце інституцій нових держав-членів Європейського Союзу в умовах інтеграції.

Мета і завдання дослідження. *Метою* дисертаційної роботи є розкриття теоретико-методологічних засад становлення і розвитку інституційної системи Європейського Союзу та обґрунтуванні можливостей застосування цього досвіду в процесі реформування національної системи державного управління в Україні.

Для досягнення мети були сформульовані такі *завдання*:

– здійснити аналіз сучасних теорій, концепцій і підходів до розуміння процесу становлення інституційної системи Європейського Союзу та її ролі в євроінтеграційних процесах;

- узагальнити досвід функціонування інституційної системи ЄС в процесі реалізації політики розширення;
- розкрити сутність, призначення та особливості основних інституцій Європейського Союзу як результату поступального розвитку інституційної системи;
- уточнити зміст діяльності допоміжних інституцій Європейського Союзу в процесі його розширення;
- виявити особливості становлення, розвитку та функціонування інституцій нових держав-членів Європейського Союзу в процесах європейської інтеграції;
- охарактеризувати зміст процесу вироблення політики в Європейському Союзі та прийняття рішень як досвіду законотворення для України.

Об'єкт дослідження – сучасна інституційна система Європейського Союзу як основа європейського врядування.

Предмет дослідження – становлення та розвиток інституційної системи Європейського Союзу в умовах розширення.

Методи дослідження. Реалізація поставленої мети й вирішення відповідних завдань здійснювалися шляхом комплексного застосування загальнонаукових і спеціальних методів, зокрема: компаративного аналізу – при дослідженні та порівнянні сучасних теорій, концепцій і підходів до розуміння процесів становлення інституційної системи Європейського Союзу, її ролі й місця в євроінтеграційних процесах; історичного – для ретроспективного аналізу процесів розширення Європейського Союзу як прогресуючого процесу поглиблення європейської інтеграції та адекватного розвитку і функціонування його інституційної системи; системно-аналітичного – з метою визначення характеристик основних та допоміжних інституцій Європейського Союзу як результату розвитку інституційної системи; узагальнення – для формулювання висновків на основі опрацьованих джерел та матеріалів за підсумками проведеного дослідження.

Зазначені методи і підходи забезпечили всебічність і комплексність вивчення порушеного в дисертаційній роботі питання та достовірність здобутих автором результатів.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в комплексному дослідженні теоретичних і прикладних здобутків у процесі становлення та розвитку інституційної системи Європейського Союзу в умовах його розширення, виявлення її впливу на національні системи державного управління країн Центральної та Східної Європи, які стали державами-членами ЄС, а також окреслення можливостей та доцільності застосування досвіду окремих з них для вдосконалення національної системи державного управління в Україні. У дисертаційній роботі:

вперше:

– обґрунтовано нову, закріплену в Лісабонському договорі 2007 р., модель функціонування інституційної системи Європейського Союзу, створену в процесі реалізації політики розширення для її ефективнішого здійснення, яка включає, крім її традиційних складових, (Європейська Рада, Рада, Європейська Комісія, Європейський Парламент, Суд ЄС), ще Європейську прокуратуру, а також таких ключових посадовців, як Голова Європейської Ради та Верховний представник Союзу з питань закордонних справ і політики безпеки;

– розкрито сутність становлення і розвитку інституцій нових держав-членів ЄС, зокрема держав Центрально-Східної Європи, що обумовлена пасивними (вплив ЄС на внутрішньополітичні процеси в державах-претендентах та державах-кандидатах на вступ, виявлення політичних та економічних вигод і втрат від членства) й активними (цілеспрямована політика ЄС щодо держав-претендентів та держав-кандидатів, визначення критеріїв вступу, їх застосування і контроль за їх виконанням, початок передвступних переговорів, укладання угоди про вступ та сам вступ до ЄС) важелями впливу ЄС;

удосконалено:

– теоретичне обґрунтування особливостей процесів останніх трьох розширень Європейського Союзу (2004, 2007 та 2013 рр.), які передбачають додержання Копенгагенських та Мадридських критеріїв членства (зокрема, відповідного регулювання національних систем державного управління держав-претендентів та держав-кандидатів на вступ до ЄС, ефективної реалізації ними адаптованого національного законодавства) й критеріїв зближення (зокрема, цінової стабільності, дефіциту бюджету, державного боргу, стабільності національної валюти та відсоткових ставок), що в підсумку дає країнам право вступу до економічного і валютного союзу;

– структуру та зміст основних характеристик інституцій ЄС (Європейської Ради, Ради, Європейської Комісії, Європейського Парламенту, Суду Європейського Союзу), що діють у межах своїх повноважень, покладених на них Договорами, та згідно із встановленими процедурами, умовами й цілями, взаємодіючи між собою на засадах відкритої співпраці та будучи при цьому наділеними відповідними повноваженнями за принципом розподілу влад – законодавчої, виконавчої, судової;

– наукові підходи до розуміння діяльності інституцій ЄС в процесі реалізації політики розширення як цілісного механізму європейського врядування, зорієнтованого на поширення цінностей Союзу, реалізацію його цілей, служіння інтересам Союзу, його громадянам та державам-членам, гарантування узгодженості, ефективності та послідовності політик і дій Союзу;

набули подальшого розвитку:

– концептуальні положення щодо здійснення регуляторної функції політики Європейського Союзу відповідними децентралізованими агенціями, створеними Радою відповідно до функціональних потреб, задоволення яких не завжди повною мірою забезпечується основними та допоміжними інституціями ЄС, що зумовлює постійне збільшення кількості цих агенцій з метою ефективнішої реалізації галузевих політик та надання допомоги в регулюванні окремих сфер суспільної діяльності;

– положення та підходи ЄС до розширення, що передбачають урахування заслуг країни-претендента та країни-кандидата на вступ до ЄС у процесі виконання відповідних вимог та оцінювання їхньої готовності, що ґрунтується на об'єктивних і технічних стандартах з метою переходу до наступної його стадії.

Практичне значення одержаних результатів. Проведене дослідження дає змогу розв'язати важливе наукове завдання теоретичного й прикладного спрямування – відтворити цілісний підхід до становлення та розвитку інституційної системи Європейського Союзу в умовах розширення, її концептуальних засад і характеристик, а також надати рекомендації щодо застосування здобутків з цієї проблематики для вдосконалення національної системи державного управління, що, у свою чергу, дасть змогу оптимізувати державотворчі процеси з питань європейської інтеграції, сприятиме розвитку подальших фундаментальних і прикладних досліджень за цією темою. Окремі результати дослідження було враховано у практичній діяльності та використано: Підкомітетом Верховної Ради України з питань міжнародної економічної політики (довідка про впровадження від 2 грудня 2012 року № 5-15/60), зокрема в частині дисертаційного дослідження про умови та необхідність дотримання першого – економічного блоку Копенгагенських критеріїв; кафедрою державного управління та місцевого самоврядування Івано-Франківського національного технічного університету нафти і газу (довідка про впровадження від 8 жовтня 2014 року № 59-66-08) в частині досліджень інституційної системи Європейського Союзу в сучасних євроінтеграційних процесах; Національним агентством України з питань державної служби (довідка про впровадження від 15 жовтня 2014 року № 5680/01-14) щодо дослідження проблем функціонування інституційної системи ЄС в процесі реалізації політики розширення.

Особистий внесок здобувача. Дисертація є самостійною науковою працею. Здобувачем особисто проведено аналіз явищ і процесів становлення та

розвитку інституційної системи Європейського Союзу в умовах розширення.

Апробація результатів дисертації. Основні положення й результати дисертаційної роботи оприлюднені під час виступів, доповідей і повідомлень на науково-практичних конференціях, семінарах, круглих столах, а саме: "Актуальні проблеми європейської інтеграції та євроатлантичного співробітництва України" (Дніпропетровськ, 2011, 2012, 2013, 2014); "Інновації в державному управлінні: системна інтеграція освіти, науки, практики" (Київ, 2011); "Наука як ресурс модернізаційної стратегії держави" (Київ, 2012); "Актуальні проблеми державного управління на сучасному етапі державотворення²" (Луцьк, 2012); "Державна політика щодо місцевого самоврядування: стан, проблеми перспективи" (Херсон, 2012); "Модернізація державного управління та європейська інтеграція України" (Київ, 2013); "Місьцеве самоврядування – основа сталого розвитку України" (Київ, 2014).

Публікації. Основні результати дисертаційного дослідження відображені у 17 працях, зокрема: в колективній монографії та 5 статтях у наукових фахових виданнях України з державного управління (у т. ч. 1 – у науковому періодичному виданні, включеному до міжнародної наукометричної бази). Серед інших публікацій, що додатково висвітлюють результати дисертаційного дослідження, – колективний навчальний посібник (2 теми), 10 тез доповідей на конференціях і семінарах.

Структура і обсяг дисертації. Дослідження складається зі вступу, трьох розділів (дев'ять підрозділів), висновків, списку використаних джерел та трьох додатків. Повний обсяг роботи становить 202 сторінки, з них 172 сторінки основного тексту. Список використаних джерел налічує 208 найменувань, у тому числі 90 – іноземними мовами.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ СТАНОВЛЕННЯ ІНСТИТУЦІЙНОЇ СИСТЕМИ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

1.1 Сучасні теорії, концепції та підходи до розуміння процесу становлення інституційної системи Європейського Союзу

Процес становлення інституційної системи Європейського Союзу розпочався в 1992 році, тобто з моменту створення цього міждержавного утворення, хоча першими її паростками цілком справедливо можна вважати інституції таких Європейських Спільнот, як вугілля і сталі (1951 рік), економічну (1957 рік) та євратому (1957 рік).

Створення спільних інституцій спочатку державами-членами Європейських Спільнот, а потім – і Європейського Союзу відбувалося для того, щоб делегувати частину своїх національних повноважень з метою вирішення існуючих проблем у певних сферах загальних інтересів шляхом демократичного прийняття відповідних рішень на загальноєвропейському рівні. Таке усупільнення національних суверенітетів в управлінській сфері стало окремим кроком практичного втілення ідеї європейської інтеграції. Однак при цьому варто наголосити, що практичному втіленню у такій формі ідеї європейської інтеграції передували серйозні наукові напрацювання, які дали змогу виробити цілий ряд концепцій, теорій, підходів тощо, без яких Європейському Союзу не вдалося б успішно розвиватися вже сьомий десяток років поспіль і бути привабливим для країн-сусідів, які прагнуть стати його членами.

Для розуміння ролі і місця наднаціональних інституцій Європейського Союзу в європейській інтеграції необхідно використовувати весь накопичений науковий арсенал як загальних теорій європейської інтеграції, так і конкретних, кожна з яких має власну проблематику і пропонує власні засоби їх вирішення.

Явища та процеси європейської інтеграції, що відображають насамперед реалії функціонування Європейського Союзу, постійно перебувають у центрі уваги насамперед зарубіжних вчених, зокрема таких, як Д.Акемоглу [119], А.Адамчик [120], М.Арказян [1], К.Байме [2], Р.Балдвін [121], С.Булмер [122-124], А.Бурлей [125], А.Варлейх [206], Ц.Вебб [207], Д.Вінкотт [208], С.Гоці [24, 91, 92], Дж.Грієко [138-139], С.Джорж [136], В.Джейкобі [26], Л.Ентін [28], Г.Кассім [152], Дж.Кеннан [39], Р.Кеохейн [154-156], Дж.Койман [157], Л.Ліндберг [158-159], Дж.Лінц [160], Дж.Марч [162], Ф.Мейзесен [163], Дж.Матларі [164], Г.Мейджон [161] та ін.

Різноманітні питання європейської інтеграції досліджують і вітчизняні вчені Л.Батченко [9], А.Вахудова [11], О.Вдовиченко [5], І.Войтенко [12], І.Грицяк [21-25], О.Зеркаль [37], В.Копійка [43], П.Мартиненко [48], Л.Прокопенко [81], О.Рудік [81], Є.Рябінін [90], В.Терницький [101], Т.Шинкаренко [29] та ін.

Аналіз сучасних теорій, концепцій та підходів до розуміння процесу становлення інституційної системи Європейського Союзу варто почати з усвідомлення того, що інституції ЄС є елементом системи управління наднаціонального рівня в Європейському Союзі, яку держави-члени використовують насамперед з метою реалізації положень засновницьких договорів та інших правових актів ЄС. Для цього інституції ЄС наділені відповідною компетенцією, закріпленою у договорах, інших правових актах ЄС, що надає їм особливий статус та реальну автономію.

Статус інституційної системи ЄС формувався протягом багатьох десятиліть, починаючи з 1950-х років минулого століття, і на сьогодні характеризує її як унікальну, аналогів якій немає у світовій теорії і практиці управління. Тому, як зазначають Р. Дегоус та П. Магнет, широко визнається той факт, що динаміка європейської інтеграції багато в чому зобов'язана саме оригінальності інституційної системи ЄС, в якій передача повноважень наднаціональним інституціям виявилась більш інтенсивною, ніж у "класичних" міжнародних організаціях [188, с. 43].

Інституції Європейського Союзу розвивалися і продовжують розвиватися еволюційно, тобто в процесі поступових і малопомітних змін законодавчого та адміністративного характеру, що на практиці передбачає запровадження відповідних процедур їх взаємодії з національними урядами та неурядовими суб'єктами врядування. Така інституційна еволюція не вимагає внесення змін до засновницьких Договорів чи ухвалення нових Договорів. З іншого боку, еволюційний підхід до розвитку інституцій ЄС підказує, які істотні зміни бажано буде з часом внести до засновницьких Договорів та в інші правові акти.

Існуючі теорії європейської інтеграції по різному пояснюють питання ролі та місця наднаціональних інституцій. Так, у період активних інтеграційних процесів і відповідно істотного впливу на нього з боку інституцій ЄС найбільш об'єктивною теорією інтеграції, що пояснювала ці процеси, вважалася теорія неофункціоналізму. І навпаки – у період застою в інтеграційних процесах, коли роль наднаціональних інституцій була зведена до мінімуму, пояснити втрату провідної ролі даних інституцій виявився здатним ліберальний міжурядовий підхід.

На сучасному етапі, що характеризується ускладненими і диверсифікованими взаємодіями інституцій ЄС з національними урядами та місцевими органами влади, теорія багаторівневого управління і новий інституціоналізм, як вважає Н.Шеленкова, надають дійсного розуміння ролі наднаціональних інституцій на процеси інтеграції [112, с. 58].

Для того, щоб мати уяву про сучасні теорії, концепції та підходи до розуміння процесу становлення інституційної системи Європейського Союзу, варто з'ясувати характерні риси та деякі сутнісні особливості цих наукових здобутків, що пояснюють європейську інтеграцію загалом. З публікацій зарубіжних науковців, які спеціалізуються на вивченні явищ і процесів у сфері європейської інтеграції, слідує, що одним з найпоширеніших підходів у дослідженні динаміки розвитку європейської інтеграції спочатку був *функціоналізм*, основні положення якого розвинув у своїх працях Д.Мітрані [168-172].

Ці теоретичні доробки стали основою для розвитку *неофункціоналістської концепції інтеграції*, яка зосереджується на рушійних мотивах і силах функціонального й просторового поширення європейської інтеграції. Основні положення неофункціоналізму були закладені наприкінці 1950-их і протягом 1960-их багатьма американськими вченими, з яких найвідомішими були Е.Хаас (1958 р.) [140-144] та Л.Ліндберг (1963 р.) [158-159].

Неофункціоналістська концепція інтеграції отримала свій подальший розвиток, удосконалення методів та ревізіонізм деяких положень в пізніших дослідженнях Е.Хааса та його послідовників, що знайшло своє відображення в їхніх наукових працях. Зокрема Ф.Шміттер, Л.Ліндберг, С.Шайнгольд, П.Тейлор у своїх дослідженнях більш критично оцінювали можливості неофункціоналістської теорії прогнозувати розвиток регіональної інтеграції [194; 193; 119; 199-200].

Насамперед це стосувалося відомої концепції “переливу”, яка хоча й зберегла свою ключову роль у функціональній моделі, однак з часом зазнала значної еволюції в напрямі обмеження своєї глобальної природи.

Неофункціоналізм у своєму класичному значенні (формулюванні) обертається значною мірою навколо концепції переливу, що виражається у двох основних формах: функціональній та політичній. Перша форма – “функціональний перелив”, який є результатом взаємопов’язаної природи сучасних економік і заважає обмежувати інтеграцію до специфічних економічних секторів. Скоріше, інтеграція в одному секторі “тисне” на інтеграцію в суміжних і пов’язаних секторах.

Друга форма – “політичний перелив” – значною мірою слідує за економічною інтеграцією і має багато вимірів:

- національні еліти все більше звертають свою увагу на наднаціональні рівні діяльності й ухвалення рішень;

- ці еліти стають сприятливо налаштованими до процесу інтеграції і модернізації спільних інтересів;

– наднаціональні інституції та неурядові суб'єкти врядування (“актори”) стають впливовішими в процесі інтеграції, ніж національні держави та їх органи влади;

– зростаюча значущість інтеграції генерує тиски й вимагає політичного контролю та відповідальності на наднаціональному рівні.

Отже, ранній неофункціоналізм пропонував європейській інтеграції прогресивний розвиток, хоч зазвичай і не розцінював його як неминучий. При цьому саме досвід становлення й розвитку Європейської спільноти вугілля й сталі, яка відіграла надзвичайно важливу роль у “прокладанні шляху” до Європейської економічної спільноти, розглядався як унікальне сприяння подальшому процесу європейської інтеграції.

Певним поштовхом для прихильників неофункціоналізму стало уповільнення процесу інтеграції після кризи в ЄСпт (1965-1966 рр.) і світового економічного спаду початку 1970-их рр. Далека від швидко оновлюваної політики інтеграції, політичного поводження й ухвалення рішень, що ставало все більше наднаціональним за характером, інтеграційна політика втрачала динаміку в умовах, за яких політичне поводження й ухвалення рішень за своєю суттю залишалися зумовленими національними факторами й базованими на національних особливостях. У результаті, неофункціоналізм втратив більшу частину свого зовнішнього блиску й привабливості не в останню чергу з тієї причини, що його найголовніші розробники Е.Хаас і Л.Ліндберг дистанціювалися від нього й висловили припущення, що майбутня теорія інтеграції має потребувати, серед іншого, значно більшого визнання націоналізму й ролі політичного лідерства.

Проте, вже починаючи з кінця 1980-их, коли європейська інтеграція знову набрала швидкості, відбулася переоцінка положень неофункціоналізму, що зумовило його часткове повернення. Зокрема, Дж.Трангольм-Міккельсен (1991) [203], наприклад, доводив, що більшу частину “нового динамізму” в Західній Європі, починаючи з середини 1980-их років, можна пояснити термінами неофункціоналізму. При цьому він також підкреслював важливість факторів,

які не були частиною первинних положень неофункціоналізму, зокрема, таких як сильні політичні суб'єкти і зміни в зовнішній безпеці та в сфері навколишнього середовища. Його основний висновок зводиться до того, що, хоча неофункціоналізм може мати справу тільки з деякою частиною питання, однак ці частини є серед тих, які рухають цим питанням. Він ілюструє тих, хто стверджує, що, хоча первинний неофункціоналізм, можливо, мав свої обмеження й помилки, зокрема, через надмірну детермінованість, і є таким, що не припускає належного сприйняття постійної важливості інтересів держав-членів та їхніх представників у європейському процесі інтеграції, він усе ще має значну теоретичну цінність завдяки відповідному оновленню і змінам [204, с. 10].

Про особливу роль Суду ЄС у європейській інтеграції стверджували А.Барлей і У.Маттлі (1993), наголошуючи, що “правова інтеграція Спільноти максимально наближується до первинної моделі неофункціоналізму” і хоча Суд ЄС не мав змоги істотно перевіряти її власну повсякденну діяльність, однак часто це робив так у спосіб, що сприяє інтеграції [125, с. 75].

Серед численних теорій, концепцій та підходів до розуміння як явищ і процесів європейської інтеграції загалом, так і становлення інституційної системи Європейського Союзу зокрема, чільне місце посідає концепція *міжурядовості*, яка походить з теорії міжнародних відносин, а ще точніше – з реалістичної традиції в межах цієї теорії. Якщо говорити простіше, то реалізм зосереджений на думці про те, що національні держави є ключовими суб'єктами (“акторами”) в міжнародних справах і головні політичні відносини між державами будуються насамперед через національні уряди. На відміну від неофункціоналізму, реалізм не надає великого значення впливові наднаціональних або міжнаціональних суб'єктів (“акторів”) і виділяє лише обмежене значення неурядових суб'єктів (“акторів”) у рамках держав. Таким чином, міжурядовий підхід, який ще називають реалізмом, зумовлює більш радикальну позицію щодо важливості ролі національної держави в інтеграційному процесі.

Стосовно європейської інтеграції міжурядовість у такий спосіб пояснює напрям і швидкість інтеграційного процесу головним чином щодо рішень і дій, здійснюваних урядами європейських держав. При цьому визнається, що інші суб'єкти (“актори”), як у межах держав, так і поза ними, можуть мати певний вплив на активізацію інтеграційних процесів, але не критичний, і, звичайно, не владний. Таке зосередження на державах, тобто об'єднане усвідомлення держав, які мають свої власні характерні національні інтереси, які вони енергійно захищають, і зокрема у сферах вищої політики (зовнішня політика, безпека й оборона), закінчується міжурядовістю, яка, у свою чергу, має тенденцію підкреслювати “логіку розмаїтості”, а не “логіку інтеграції”. Саме на таку характерну рису концепції міжурядовості звернув увагу американський політолог С.Хоффманн (1966 р.) [150]. У його працях викладені основні положення, що базуються на утвердженні вирішальної ролі національної держави та її прагматичних інтересів у регіональному інтеграційному процесі [145-151]. Багато років С.Хоффманн був найбільшим прихильником цієї інтерпретації європейської інтеграції.

Концепцію міжурядовості згодом творчо розвинув Е.Моравчик, який затвердився як її провідний представник [173]. Крім нього міжурядовість збагатили, створивши її складнішу теоретичну структуру, такі вчені, прихильники ліберального реалізму, як А.Мілворт [165-167], Г.Гарретт та Дж.Грієко [138-139], Дж.Трангольм-Міккельсен [204] та інші. Базуючись на ранньому неофункціоналізмі, вони зосередилися на проблемах формування національних інтеграційних інтересів внутрішньополітичними силами. Європейська інтеграція, як вважає англійський політолог А.Мілворт, прихильник реалізму 80-х років, – це лише адаптована форма співробітництва, що змінила відкриту конкуренцію. Дж.Грієко розглядає процес європейської інтеграції як зручну стратегію максимізації національних інтересів в умовах глобалізації.

Найбільш успішною стала концепція Е.Моравчика, яка дістала назву *ліберальної міжурядовості*, що включає три головних компоненти:

– перший складає припущення про раціональне поводження держави, яке означає, що дії держав зводяться до того, щоб базуватися на використанні вигідностей як найадекватніших засобів досягнення цілей;

– другим компонентом є ліберальна теорія національного привілейованого формування. Вона залучає до внутрішньої політики підхід, за яким можна пояснити, як державні цілі можуть бути сформовані під впливом внутрішніх тисків і взаємодій, які, у свою чергу, часто зумовлюються і обмеженими, і сприятливими можливостями, що походять від економічної взаємозалежності;

– третій компонент ліберальної міжурядовості – це інтерпретація міждержавних відносин, що підкреслює ключову роль національних органів влади (національних урядів) у визначенні відносин між державами і бачить результат переговорів між урядами як істотно визначений їх взаємною ринковою владою й перевагами, які накопичуються в них відповідно до досягнутих угод [173, с. 618].

Ліберальна міжурядовість розвивалася досить успішно і, у певному розумінні, на практиці стала майже безкомпромісною структурою, а тому розглядалася багатьма не тільки як пристосування обставин в епоху численних міжнародних суб'єктів і складної взаємозалежності між державами. Її критики зокрема зауважували, по-перше, що Моравчік є занадто добірним із його емпіричними посиланнями при пошуку демонстрування значущості його структури в контексті ЄС. Точніше, він, як вважається, занадто зосереджується на “історичних” проблемах вирішення й недостатньо на більш загальних і рутинних (шаблонних) проблемах. Надмірне зосередження на історичних проблемах розглядається як викривлене, і хоча такі проблеми є не лише нетиповими за своєю природою, вони також підкреслюють обов'язкову роль національних урядів, оскільки їх піднімають на наднаціональний рівень через Європейську Раду.

По-друге, стверджується, що ліберальна міжурядовість занадто зосереджується на формальних і заключних стадіях ухвалення рішення і

звертає недостатню увагу на неофіційну інтеграцію та обмеження, які така інтеграція накладає на офіційне ухвалення рішень. Наприклад, Д.Вінкотт (1995) стверджує, що програма ЄСР і ЄСА, про які говорить Е.Моравчік, були результатом переговорів між національними інституціями, краще розглядаються певною мірою як формальність національних урядів стосовно того, що практично трапилося протягом певного часу [177, с. 98-107].

По-третє, критики стверджують, що недостатня увага звертається на так званий “чорний ящик” держави, і, зокрема, на роз’єднання різних частин уряду. Згідно з міркуваннями А.Форстера (1998 р.) це означає, що ліберальна міжурядовість забезпечує неадекватний рахунок того, як національні органи влади вибирають свої варіанти політики. “Формування цілей, гонитва за стратегіями й прийняття заключних положень є у всіх відношеннях часткою, настільки ж безладною й непередбаченою, як і внутрішнє вироблення тактики. Політика не завжди є раціональним процесом: ідеологія, віра й символіка можуть грати настільки ж важливу роль, як реальна цінність” [135, с. 356].

По-четверте, наголошується (і це, імовірно найбільш висловлювана критика ліберальної міжурядовості та будь-якої іншої форми міжурядовості), що вона істотно применшує вплив таких наднаціональних інституцій, як Комісія й Суд ЄС, міжнаціональних суб’єктів типу європейських фірм і груп інтересів у процесі європейської інтеграції. Наприклад, у збірнику статей за редакцією У.Сандголца та А.Світа (1998) [191] декілька науковців обґрунтовують підстави, на яких наднаціональні органи ЄС прагнуть збільшити свою автономію, впливати й мати значний успіх у такій своїй діяльності.

Зображення Е.Моравчиком Європейської Комісії як такої, що виконує трохи більшу роль, ніж допоміжну в процесі ухвалення рішень, спричинило потужну критику з численними емпірико-фундаментальними дослідженнями. Мета цих досліджень – показати, що Комісія дійсно виконує незалежну і впливову роль в ухваленні рішень, є при цьому спонукальним мотивом, політичним “підприємцем” (антрепренером) або сильним двигуном. Проте, такі дослідження не переконали Е.Моравчіка в тому, що Комісія й інші

наднаціональні інституції роблять набагато більше, ніж це визначено урядами держав – членів. Він стверджує, що “міжурядовий попит на політичні ідеї, а не наднаціональне задоволення цих ідей, є фундаментальним фактором зовнішнього походження, що приводить у рух інтеграцію. З великою вірогідністю попит на спільну політику спричиняє його власне задоволення” [175, с. 25].

Поки і неофункціоналізм, і міжурядовість визнають, що зовнішні фактори час від часу спричиняли швидкість та зумовлювали основні властивості європейської інтеграції, обидві теорії стосувалися насамперед внутрішньої динаміки інтеграції. Взаємозалежність, навпроти, використовувалася дослідниками європейської інтеграції, щоб розмістити інтеграцію в ширший контекст зростання міжнародної взаємозалежності. Теорія *взаємозалежності* була розвинена в 1970-х рр. прихильниками неофункціоналізму, які розглядали як одні із центральних складових європейської інтеграції не стільки її внутрішні елементи, скільки зовнішні фактори. Концепцію “активних” та “пасивних” зовнішніх факторів інтеграції одними з перших найкраще розвинули Дж.Най [179-180], Р.Кеохайн [154-156] та Дж.Койман і В.Мартін [157].

Основне положення теорії взаємозалежності стосовно європейської інтеграції полягає в тому, що процес інтеграції не повинен розглядатися в занадто вузькому контексті. Багато з факторів, що впливали на її розвиток, застосувалися щодо неї окремо, але багато – ні. Це очевидніше в методах, якими після Другої світової війни міжнародна модернізація в її різних формах, включаючи зростаючі рівні добробуту, високий рівень світової торгівлі, технологічна революція й трансформація комунікацій розвинули багато різних форм політичної й економічної взаємозалежності. Вони, у свою чергу, спричинили певні перетворення в підходах, якими різні частини світу встановлюють зв'язок і входять у контакт один з одним, що сьогодні називається глобалізацією. Наприклад, спостерігалася стійке зростання чисельності й різноманіття інституцій вищого й нижчого рівня національної

держави, і зменшення передачі на наднаціональний рівень домінуючого впливу держав-членів. Зростаючий діапазон методів і каналів, що використовується міжнародними інституціями для досягнення своїх цілей, у відносинах між урядами, наприклад, більше не контролювалися національними міністерствами закордонних справ. Діапазон проблем на міжнародному рівні збільшувався, зокрема, із традиційно високими політичними результатами (вони стосувалися безпеки й оборони держави), пов'язаними з безліччю маленьких політичних проблем (це стосувалося достатку й добробуту громадян). Зменшення аналогічних змін у сфері міжнародної політики з використанням фізичної сили як інструмента політики, принаймні в індустріально розвиненому західному світі, хоча й перебуває в протиріччі з торговельними невідповідностями й курсом обміну валюти, проте не вирішуються збройним конфліктом, а закінчується укладанням угод, пристосовуванням і компромісами.

Теорія взаємозалежності в такий спосіб є корисною в сприянні європейській інтеграції в межах контексту швидких змін, які зустрічаються всюди в міжнародній системі. Ця система стає, подібно системі ЄС, усе більше нашарованішою й пов'язанішою. Незалежно від того, чи мета полягає в регулюванні міжнародної торгівлі, просуванні ефективного функціонування міжнародної грошово-кредитної системи, установленні міжнародних стандартів на впаковування небезпечних речовин для транспортування й т. ін. – сучасні держави об'єднуються багатьма різними способами, багатьма різними комбінаціями й для багатьох різних цілей.

У середині 1980-их років виявився ще один аспект нового теоретизування – спроба звести спільно ключові ознаки традиційних теорій і зв'язати їх як придатні до відповідних частин інших теорій. Такий еkleктичний і синтезуючий підхід до аналізу прискореної швидкості інтеграції, зокрема інституціональної інтеграції, використали Р.Кехан і С.Хоффманн (1991). По суті вони стверджували, що неофункціоналізм, взаємозалежність і міждержавність можуть пояснити, чому Європейська Спільнота була “повторно запущена”. Згідно з неофункціоналізмом, “перелив мав місце не як

функціональне розширення завдань, а скоріше як форма створення, як результат розширення, спонукальних мотивів для інституціональної зміни [156, с. 22].

За теорією взаємозалежності “програма 1992 р. була суворо порушена подіями у світовій економіці поза Європою – зокрема стосовно міжнародної конкурентоспроможності” [156, с.19]. Відповідно до теорії міжурядовості вважається, що “спалах” інтеграції був зумовлений “не тільки стимулами світової політичної економіки й переливу, але й міжурядовими торговими угодами, укладеними конвергенцією відповідних переваг основних європейських держав [156, с.25].

Інша дослідниця, Дж.Матларі (1993), стверджує, що обмеження традиційних моделей, зокрема обмеження міжурядовості, яку вона розцінює як невдалу спробу розпізнати критичну взаємодію між інституціями ЄС і державами – членами, а також між формальними й неформальними процесами європейської інтеграції, змушують наблизитися до основи сполучення частин, що утворюють ціле. Вона звертає увагу на те, що “виникнення погляду, який повинна включити всебічна теорія інтеграції, є не тільки реалістичними припущеннями про державне поведження, але й аналізом внутрішньої політики й ролі різних інституцій ЄС [164, с. 176].

Менш оптимістичним є С.Джордж (1994), ніж Дж.Матларі, щодо того, що всебічна теорія інтеграції може бути розвинена, хоча він також переконаний у потребі в моделі, яка “поєднує розуміння” міжурядової й неофункціональної шкіл [136, с. 127].

Як зауважують західні дослідники євроінтеграції, пошук пунктів дотику й накладення, можливо навіть для синтезу, між деколи складнішими міжурядово й неофункціонально інспірованими моделями ймовірно буде особливістю майбутньої теорії інтеграції. Однак, чи буде синтетична теорія коли-небудь здатною уникнути своєї основної проблеми, тобто спроб розвивати це, має бути піддано сумніву й майже неминуче відсунуто в одну з домінуючих перспектив. Як зауважив А.Варлейг, “відновлення відносин неофункціоналізму й

неореалізму фактично позбавило б і теорії, і керівні принципи певного змісту, поступу, якого ніяка група вчених [захист теорій] не може зробити, не збіднюючи свою теорію” [206, с. 9].

Про ще одну ймовірну особливість майбутнього курсу теорії інтеграції – її розміщення в межах контексту ширшої взаємозалежності й теорії глобалізації, зауважив Б.Розамонд. Зокрема він наголосив, що такі теорії мають допомогти встановити, як інтеграція поширюється різними способами в багатьох частинах світу: на “офіційному” рівні між міжнародними, наднаціональними, національними, регіональними й навіть місцевими урядовими інституціями, а також на “неофіційному” рівні як результат змін у технології, комунікаціях, культурі тощо [190, с. 295].

Теорія європейської інтеграції, як зауважив М.О’Нейл (1996), постійно діалектично змінювалася між подіями, оскільки вони розгорталися на достатніх і визначальних умовах, в той час як зусилля вчених відстежувати й точно пояснювати їхні парадигми й інтелектуальну інтенсивність допомогли чіткіше наносити на карту фактичні події в європейській інтеграції й пояснювати наше розуміння засобів процесу. Ці спостереження щодо теорії інтеграції мабуть також стосуватимуться майбутньої теорії. Імовірно, теоретизування стане складнішим і конкретнішим, оскільки нова теорія ґрунтується на попередній теорії й, оскільки сам процес інтеграції продовжує розгортатися. Але основна мета великої теорії залишиться незмінною: допомагати розумінню й поясненню процесу інтеграції [181, с. 81].

Серед сучасних підходів до розуміння процесу становлення інституційної системи Європейського Союзу, отриманих в результаті порівняльного аналізу, який застосовувався в дослідженнях ЄС останніми роками, є *новий інституціоналізм*. Варіант нового інституціоналізму, відомий як “історичний інституціоналізм”, набуває все більшої популярності при поясненні функціонування ЄС у розумінні процесу європейської інтеграції та ролі й місця в ньому інституційної системи Союзу. Відправним пунктом для забезпечених історичним інституціоналізмом розумінь того, що інституції на рівні ЄС не

лише забезпечують арену, у межах якої здійснюється політика ЄС, виступають наукові розробки таких зарубіжних науковців, як Д.Марч і Д.Олзен (1989 р.) [162], К.Телен та С.Штейнмо [204]. Такі автори, як С.Булмер (1994 р.) і К.Армстронг (1998 р.) [122-124] доводять, що хоча національні уряди держав-членів і визнані історичним інституціоналізмом як головні суб'єкти, відповідальні за основні рішення ЄС на зразок перегляду положень договорів, однак на підставі, за якими уряди виробляють такі рішення, впливає історія їхньої участі в ЄС. При цьому вони наголошують, що поняття важливості історії участі в ЄС є визначальною особливістю історичного інституціоналізму.

Використовуючи терміни на кшталт “замикати й не випускати з кімнати” та “доріжка залежності”, П.Піерсон (1996 р.), наприклад, намагається демонструвати обмеження, що з'явилися через якийсь час в суб'єктів ЄС, і особливо автономні дії урядів держави-члена в результаті їх скрутного становища (поточних проблем, фінансових ускладнень тощо) у ЄС [184, с. 123-163].

Щоб проілюструвати ці підходи стосовно політики ЄС, доцільно розглянути два з найважливіших: новий інституціоналізм і мережі політики. Обидва підходи впливають із діапазону підгалузей політичної науки, зокрема з порівняльної політики й політичних досліджень.

Про позитивні якості нового інституціоналізму багато йшлося з кінця 1980-их рр. По суті, новий інституціоналізм має у своїй серцевині твердження, що у визначенні й досягненні кінцевих результатів ключову роль відіграють інституції. Новий інституціоналізм є також частковою реакцією проти біхевіоризму, який мав істотний вплив у соціальних і політичних наукових колах в 1970-их і 1980-их рр., особливо в США.

Головна відмінність “нового” інституціоналізму від “старого” полягає в тому, що коли старий або традиційний інституціоналізм в ухваленні рішень керується необхідністю аналізу формальних повноважень та інституційних структур, новий інституціоналізм визначає інституції в ширшому розумінні, щоб включити широкий діапазон формальних і неформальних процедур,

методів, відносин, звичаїв і норм. Також новий інституціоналізм є всеосяжнішим і здатним до експансії у своїх стосунках та інтересах.

Те, що новий інституціоналізм розгортається в різних напрямках, визначили П.Гелл і Р.Тейлор, які зауважили, що є принаймні три аналітичні підходи в межах нового інституціоналізму: історичний інституціоналізм, раціональний вибір інституціоналізму й соціологічний інституціоналізм [145, с. 937].

До основних значень історичного інституціоналізму належить розподіл повноважень, визначених інституційними домовленостями, шляхи, якими цих домовленостей досягають, і відносини між інституціями й іншими факторами, які формують політичні дії і результати типу економічних подій та ідеологічних переконань. Раціональний вибір інституціоналізму цікавиться зокрема, до якого ступеня й у який спосіб інституції формують і спрямовують раціональні дії та змушують політичних суб'єктів до їх здійснення. Соціологічний інституціоналізм зосереджується на тому, як можна пояснити інституційні форми й методи діяльності.

Більшість нових робіт з нового інституціоналізму було почато в ЄС у межах історичного інституціонального підходу. Наприклад, С.Булмер [122-124] і П.Піерсон [184] розвинули якісні ознаки цього підходу для аналізу і, як висловився Булмер, “захоплення силою”, державна й політична діяльність усе більше й більше стають багато нашарованою системою. Іншими словами, Булмер захистив і використав для аналізу ЄС в окремій політиці чи на підсистемному рівні структуру “режиму правління”.

Відповідно до теоретичних положень нового інституціоналізму, як вважає В.Терницький, наднаціональні інституції впливають на політичні преференції держав-членів через:

- трансформування “поле можливостей”, яке знаходиться в їхньому розпорядженні;
- надання додаткових виплат з бюджету ЄС;
- надання додаткової інформації, яка посилює позиції держави-члена;

- практику Федерації європейських партій із числа депутатів Європарламенту збиратися в перервах між засіданнями Європейської Ради;
- збільшення консультацій між інституціями ЄС з головних аспектів і фундаментальних питань вибору спільних політик;
- зростання взаємозалежності інституцій ЄС (процедура узгодження Європарламентом кандидатів до Єврокомісії; залежність впливу комісара ЄС від відносин, які йому вдається встановити з відповідними комітетами Європарламенту; щорічні звіти Єврокомісії в Парламенті; підтримка Єврокомісією подальшого збільшення законодавчих і політичних повноважень Європарламенту з метою підсилення наднаціональних рис Євросоюзу) [102].

Про ще один із сучасних підходів до розуміння процесу становлення інституційної системи Європейського Союзу, яким є такий підхід, як *мережі політики*, можна думати як про застосування нового інституціоналізму, оскільки це термінологічне словосполучення зрозуміле в його найширшому розумінні. Даний підхід Дж.Петерсон використовує для відображення й аналізу процесів і результатів політики. Інакше кажучи, мережі політики є “аренами”, де поєднуються інтереси й ухвалення рішень, і виконують роль посередника між відмінностями та пошуком рішень. Мережі політики змінюються за відмітними ознаками відповідно до трьох ключових змінних: відносної стабільності (або нестабільності) мережевих членств; відносної ізольованості (або прохідності) мереж; відносної сили (або слабкості) ресурсних джерел [183, с. 77].

Від цих змінних з’являється безперервність. В одному кінці – міцно об’єднані політичні громади, в яких членство є постійним і часто ієрархічним, зовнішні тиски мають мінімальний вплив, а суб’єкти великою мірою залежать один від одного можливостями. В іншому кінці – вільно об’єднані мережі проблем, в яких членство є гіпотетичним, а не ієрархічним, мережа легко переймається зовнішніми впливами, а суб’єкти дуже самостійні” [там же, с. 78].

Серед ідентифікованих факторів, що ведуть до мереж політики, є:

- неофіційний характер великої кількості вироблення політики ЄС;

- розмаїтість інтересів на рівні ЄС, які прагнуть мати доступ до розробників політики;
- високо технічна (майже аполітична) природа великої кількості змісту політики ЄС;
- потужні позиції політики, підтримані вищими посадовими особами, зокрема в Комісії й особливо на ранніх стадіях вироблення політики;
- міцна впевненість посадових осіб у зовнішніх інтересах для інформації й порад про суть (зміст) політики й виконання політики.

В.Шнайдер та інші [195, с. 481] наголошували на цьому останньому пункті, що “високий зразок сумісника, показаний мережами політики ЄС, є наслідком не тільки численних спроб суб’єктів впливати на процес європейської політики в ранній стадії формулювання, але й обережної стратегії організації мережі, використовуваної європейськими інституціями, зокрема Європейською Комісією”.

Існування, типи, і вплив мереж суттєво змінюються крізь спектр політики. Мережі, політики типу Європейської Спільноти часто знаходять у сферах, де політика ЄС добре закріплена, де існує організована “клієнтура” і де схвалювані рішення приносять користь від зацікавленого співробітництва. Приклади таких сфер політики включають сільське господарство й наукові дослідження. Навпроти, проблемні мережі є більш спільними там, де політика ЄС не дуже розвинена, де політичні дискусії слабкі й змінювані й де не багато можливостей змінити осіб, які ухвалюють рішення. Політика захисту споживача та більша частина екологічної та соціальної політики – приклади сфер політики, де проблемні мережі зазвичай знайдені.

Корисність підходу мереж політики сприймають не всі аналітики ЄС. Серед застережень, що були висловлені, є такі, що не можуть стосуватися вироблення основних безпосередніх рішень, не можуть охопити надмірну плинність і фрагментарний характер процесів політики ЄС, критичного аналізу повноцінності мереж політики в аналізі процесів політики ЄС [153, с. 19].

Безумовно, дещо є в цих критичних застереженнях, але вони можливо частково базуються на недоречних погодженостях, яких досягають від свого імені прихильники зразкової вимоги.

Стверджуючи, що підхід мережі політики є дуже корисним у контексті ЄС, Р.Родес та інші наголошують, що цей підхід є корисним інструментом для аналізу зв'язків між типами урядових одиниць, між урядовими рівнями й між групами інтересів і урядовими групами. Він допомагає розумінню процесу політики, але при цьому він є лише однією змінною в тому процесі [189, с. 38].

Підсумовуючи, можна зробити висновок, що дослідження розвитку теоретичних засад європейської інтеграції в зарубіжній науковій думці, широкої розмаїтості концептуальних і теоретичних підходів до розуміння та вивчення процесу європейської інтеграції дали змогу виявити ряд основних сучасних теорій, концепцій та підходів до розуміння процесу становлення інституційної системи Європейського Союзу. Серед них чільне місце займають теорії функціоналізму, неофункціоналізму та взаємозалежності, концепції міжурядовості та ліберальної міжурядовості, підходи нового інституціоналізму та мереж політики.

Усі інші поняття, концепції й теорії, методологічні підходи, засновані на них, мають бути оцінені не тільки на основі їхніх недоліків, але й позитивних якостей. Як видається, більша частина концептуальної й теоретичної роботи, що була почата стосовно європейської інтеграції, є цілком якісною. Очевидно, що не може бути жодного дієвого чи органу, чи групи осіб, чи чогось іншого, завдяки чому можна було б охопити і пояснити всі аспекти європейської інтеграції та реалій ЄС, хоча цього варто хіба що тільки очікувати. Як справедливо зауважив С.Хікс, немає ніякої загальної теорії американського або німецького уряду, а отже, чому має бути така теорія стосовно ЄС? [147, с. 46].

Варто також погодитися з думкою У.Сендолца (1996) про те, що різні види теорій відповідають різним частинам головоломки ЄС [192, с. 426].

1.2 Інституційна система Європейського Союзу в сучасних євроінтеграційних процесах

Західні дослідники європейської інтеграції використовують найрізноманітніші підходи до вивчення цього феномену об'єднання народів, яке почалося після другої світової війни минулого століття і яке досить успішно розвивається в сучасних євроінтеграційних та глобалізаційних процесах.

Одним з головних об'єктів уваги в їхніх дослідженнях продовжує займати інституційна система Європейського Союзу, про яку вже написано незлічена у кількість монографій, підручників, брошур, різного роду інших публікацій [64, с. 212]. Однак, оскільки увага до цієї тематики не лише не зменшується, а навпаки – постійно зростає як в процесі європейської інтеграції, так і в процесі глобалізації, вітчизняні [1, 2-5, 10, 13, 18, 33, 44, 55-56] та зарубіжні науковці називають певні причини, чому варто вивчати інституції Європейського Союзу.

Серед них першою Дж.Петерсон називає те, що Європейський Союз – це найбільш впливовий недержавний суб'єкт на сучасній міжнародній арені. Інституції ЄС формують надзвичайно широкий спектр процедур, які прямо впливають на держави-члени ЄС та їх громадян, а також застосовують методи і підходи, несхожі з тими, які використовують інші міждержавні утворення зі статусом міжнародних організацій. Найбільший обсяг повноважень Євросоюз покладає саме на свої інституції, які в сучасних умовах виступають у ролі основних суб'єктів європейського врядування.

Друга причина потреби вивчення інституцій ЄС зумовлена власне системою цих інституцій, яка поєднує в собі з одного боку – постійність, а з іншого – можливість змінюватися. Інституції, які виникли у 50-ті роки ХХ сторіччя, зберігають багато важливих “первинних” рис, показуючи, як глибоко можуть укорінитися раніше встановлені норми щодо їх організації та діяльності. Так, Європейська Комісія, як виконавчий орган влади в ЄС, зберігає за собою монопольне право законодавчої ініціативи (подавати до Ради та Європейського Парламенту для подальшого розгляду проекти постанов,

директив та рішень), набуте з часу створення ЄС. Зі свого боку, Європейський Парламент виріс від “беззубого” органу, передусім у законотворчому процесі, до ефективного партнера при розгляді проектів постанов, директив та рішень (співавтора законопроектів) разом з Радою у багатьох сферах.

Третя причина, з якої необхідно вивчати інституції ЄС, є тим фактом, за яким вони є ніби “двигуном”, який використовують уряди держав-членів у процесі впливу при реалізації договірних положень між ними. Проте, інституції – це не пасивні інструменти і не машини, очікуючи водіїв. Їх потужність і значущість є результатом повного набору прав та обов’язків, закріплених у договорах, правових нормах ЄС, і це надає їм реальну автономію.

Четверта причина полягає в тому, що інституції ЄС не тільки організовують, але також і керують (управляють) всіма процесами життєдіяльності. Вони мають повноваження створювати правила, формувати нові категорії суб’єктів (емігрантів), громадян ЄС тощо. Комісія, Парламент та інші інституції ЄС діють з метою об’єднання інтересів, включаючи інтереси тих суб’єктів, які або заперечують, або діють незалежно у відношенні до своїх “рідних” урядів. ЄС за десятиліття свого існування створив багаторівневу систему врядування, в умовах якої стираються кордони між політикою національних столиць і політикою Брюсселя.

П’ята причина доцільності вивчення інституцій ЄС криється в тому, що інституції, які мають надзвичайно важливий вплив на суспільне життя насамперед європейських громадян, не завжди правильно сприймаються ними. Більше того, у багатьох випадках європейці навіть не розуміють суті призначення і практичної діяльності інституцій ЄС. Наприклад, за статистичними даними, середній рівень явки на виборах до Європарламенту знижався при кожному успішному голосуванні.

Шоста причина – інституції, які розташовані в багатьох столицях та інших містах держав-членів, поєднують не тільки Брюссель зі столицями цих держав ЄС, але й пов’язують Європу зі світом міжнародної політики, а саме з розвинутою системою міжнародних організацій. ЄС є надзвичайно важливим

гравцем у Світовій Організації Торгівлі (СОТ), у створенні Європейської політики з оборони і безпеки, що привело до поширення взаємодій з НАТО, у багатьох інших міжнародних організаціях, які діють у світовому масштабі і є ключовими суб'єктами глобального врядування.

Сьома причина у якомусь сенсі є парадоксальною: політична діяльність ЄС загалом є продуктом конкуренції між інституціями, при тому, що інституції за задумом неминуче взаємозалежні. Така особливість інституційної системи ЄС і виділяє її з поміж існуючих у світі політико-управлінських систем, завдяки чому аналогів їй не існує.

Суть восьмої причини зводиться до того, що інституції – це випробувальний майданчик, з якого вони ніби “йдуть далі”, ніж просто є виконавцями історично визначеного вердикту стосовно успіху розширення ЄС [152, с. 54].

В сучасних євроінтеграційних процесах політико-управлінська система Європейського Союзу виступає основою взаємодії інституцій, питання якої доцільно розглядати через призму врядування, яке стало своєрідним сучасним феноменом в управлінні суспільними-політичними процесами в державах-членах ЄС і яке в Україні лише проходить етап свого становлення. Численні дослідження вітчизняних науковців політико-правових аспектів адміністративної реформи в Україні будуть неповними, якщо в них не включати європейський (чи зарубіжний) досвід сучасних перетворень. В цьому сенсі корисними можуть стати окремі наукові розвідки щодо окремих аспектів діяльності інституцій в політико-управлінській системі Європейського Союзу [66, с. 53-55].

Зарубіжні науковці виробили формальні рамки для визначення та аналізу політичних систем. Хоча запропонований ними функціоналістський підхід і заперечується деякими сучасними політологами, запропоновані американськими науковцями сутнісні характеристики демократичних політичних систем використовуються в політичній науці й дотепер, зокрема в

процесі проведення порівняльних досліджень. Демократична політична система, на їхню думку, включає чотири основні елементи:

- існує стабільна та чітко визначена група інституцій для колективного прийняття рішень і набір правил і норм, що управляють відносинами між цими інституціями та всередині їх;

- громадяни та соціальні групи намагаються реалізувати свої прагнення та інтереси за допомогою політичної системи або безпосередньо, або використовуючи так звані посередницькі організації: групи інтересів, політичні партії, громадські організації тощо;

- колективні рішення в такій політичній системі мають суттєвий вплив на розподіл економічних ресурсів та розподіл соціальних і політичних благ у її межах;

- існує взаємодія та постійний зворотний зв'язок між входом (вимоги і підтримка) і виходом (політичні рішення та дії з їх реалізації) політичної системи [111, с. 2].

Всі вищезазначені елементи властиві сучасній політико-управлінській системі ЄС. Це пояснюється тим, що, по-перше, рівень інституційної стабільності та складності в ЄС є набагато вищим, ніж в будь-яких інших міждержавних утвореннях. Базова інституційна “четвірка” Союзу – Комісія, Рада, Європейський Парламент, Суд ЄС – було створено в 50-х рр. минулого століття. Паризький договір 1951 р., Римські договори 1957 р. та подальші зміни й доповнення до них у вигляді таких наступних засновницьких договорів, як Єдиний європейський акт 1986 р., Маастрихтський договір 1992 р., Амстердамський договір 1997 р., Ніщський договір 2001 р., Лісабонський договір 2007 р., ніби оновили цю чотирикутну модель політико-управлінської системи ЄС, надавши цим інституціям досить широкі законодавчі, виконавчі та судові повноваження. Крім того, ряд інституційних реформ привів до утворення високорозвиненої системи правил і процедур, які обумовлюють порядок використання цих повноважень інституціями ЄС.

Як справедливо зауважує Г.Воллес, “через внесення змін до основних угод, а також врахувавши політичний досвід, набутий за час проведення інтеграційного процесу, треба було постійно переробляти структуру інституцій та організацію взаємодії між ними. Наслідком цих процесів стала динаміка, яка надає широкий простір для інституційного пристосування і змушує політично відповідальних осіб ставити під сумнів основні константи організації цих установ. У такому випадку конституційні рішення приймаються не лише на основі розрахунків “великої політики”, тобто аспектів сили та суверенітету, а й зважаючи на конкретні результати, зумовлені цими розрахунками та політичними рішеннями” [16, с. 169].

По-друге, в процесі європейського врядування на інституції, які мають широкі повноваження, намагаються вплинути численні групи зацікавлених суб’єктів врядування: від окремих корпорацій і бізнес-асоціацій до профспілок, політичних партій та різноманітних неурядових організацій.

Найвпливовішими групами, які мають міцні інституціалізовані позиції в політичній системі ЄС, є уряди держав-членів та політичні партії, що їх формують. На перший погляд, значний вплив національних урядів робить ЄС схожим на інші міждержавні об’єднання, але в Союзі уряди держав-членів не мають монополії на висунення політичних вимог у межах системи. Як і в усіх демократичних державах, вимоги надходять із складної мережі громадських та приватних груп інтересів, які конкурують між собою у межах політичного процесу ЄС з метою просування або захисту власних інтересів і прагнень.

Такий вплив на інституції ЄС є можливим лише в умовах європейського врядування, яке, на думку О.Оржель, є результатом усіх євроінтеграційних процесів, включаючи законотворення, вироблення спільних політик, ухвалення рішень тощо. Формування системи європейського врядування відбувалося поступово, у міру виникнення запитів на спеціальні інструменти і механізми управління, потреби в яких збільшувалися з прискоренням і поглибленням інтеграційних процесів. Наразі можна вважати, що існує зріла, динамічна система європейського врядування, що базується на європейських цінностях,

спирається на принципи права ЄС та використовує специфічні інструменти, механізми і процедури [56, с. 54-55].

По-третє, прийняті в ЄС рішення є надзвичайно важливими для всіх сфер суспільно-політичного життя, а їх дія поширюється на всю територію ЄС. Положення цих рішень охоплюють всі сфери публічної політики, а саме: регулювання ринку, соціальну політику, захист навколишнього середовища, регіональну політику, громадянство, міжнародну торгівлю, зовнішню політику, оборону, права людини, транспорт, охорону здоров'я, освіту й культуру та інші.

Здійснення спільної політики, як наголошує С.Гоці, тісно пов'язане з принципом лояльності та співпраці між державами-членами, одним із фундаментальних принципів союзної системи [92, с. 117].

Цей принцип закріплено в статті 4 ДЄС: “Згідно з принципом відкритої співпраці Союз та держави-члени з цілковитою взаємною повагою допомагають одне одному виконувати завдання, що випливають з Договорів. Держави-члени вживають усіх належних заходів, загальних або спеціальних, щоб забезпечити виконання зобов'язань, що постають з Договорів або випливають з актів установ Союзу. Держави-члени сприяють виконанню завдань Союзу й утримуються від будь-яких дій, що можуть загрожувати досягненню цілей Союзу” [108, с. 83].

Інституційні системи ЄСпт і ЄС, на думку багатьох вчених, є певним відображенням природи, цілей і завдань, тенденцій розвитку Спільнот і Союзу, організаційно-управлінським втіленням європейської інтеграції. Основним аргументом щодо цього висновку є той факт, що добір інституцій, визначення їхнього статусу, і особливо наділення їх необхідними повноваженнями не мають випадкового характеру, а ґрунтуються на добре продуманій концепції, чіткому розумінні цілей і конкретних завдань системи управління справами Спільнот і Союзу.

Як і сама європейська інтеграція, управління її процесами багато в чому будувалося на нових основах, невідомих минулому. Як правило, ця новизна полягала в тому, що Європейські Спільноти, а потім і Європейський Союз,

створювалися не тільки як міжнародні організації, але й наднаціональні утворення. Їхні інституції (тобто органи, установи, відомства, агенції тощо) з самого початку діяли на основі повноважень, що належали насамперед національним державним органам. Волею держав-членів ці повноваження почали закріплюватися за інституціями ЄСпт і ЄС і тим самим набували наднаціонального характеру. Це створювало необхідну основу для зміцнення самостійності інституцій, а повноваження, якими вони були наділені, визначали як потенціал і стимули їхньої діяльності, так і її межі.

Той факт, що інституційна система ЄСпт створювалася з “чистого листка”, спричинював пошук і знаходження нових, багато в чому своєрідних управлінських форм, способів і методів. При цьому в управлінській технології з успіхом застосовувалися численні нововведення, запозичені з досвіду держав-членів, з усієї світової практики. Історичні джерела виникнення і становлення інституційної системи Спільноти показують, що цей процес супроводжувався як позитивними, так і негативними проявами.

Суть його основних проблем зводилася до того, що, незалежно від еволюційних періодів європейської інтеграції в цілому, інституційна система час від часу ставала все більш громіздкою, внаслідок чого процес прийняття рішень, а особливо їх реалізації, суттєво ускладнювався. У науково-практичному обізі з'явилися і швидко узвичаїлися терміни “євробюрократія”, “бюрократія Європейської Комісії”, “європейське чиновництво” тощо. Однак, незважаючи на це, інституційна система ЄСпт запрацювала, стала дієвим управлінським інструментом, за допомогою якого досить успішно вирішувалися складні завдання європейської інтеграції.

Початкова модель цієї системи, як відомо, була окреслена ще в Договорі про Європейську спільноту вугілля і сталі (ЄСВС), яка була заснована в Парижі 18 квітня 1951 р. Францією, Німеччиною, Італією, Бельгією, Нідерландами і Люксембургом. При її створенні держави-члени багато в чому запозичували концептуальні структури й практику власного державно-правового розвитку. Напевно, такий підхід слугував підставою для використання при описі

принципів побудови й функціонування інституційної структури ЄСВС основних положень теорії поділу влади, і зокрема концепції розподілу повноважень.

Уже напередодні створення ЄСВС розгорнулася досить гостра боротьба між прихильниками наднаціональної організації співпраці (так званими федералістами, що керувалися теорією “федералізму”) і прихильниками міжнаціонального або міжурядового співробітництва (концепція “міжурядовості”), що виступали за створення спільноти у формі класичної міжнародної організації. Створення ЄСВС стало наслідком досягнення певного компромісу двох протилежних тенденцій, хоча й за деякого домінування ідей федералізму.

Пізніше при утворенні Європейської економічної спільноти (ЄЕС, 1957 р.) і Європейської спільноти з атомної енергії (Євратом, 1957 р.) “перегин” до наднаціонального в побудові інституцій спільнот, що виник, був дещо скорегований і була створена система інституцій, яка мала стати на заваді надмірному зміцненню наднаціональних основ на шкоду міжурядовому співробітництву. Як зазначає Л.Ентін, завдяки застосуванню принципу збалансованості наднаціонального й міжнаціонального співробітництва і була побудована нова система інституцій. В її рамках одні інституції виступають виразниками і носіями наднаціональних засад, інші – носіями міжнаціонального начала [28, с. 216].

Таким чином, історичними джерелами виникнення і становлення інституцій, а потім і побудови сучасної системи інституцій Спільнот і Союзу є збалансування та поєднання основ міжнаціонального й наднаціонального співробітництва, що, звичайно, не виключає можливості самої зміни цього балансу в залежності від ступеня розвитку Союзу та переходу до вирішення нових завдань.

Характеризуючи інституції ЄСпт і ЄС, не варто, як радять деякі вчені, проводити паралелі між їх повноваженнями та внутрішньодержавним устроєм, особливо із принципом поділу влади на законодавчу, виконавчу й судову. При цьому вони аргументують свою позицію тим, що в багатьох випадках звичайні

класичні функції кожної з гілок влади, які чітко розмежовані в національних адміністративно-політичних системах між парламентом, урядом і судом, серед органів ЄСПт і ЄС не досить чітко розмежовані, а це означає, що неможливо ототожнювати якийсь із цих органів, наприклад, з суто виконавчим або законодавчим органом державної влади у відповідній країні [55, с. 58-59].

Загалом погоджуючись з другою частиною наведених аргументів, треба зауважити, що перша частина про те, що не варто проводити паралелі між повноваженнями інституцій ЄС та внутрідержавним устроєм ЄС, не видається досить переконливою з двох причин:

по-перше, наявність хоча б деякої подібності між повноваженнями інституцій ЄС та національних інституцій держав-членів вже сама собою зумовлює певні підстави для наукового дослідження;

по-друге, якщо законодавча й виконавча функції справді не чітко розмежовуються між інституціями ЄС, на відміну від національних інституцій, то судова функція залишається класичною і для ЄС, і для держав-членів, що спричинює до необхідності ретельного їх вивчення.

Тому, щоб зрозуміти логіку запровадження в Європейських Спільнотах принципу розподілу влад, доцільно проаналізувати деякі основні правові джерела, якими були створені інституції.

Першим правовим інструментом європейської інтеграції став Паризький договір (1951 р.), укладений на п'ятдесят років з моменту, коли він набрав чинності. Договір складається із 100 статей, трьох додатків, трьох протоколів і конвенцій з тимчасовими положеннями. Найсуттєвіша особливість ЄСВС – це її наднаціональний, а не міжурядовий характер. Спільноту було влучно визначено західними вченими як напівфедерація держав-членів у важливому економічному секторі та всіх інших секторах, де вони зберігають свій суверенітет [129, с. 11].

Спільнота володіла, крім наднаціональних органів, правом самоврядування, яке виявлялося в доборі й поповненні посадовими особами, фінансовою автономією, вираженою повноваженнями збирати податки, і в

заходах самоконтролю, якими наділялася парламентська асамблея як представницький орган. Діяльність Спільноти забезпечували п'ять органів:

- виконавчий орган, що називався Вищим керівним органом і був “прообразом” сучасної Європейської Комісії;
- Консультативний комітет, доданий до Вищого керівного органу (нинішній Соціальний і економічний комітет);
- Спеціальна Рада міністрів, яка стала “першим варіантом” сучасної Ради, яку ще називають Радою Міністрів або Радою ЄС;
- Асамблея (нинішній Європейський Парламент);
- Суд, який на сьогодні складає Суд ЄС і Суд I-ї інстанції.

Вищий керівний орган, який став першим зародком майбутньої Європейської Комісії, був постійним виконавчим, колегіальним, незалежним від національних урядів наднаціональним органом спільнот, що мав можливість ухвалювати рішення. Він складався з дев'яти членів, вісім з яких обиралися одностайно шістьма урядами держав-членів ЄСВС, а дев'ятий був кооптований цими вісьмома членами для того, щоб підкреслити наднаціональний характер співтовариства. Третина Вищого керівного органу йшла у відставку кожен другий рік і замінювалася новими членами незалежно від національності. Обов'язки Вищого керівного органу включали в себе “запуск” спільної торгівлі вугіллям і сталлю та її менеджмент, розширення інвестицій і наукових досліджень та контроль за ними, дії, спрямовані на приборкання безробіття, дискримінації та обмежувальної практики, а також накладення спільних податків на виробництво вугілля і сталі. Контроль за всім цим, незалежно від урядів держав-членів, здійснювали тільки Суд і Асамблея. Незалежна діяльність Вищого керівного органу була, таким чином, обмежена. Однак, діючи стосовно визначених питань, він приймав рішення, що були обов'язкові для держав-членів.

Вищому керівному органу допомагав Консультативний комітет, до складу якого входили представники підприємців, профспілок і споживачів,

визначених Спеціальною Радою міністрів на раді профспілок і організацій споживачів та виробників.

Верховну владу держав – членів представляла Спеціальна Рада міністрів. Її призначенням було гармонізувати національні економіки відповідно до рекомендацій Вищого керівного органу в питаннях видобутку вугілля і вироблення сталі.

Політичний контроль в ЄСВС здійснювала Асамблея, що складалася з 68 членів, з яких Франція, Німеччина й Італія представляли по 18 членів, а 24 члени представляли Бельгію, Нідерланди і Люксембург. Члени Асамблеї до 1979 р. обиралися національними парламентами, хоча могли бути обрані й безпосередньо. Асамблея мала право розпустити Вищий керівний орган двома третинами голосів від своєї більшості й разом з державами – членами могла пропонувати зміни до засновницького договору.

Суд складався із семи членів. Він повинен був здійснювати нагляд за правильним застосуванням положень договору, досліджувати рішення Вищого керівного органу в контексті договірних положень і виносити рішення щодо порушень, передбачених договором.

На прикладі діяльності вищезазначених органів управління ЄСВС можна зробити такі висновки:

по-перше, спільнота довела, що наднаціональні інституції змогли функціонувати, незважаючи на різноманітні національні інтереси;

по-друге, перший спільний європейський ринок вніс великий вклад в економічний прогрес держав-членів, активізувавши, поряд з вугільною і сталеливарною, і інші не менш важливі галузі промисловості.

Як зазначалося вище, ЄСВС мало п'ять основних інституцій. Коли були засновані ЄЕС і Євратом, їхні інституції були сформовані за моделлю ЄСВС, що, природно, спричинило злиття окремих інституцій цих трьох спільнот (з метою уникнення їх надмірної кількості), відповідальних за досягнення схожих завдань. Злиття відбувалося двома стадіями. Це пояснюється, можливо, тим фактом, що держави-члени, не бажаючи ризикувати втратою суверенітету в

прийнятті важливих рішень і виявляючи обережність в питаннях, які торкалися проблеми наднаціональності, навіть закріпили в Римських договорах принцип одностайності при голосуванні Радою міністрів більшості рішень.

На першій стадії укладена одночасно з Римськими договорами угода, що стосувалася деяких спільних для Європейських Спільнот інституцій, передбачала заснування єдиного Суду та єдиної Парламентської Асамблеї для всіх трьох спільнот. Завершення процесу інституційного об'єднання не було реалізоване негайно, а тому протягом кількох років кожна спільнота зберігала свій власний виконавчий орган (ЄСВС – Вищий керівний орган; ЄЕС та Євратом – Комісії) і Раду. Цей інституційний сепаратизм впливав із застосування до європейської інтеграції двох підходів – галузевого (ЄСВС і Євратом) і функціонального (ЄЕС): три спільноти були засновані окремими договорами й зорієнтовані на досягнення конкретних, але різних цілей. Крім того, роль Комісій і Рад відносно ЄЕС і Євратому істотно відрізнялася від ролі Вищого керівного органу і Спеціальної Ради міністрів стосовно ЄСВС, що й стало притаманним для цих окремих інституцій в 1957 році.

Таке роз'єднання спричинило на практиці відверте незадоволення. Стало також зрозумілим, що відмінні між собою конкретні цілі кожної спільноти водночас почали збігатися в головному й складати частину “великого економічного цілого”. У кількох сферах на зразок вугілля, сталі й атомної енергії подібна ситуація була бажаною для спільнот з метою координації їхньої політики, оскільки існування окремих інституцій, кожної з її власним персоналом з різними уявленнями й ідеями, перешкоджало цьому. Зрештою, у травні 1965 р. (друга стадія об'єднання інституцій) був підписаний відповідний договір, який набрав чинності 1 липня 1967 р., передбачаючи подальше злиття спільнот. Цей договір встановлював єдину Комісію, яка замінювала Вищий керівний орган ЄСВС і Комісії ЄЕС і Євратому, та єдину Раду, яка замінювала окремі Ради цих трьох спільнот.

“Договір об'єднання”, що закінчив інституційне злиття трьох спільнот, символізував подальший крок у напрямі до можливого об'єднання спільнот у

формі єдиної Європейської Спільноти. Об'єднання суверенності в такій спільноті на практиці означає, що країни-члени делегують частину своїх законотворчих повноважень європейським інституціям, які вони створили, для того щоб рішення з конкретних питань, які становлять спільний інтерес, могли б прийматися спільно на європейському рівні.

Протягом наступних років зовнішнє розширення Спільноти супроводжувалося внутрішнім зростанням і консолідацією, хоча й не зі швидкістю і в масштабі, які б подобалися європейським інтеграторам. Одночасно відбувалися деякі зміни в окремих інституціях Спільноти. Рішення Ради Міністрів від 20 вересня 1976 року на виконання договірної обіцянки провести прямі вибори до Європейського Парламенту закінчилося в 1979 р. докорінною реформою цієї інституції. Замість наявного органу делегатів від національних законодавчих органів парламент став справжнім представником європейських виборців і національних політичних партій. Прямі вибори посилили легітимність цього органу і, піднявши його престиж, відкрили шлях до більш активної та впливової участі громадян у житті Спільноти.

Однак процес європейської інтеграції, початої об'єднанням інституцій, як виявилось, був значно важчим завданням, ніж передбачалося. Спроба захистити еволюційний підхід до євроінтеграційних процесів була зроблена так званою доповіддю Тіндемана (ґрунтувалася на рекомендаціях глав держав або урядів держав-членів у Парижі в грудні 1974 р.) у січні 1976 р. [129, с.19-20, 43, с. 202-203].

У доповіді наголошувалося на необхідності поступового розвитку в напрямі до Європейського Союзу, який має базуватися на існуючих інституціях і методах, що розвинулися поза рамками засновницьких договорів. Положення доповіді передбачали більш тісне співробітництво між державами-членами, особливе узгодження їхньої зовнішньої політики й регулярні зустрічі глав урядів, що діють як Європейська Рада. Пропонувалося покінчити з відмінністю, яка все ще існує між зустрічами на рівні міністрів, що розглядають питання політичного співробітництва і тими, котрі розглядають питання, передбачені

договором. У доповіді також наголошувалося на необхідності посилити роль Європейської Ради шляхом утворення Ради Міністрів з питань зовнішньої політики, яка відповідає б за підготовку її зустрічей, і через Європейську Раду визначала б інституцію, відповідальну за виконання її рішень.

Доповідь Тіндемана, не маючи успіху, спонукала Європейську Раду в 1978 р. (Брюссель) визначитися стосовно розробки нової концепції щодо політико-управлінської реформи в Європейських Спільнотах. Така концепція була підготовлена й стала відомою під назвою “доповідь трьох мудрих людей” (автори Б.Бішевел, Е.Ділл і Р.Мерйолін) [129, с. 20].

Результати багаторічних дискусій, починаючи з Єдиного європейського акта, що з’явився в 1986 р., виявилися, як зазначають західні вчені, невтішними і далекими від практичної реалізації концепції федералізму, яка містилася в доповіді Спінеллі, оскільки поєднують хоч і безліч важливих, але все-таки косметичних реформ [129, с. 21].

Тим не менше, Єдиний європейський акт став одним з основних орієнтирів на складному і тривалому шляху до Європейського Союзу. ЄСА одночасно удосконалив три попередні засновницькі договори для подальшого успіху ідеї створення єдиної Європейської Спільноти. Стосовно вдосконалення деяких питань управлінського характеру, то ЄСА дещо врегулював повноваження і функції інституцій, установив процедуру співробітництва, яка посилювала вплив Європарламенту на рішення Ради і, спираючись на принцип єдності, закріпив спосіб голосування кваліфікованою більшістю в процесі ухвалення рішень Радою.

Інституційна система Європейських Спільнот отримувала нові завдання в процесі європейської інтеграції, що продовжувався як результат зустрічей на вищому рівні, проведених у Мадриді (червень 1989 р.), Страсбурзі (грудень 1989 р.) і Дубліні (червень 1990 р.). На цих самітах було вирішено (не без заперечень) рухатися до економічного й валютного союзу і скликати міжурядову конференцію з питань політичного союзу.

Глобалізаційні процеси 1990-х років справили досить потужний вплив на Європу загалом та на Європейські Спільноти – зокрема. Радикальні суспільно-політичні зміни в країнах Східної Європи, що відбувалися в цей час, падіння в 1989 році Берлінської стіни та об'єднання німецького народу, крах Союзу Радянських Соціалістичних Республік як комуністичної імперії, інші події глобального характеру спричинили закінчення холодної війни, яка офіційно була припинена 21 листопада 1990 р. підписанням у Парижі 32 європейськими країнами, США і Канадою “Паризької хартії” з нагоди конференції з питань безпеки і співробітництва в Європі. Підписуючи Хартію обсягом 45 сторінок, учасники угоди взяли на себе зобов'язання дотримуватися принципів демократії, прав людини, співробітництва, соціальної справедливості й економічної свободи.

Саме ці події наблизили Європейські Спільноти до їх об'єднання в 1992 р. в Європейський Союз на підставі Маастрихтського договору та до відповідних змін в інституційній системі.

Як видно з аналізу історичних джерел виникнення і становлення інституційної системи Європейського Союзу, ця система в тому вигляді, у якому вона існує сьогодні, склалась далеко не відразу. Доказом цього є, насамперед, засновницькі договори, які не тільки стали юридичною базою її організації і діяльності, але й багато в чому визначили майбутнє даної системи як організаційної основи європейського врядування.

1.3 Розширення Європейського Союзу як прогресуючий процес поглиблення європейської інтеграції

В наші дні ЄС є об'єднанням 28 держав-членів, на території якого мешкає більше 500 млн осіб, з найбільшим ринком товарів та послуг у світі. Сукупний ВВП (по паритету купівельної спроможності) у 2012 році держав-членів ЄС

становив 16 трлн. 92 млрд дол. випередивши США з показником 15 трлн 685 млрд дол., що в розрахунку на 1 особу становить 31 607 дол., а за номінальним ВВП – 35 116 дол. [19].

Перші етапи поглиблення європейської інтеграції характеризувалися тим, що вони протікали на відносно обмеженій території, яка охоплювала лише шість країн: Францію, Італію, Німеччину, Бельгію, Нідерланди і Люксембург. В економічному сенсі ці країни керувалися принципами досить сильного колективного протекціонізму, який протягом певного періоду сприяв становленню Європейських Спільнот як одного з найбільш потужних центрів глобальної економічної системи, перетворенню підприємств цих країн на конкурентоспроможних суб'єктів господарювання, здатних протистояти потужним американським транснаціональним корпораціям. Економічне піднесення Спільнот створювало передумови і для зміцнення політичних позицій країн-членів, які значно підсилювалися започаткуванням формування спільних політичних інститутів, а згодом – і формування спільної зовнішньої політики та політики безпеки. Таким чином, прогресуючий процес поглиблення європейської інтеграції, досягнення її первісних цілей створив передумови для територіального розширення Європейських Спільнот, а згодом – і Європейського Союзу. Ця мета диктувалася геополітичними та гео економічними інтересами зміцнення своїх позицій в епоху, коли почали формуватися нові риси світової економіки, які зараз прийнято характеризувати як процес глобалізації [77, с. 55].

Початком процесу інтеграції країн Західної Європи вважається 9 травня 1950 року, коли міністр закордонних справ Франції Р.Шуман запропонував створити спільний ринок вугільної і сталеливарної продукції Франції, ФРН та інших західноєвропейських країн. Ця пропозиція була реалізована в 1951 році Паризьким договором про створення Європейської Спільноти вугілля та сталі (ЄСВС), до якої увійшли шість країн: Бельгія, Італія, Люксембург, Нідерланди, Німеччина та Франція.

На основі досягнутого позитивного досвіду ЄСВС об'єднавчий процес був поширений на економіку в цілому, і в 1957 р. був підписаний Римський договір про створення Європейської економічної спільноти (ЄЕС) та Європейської спільноти з атомної енергії (Євроатому). Цілями ЄЕС було визначено створення митного союзу, усунення внутрішніх торговельних бар'єрів усередині Спільноти (забезпечення вільної торгівлі) та створення спільного ринку; основною метою Євроатому була співпраця у використанні ядерної енергії у мирних цілях. У 1967 р. відбулося об'єднання виконавчих органів вищеназваних трьох Спільнот, у результаті чого була створена єдина структура інститутів, що забезпечують розвиток європейської інтеграції. Основними серед них є Європейська Комісія, Рада ЄС, Європейський Парламент і Суд Європейських Співтовариств. Практично одночасно, в 1968р., завершується створення митного союзу ЄС [43, 27, 36, 52, 92, 96, 103, 107].

Посилення інтеграційних процесів у Західній Європі саме після Другої світової війни обумовлене, як вважає Є.Рябінін, низкою чинників:

по-перше, Європа вдруге стала ареною найкривавішої битви, а отже, потрібно було розробити та вжити необхідних заходів з метою недопущення подібних масштабних конфліктів;

по-друге, інфраструктура Європи зазнала значних руйнувань, фінансово-економічна галузь практично не функціонувала. Те, що Європа, яка мала колись колонії по всьому світові, виявилася відкинутою на декілька рівнів розвитку, вважалось принизливим фактором, якого європейці намагалися якнайшвидше позбутися та повернути свій вплив на геополітичній арені світу;

по-третє, на тлі США та СРСР, що набирали впливовості у світі, Європа намагалася стати третьою силою [90].

Досліджуючи чинники єдності Європи, В.Посельський звертає увагу не те, що у своєму вивченні історичних витоків європейської ідеї Ж.-Б.Дюрозель (відомий єропеїст) вказує на такі чотири типи єдності Європи в історії:

– єдність на основі спільної ідеології (середньовічна “Християнська республіка”);

- єдність через силу (Європа Наполеона і Гітлера);
- єдність у різноманітності (“концерт” європейських держав на основі принципу монархічної легітимності, а пізніше – принципу національного самовизначення);
- єдність через взаємну згоду (проекти “Сполучені Штати Європи” ХІХ-ХХ ст.) [79, с. 214-222].

Поворотним пунктом в історії Європи стали повоєнні роки, характерною особливістю яких була втрата Західною Європою свого панівного становища у світі на користь СРСР і США. Дві потужні країни, які перемогли фашизм у Європі, продовжували між собою боротьбу за неї: зі Сходу Радянський Союз намагався продовжити свою військово-політичну експансію на Захід, в той час як США прагнули впливати на політико-економічні процеси на європейському просторі.

Як зауважує Дж.Кеннан, головним для англійської та американської політики стало забезпечення участі Великої Британії в Європейській Економічній Спільноті (ЄЕС). Реалізація цих планів практично зняла з порядку денного питання про подальший розвиток політико-економічних аспектів “особливих відносин”. Позицію США з цієї теми виклав президент Р.Ніксон, який як прихильник більш тісних англо-американських відносин і навіть якихось короткострокових особливих угод між двома країнами, висловлював сподівання, що Англії вдасться домогтися більш тісних зв’язків з континентом. Він постійно стверджував, що місце Англії у Європі, будучи переконаним, що Європі потрібна Англія, а Англії потрібна Європа [39, с. 23].

9 серпня 1961 р. Великобританія подала заявку на вступ до ЄЕС. В той же час аналогічні заявки подали Данія та Ірландія. Однак позиція Франції щодо прийняття Великобританії була негативною, головну роль в якій відігравав тодішній президент де Голль. Його суб’єктивне відношення у цьому питанні базувалося на підозрі, що Велика Британія прагне зсередини підірвати ЄЕС, дестабілізуючи внутрішні відносини між шістьма країнами-членами Європейської спільноти вугілля і сталі, Європейської економічної спільноти та

Євратому. Також де Голль вважав, що Великобританія разом зі своїм традиційним партнером США нібито не давали Франції повноцінно діяти в рамках НАТО, що пізніше навіть спричинило вихід французьких збройних сил з НАТО в 1966 р.

Крім де Голля проти вступу Великобританії до Європейських Спільнот були й інші європейські урядовці і політики. Так, перший генеральний секретар Ради Європи П.Спаак свого часу заявив, що будь-яка спроба об'єднання Європи може бути успішною тільки в тому разі, якщо в ній не буде брати участь Велика Британія [38, с. 4].

Як зауважує Є.Рябінін, по суті, П.Спаак був правий, оскільки Велика Британія досі не приєдналася до євро та шенгенської зон, що свідчить про її бажання зберегти свою острівну незалежність.

Проте, така оцінка тодішньої і сучасної ролі Великобританії видається досить спрощеною, оскільки ця острівна країна виступала і виступає в європейській інтеграції не лише за збереження своєї острівної незалежності, але й за збереження державної незалежності будь-якої країни-члена ЄС в межах договірних положень.

Євроінтеграційний процес Великобританії був досить складним і тривалим, про що свідчать такі історичні факти, як накладення де Голлем в 1963 р. вето на переговори. Така позиція Франції дещо похитнула рівновагу всередині Європейських Спільнот і навіть стала своєрідним каталізатором виявлення вже існуючих суперечностей між країнами-засновниками, спровокувала до того налагоджені і безконфліктні відносини між Німеччиною та Францією. У відповідь на вето де Голля Велика Британія створила Асоціацію вільної торгівлі з кількома європейськими країнами та членами спільнот, яка проіснувала досить короткий час із-за неефективності. Оголошуючи друге вето, де Голль заявив, що членство Англії було б несумісним зі спробою перетворити Європу на “противагу величезної могутності США”, зробити її незалежною від іноземної економічної, грошової та політичної системи [82, с. 194] на противагу ЄЕС.

Наступну заявку Британія подала в 1969 р. після відставки де Голля. На початку 1972 р. питання про вступ Англії до ЄЕС було вирішено: 22 січня в Брюсселі англійський прем'єр-міністр Е.Хіт підписав договір про приєднання країни до "Спільного ринку". Одночасно було досягнуто угоди про вступ в ЄЕС Ірландії та Данії, що й було реалізовано 1 січня 1973 року.

Десятим членом Спільноти стала Греція, яка приєдналася до ЄЕС 1 січня 1981 року. Дорога до членства виявилася довгою. Країна була спустошена гітлерівською окупацією та чотирирічною громадянською війною. Однак після реформ 1958 р. Греція подала заявку на членство, у чому були зацікавлені Європейські Спільноти, оскільки це відкривало доступ до басейну Середземного моря. Тому 1961 р. в Афінах було підписано угоду про асоціацію. Однак у 1967 р. в Греції стався переворот, унаслідок якого було встановлено диктатуру чорних полковників. Відносини з нею поліпшилися лише в 1974 р. після повалення режиму. Наступного року Греція знову подала заявку і з 1 січня 1981 р. стала членом Спільноти.

Падіння диктатури в Іспанії та Португалії також відкрило цим країнам двері до ЄЕС. Але переговори тривали дуже довго. Головна причина – величезна різниця між економічним розвитком обох країн-кандидатів і ЄЕС. Особливо побоювалися Франція й Італія, оскільки обидві країни могли стати серйозними конкурентами у виробництві традиційної для середземноморського регіону сільськогосподарської продукції, однак вони стали членами спільнот 1 січня 1986 року. Ці країни мали так звані перехідні строки, під час яких не могли повністю використовувати вигоди, надавані членством у ЄЕС (для Іспанії цей термін у сільському господарстві тривав 10 років, для Португалії – 5 років, 7-10 у рибальстві для обох країн і 7 – для вільного руху робочої сили). Прийняття цих двох країн та Греції стало важливою історичною подією, яка стала своєрідним історичним прецедентом, оскільки членами ЄЕС стали ті європейські країни, які були значно біднішими за інші країни-члени Спільнот. Більше того, ідея поширення європейських політичних, соціальних і моральних

цінностей у країнах, де донедавна панувала диктатура, виявилася сильнішою за побоювання про власний добробут.

Досягнення первісних цілей, визначених Римським договором 1957р., об'єктивно підвело до постановки питання про подальший розвиток інтеграції. Етапним у цьому сенсі стало підписання в 1986 році Єдиного європейського акту – ЄСА, що поставив завдання створення до 1 січня 1993 р. єдиного внутрішнього ринку, запровадив спільну політику в соціальній сфері, й галузі науково-технологічного розвитку, охорони навколишнього середовища. Договір не лише вніс зміни до договорів про утворення Європейських Співтовариств, але й поширив інтеграційний процес на сферу зовнішньої політики, поставив питання про утворення Європейського Союзу як інституту не лише економічного, а й політичного.

У 1989 році епоха холодної війни між двома групами держав підходила до кінця, а вплив СРСР у Східній Європі стрімко падав. У міру того, як комуністичні держави почали перехід до ринкової економіки, орієнтуючись на європейську інтеграцію, ЄЕС стало розглядати питання про розширення на Схід.

Наступним кроком у процесі європейської інтеграції стало підписання в лютому 1992 році Маастрихтського договору про Європейський Союз (ДЄС), що визначив так звані “три стовпи Європейського Союзу”. Перший – це Європейські Спільноти, другий – спільна зовнішня політика та політика безпеки, третій – співробітництво у сферах юстиції і внутрішніх справ. В економічному сенсі прийняття Маастрихтського договору фактично означало курс на форсоване завершення формування єдиного внутрішнього ринку та перехід до реалізації ідеї економічного та валютного союзу.

Після створення Європейського Союзу (1992 рік) на початку 1993 р. розпочалися переговори про вступ з Австрією, Швецією, Фінляндією та Норвегією. Рішення про вступ до ЄС мало бути ухвалене на всенародних референдумах у цих країнах. У Норвегії, яка в 1972 р. вже подавала заявку, але її громадяни на референдумі відмовилися від вступу, складніше за все було

передбачити результати нового референдуму. І на цей раз головні противники євроінтеграції, якими були робітники сільського господарства та рибалки, поставили Норвегію поза Європейського Союзу. У Швеції та Фінляндії результати виявилися позитивними. Поява в 1995 р. трьох нових членів – Австрії, Швеції, Фінляндії – змінила політичну конфігурацію ЄС. Хоча ці країни за своїми світоглядними, економічними та соціальними параметрами порівняно близькі до держав-членів ЄС, які складають ядро Союзу, однак їх приєднання знову загострило проблему збалансованості між поглибленням об'єднувачих процесів і розширенням географічних кордонів інтеграційних меж. Така ситуація зумовила розвиток вироблених раніше теорій і концепцій диференційованої інтеграції, які покликані дати відповіді на ризики, виклики і загрози, які несуть з собою явища і процеси європейської інтеграції.

Вперше рішення про необхідність одночасного поглиблення інтеграції та приєднання нових членів було прийнято в Гаазі в грудні 1969 р., тобто практично одночасно із завершенням створення спільного ринку “шістки”. З того часу вже відбулося сім етапів розширення ЄС: у 1973р. до “шістки” приєдналися Велика Британія, Данія та Ірландія; у 1981р. – Греція; у 1986р. – Іспанія і Португалія; у 1995р. – Австрія, Фінляндія і Швеція; у 2004 році – Естонія, Латвія, Литва, Польща, Чехія, Словаччина, Словенія, Угорщина; у 2007 році – Болгарія, Румунія; у 2013 році – Хорватія.

Як наголошується в науково-популярній літературі, кожен етап розширення збільшує територію, чисельність населення та сукупний економічний потенціал Союзу, але водночас – зменшує економічні показники в розрахунку на душу населення [107, с. 27]. При цьому зазначається, що ЄС, здійснюючи стратегію, спрямовану на розширення свого соціально-економічного та політичного простору, жертвує поточними інтересами забезпечення максимально високого життєвого рівня членів Спільноти. Ця стратегія, очевидно, виходить з того, що завдяки ширшому інтеграційному простору, в перспективі вдасться отримати істотні геоекономічні та геополітичні переваги.

В той же час, з поглибленням інтеграційного процесу об'єктивно наростають проблеми із забезпеченням однорідності європейського простору. Ця особливість пов'язана із включенням в орбіту інтеграції нових членів, які за рівнем соціально-економічного розвитку є менш підготовленими до участі у вищих формах об'єднавчого процесу.

Ця неоднорідність збільшилася після останніх розширень ЄС та прийняття до його складу нових членів, більшість з яких знаходяться на нижчому рівні економічного розвитку, порівняно з нинішніми членами ЄС. Водночас, слід зауважити, що істотне зниження середнього по ЄС рівня ВВП на душу населення може спричинити невдоволення широких верств населення нинішніх членів ЄС – оскільки вони не будуть миритися зі зниженням свого життєвого рівня заради непевних компенсацій у майбутньому.

Варто також відзначити, що минулі етапи розширення відбувалися на більш низьких етапах інтеграції: перший і другий – на стадії існування спільного ринку, за відсутності елементів політичного союзу (1957-1968 рр.); третій – на початку переходу до формування єдиного внутрішнього ринку, при лише поставлених цілях формування спільної зовнішньої політики (1969-1973 рр.); четвертий – вже після утворення єдиного внутрішнього ринку, але за відсутності економічного та валютного союзу, остаточно сформованих спільної зовнішньої політики та політики безпеки, співробітництва у сфері юстиції і внутрішніх справ (1985-1992 рр.). П'ятий етап розширення – це розширення, що відбувалося безпосередньо на стадії завершення формування економічного та валютного союзу, значного прогресу на шляху формування політичного союзу, поглиблення співпраці у сфері безпеки (1993-1999 рр). Шостий і сьомий етапи відбувалися в умовах поглибленого реформування всіх сфер суспільного життя європейців, що робило питання подальшого розширення особливо складним як у політичному, економічному, так і в правовому та процедурному аспектах (2000-до ц.ч.). Про це свідчить тривала конституційна криза (2003–2009 роки), яка загалом закінчилася цілком позитивно.

Новим кроком поглиблення взаємодії стало підписання в червні 1997 році Амстердамського договору, який вніс істотні зміни в засновницькі договори про Європейську економічну спільноту та Європейський Союз. Прийняття Амстердамського договору привело інституційні механізми ЄС у відповідність до цілей, визначених Маастрихтським договором. Особливу роль у цьому відіграло укладення в 1997 року Шенгенської угоди про вільне пересування громадян у межах Євросоюзу.

Додаткові зміни в чинні механізми інституційного розвитку ЄС були внесені на засіданні Європейської Ради 7-9 грудня 2000 року ухваленням Ніццького договору. Ці зміни, що набули чинності після ратифікації Договору всіма 15 членами ЄС, спрямовані одночасно і на цілі поглиблення інтеграції, і на адаптацію до розширення ЄС, яке відбулося у 2004 році. За рік до цього в Афінах державами-членами ЄС і десятьма вищезгаданими країнами-претендентами на вступ до ЄС був підписаний договір про приєднання (16 квітня 2003 року). Договір був ратифікований і набув чинності 1 травня 2004 року.

Ще більш геополітичним стало розширення 2004–2007 рр., якщо його порівнювати з розширенням 1981–1986 років. Колишні країни-учасники соціалістичного табору, які вийшли з-під комуно-радянського впливу, взяли чіткий курс на європейську інтеграцію як основу їхнього подальшого розвитку. Основною метою країн п'ятого розширення було повернення до Європи, тим більше, що в цьому їх підтримували 15 держав-членів ЄС, наголошуючи на необхідності відновити історичну справедливість, знищити лінії штучного розподілу на Європейському континенті, що виникли після Другої світової війни.

З розпуском Варшавського Договору та Ради Економічної Взаємодопомоги, розпадом Радянського Союзу на 15 окремих держав політичний центр у Європі пересунувся на захід. В умовах певного вакууму впливу, що виник і мав бути заповнений, Євросоюз інтенсифікував свої відносини з країнами Центральної та Східної Європи, що врешті призвело до

формування курсу на новий етап його розширення. Це рішення, на відміну від тих, що приймалися на попередніх етапах розширення Євросоюзу, мало скоріше політичне, ніж економічне підґрунтя, і на сьогодні залишається серйозним викликом для майбутнього ЄС.

Інтеграція високорозвинених держав із країнами з низьким рівнем економічного розвитку, що перебували в процесі системної трансформації, посилила неоднорідність загального економічного простору Євросоюзу [7, с. 21]. Незважаючи на це, їхнє приєднання до внутрішнього ринку ЄС значно розширило його ємність. З'явилися можливості більш ефективного розподілу праці за рахунок використання відносно дешевої та кваліфікованої робочої сили.

Як справедливо наголошується в літературі, розширення 2004 р. – явище не лише безпрецедентне, але й унікальне, оскільки, по-перше, ніколи раніше Євросоюз не запрошував до вступу настільки велику групу країн;

по-друге, до цього власне розширення було процесом перетворення на більш інтегроване об'єднання;

по-третє, у 2004 р. членами Союзу стали держави, які значно відрізнялися від інших за багатьма показниками [39, с. 76].

Адже, жодна країна з нових членів повністю не відповідала Копенгагенським критеріям, жодна з них не завершила процес адаптації національного законодавства до *acquis communautaire*.

На сьогоднішній день процес вступу супроводжується цілим рядом формальних кроків, починаючи з передвступного договору і закінчуючи ратифікацією заключного договору про вступ. Контроль за дотриманням процедур здійснює Єврокомісія, хоча з переговори з конкретних питань проводяться між країнами-членами союзу і країною-кандидатом.

Принципова можливість для європейських країн стати повноправними членами ЄС була визнана ще Римським договором, положення якого з цих питань були розвинуті і закріплені в наступних засновницьких договорах, включно до Лісабонського договору 2007 р. В.Посельський зауважує, що

“зазвичай політологи вказують на п'ять засадничих умов вступу до Євроспільноти, які можуть означати як географічний, політичний, економічний, правовий критерії, а також критерії внутрішньої готовності Союзу” [79, с. 214-222].

У червні 1993 р. на засіданні Європейської Ради в Копенгагені країни ЄС визнали можливим приєднання нових членів з числа країн Центральної Європи, але за умови досягнення ними політичних, економічних критеріїв та інших вимог, пов'язаних зі вступом, які отримали назву “Копенгагенських критеріїв”.

“Копенгагенські критерії”, як справедливо зауважує В.Лавриненко, є тим комплексом стандартів функціонування та розвитку Європейського Союзу, який надає можливість йому виходити на все більш досконалі форми функціонування соціального організму. Досягнення цих стандартів розвитку для України є першочерговим завданням в реалізації її європейських прагнень. Це її нинішнє “національне завдання” [46, с. 591-592].

Політичні критерії вимагають від держав-учасниць, як зазначає Ж.Сорон, наявності “стабільних інституцій, які б гарантували додержання демократії, верховенства права, прав людини, поваги прав меншин та їхній захист”. Економічні критерії вимагали наявності “життєздатної ринкової економіки, а також здатності витримати конкуренцію на внутрішньому ринку Союзу”. Що стосується інших вимог, то вони полягали в тому, що держави-кандидати мали “виконати зобов'язання, що витікають з членства в ЄС шляхом додержання відповідних політичних, економічних вимог та вимог у валютній сфері” [96, с. 114].

Не дивлячись на те, що в Копенгагенських критеріях немає тлумачення “інших критеріїв”, цілком можна віднести до них географічний, правовий критерії, а також критерії внутрішньої готовності Союзу. В.Посельський зауважує, що, попри тривалі дискусії щодо фізичних меж європейського континенту, політична географія досить чітко визначає якість “європейської держави” з певними застереженнями лише стосовно двох євразійських країн: Туреччини, 3% території якої знаходиться в Європі, а решта – в Азії, та

Російської Федерації, яку умовно поділяють на європейську і азіатську частини [79, с. 215].

Правовий критерій, який ще називають критерієм *acquis communautaire* і який передбачає вимогу цілісного впровадження нормативно-правового доробку Спільноти державами-кандидатами на вступ, було застосовано до Великобританії, Ірландії та Данії ще в 1973 р. в процесі першого розширення Європейської Економічної Спільноти. В подальшому правовий критерій було конкретизовано в 1993 р. в Копенгагені стосовно країн Центральної Європи як спроможність взяти на себе в повному обсязі зобов'язання, пов'язані зі вступом до ЄС, зокрема дотримуватися цілей політичного, економічного та монетарного союзу. Практичне виконання цього критерію передбачає обов'язок держави-кандидата привести свої правові системи у відповідність передусім з первинним та вторинним законодавством ЄС.

Як справедливо наголошує В.Посельський, "...дотримання правового критерію виходить далеко за межі початкових "кандидатських" зусиль держави-претендента на вступ, а вимірюється радше її юридичною та адміністративною спроможністю виконувати вже взяті зобов'язання. У цьому контексті Європейська Рада в Мадриді (грудень 1995 року) наголосила на потребі "пристосування адміністративних структур" країн ЦЄБ, щоб держави-кандидати могли "ефективно застосовувати *acquis* за допомогою відповідних адміністративних та судових органів" [79, с. 219-220].

Не менш важливим є ще такий критерій, як критерій внутрішньої готовності Союзу до розширення, хоча він ґрунтується загалом на суб'єктивному баченні окремих держав-членів, аніж на чіткості відповідних умов. Це призводило до неоднозначної оцінки багатьма європейцями чергового розширення ЄС, що навіть зумовило їх поділ на "єврооптимістів" та "євроскептиків". В.Посельський підкреслює, що буде помилкою розглядати приєднання нових членів до Спільноти лише як загрозу її цілісності та дієвості. За влучним висловом британської дослідниці Х.Грейб, перспектива розширення

відіграє роль “необхідного каталізатора довгоочікуваних реформ” усередині Євроспільноти” [79, с. 220-221].

Чисто теоретично будь-яка європейська країна може приєднатися до Європейського Союзу. Після подачі заявки про вступ розпочинається процедура початку переговорів щодо вступу тієї чи іншої країни. Рада ЄС консультується з Комісією та Європарламентом і виносить відповідне рішення. Рада відхиляє або схвалює заявку тільки одностайно. Щоб отримати схвалення заявки, країна повинна відповідати наступним критеріям:

- повинна бути “європейською державою”;
- повинна дотримуватися принципів свободи, демократії, поваги до прав людини і фундаментальних свобод, верховенства закону.

Інституційне затвердження п’яти вищезазначених критеріїв і принципів їх імплементації (загальна недискримінація диференціація держав-кандидатів за темпами поступу) не усуває з процедури приєднання до ЄС певної політичної та юридичної невизначеності. На думку В.Посельського, зазначені критерії є лише своєрідними операційними “правилами вступного руху”, які не покладають на держав-членів конкретних юридичних зобов’язань (тобто рішення у цій сфері не підлягають компетенції Суду ЄС) щодо того, як трактувати прохання про членство з боку інших європейських країн. Тож, як слушно констатує іспанський дослідник Х.Торелланка, процедура набуття членства в ЄС надає європейським країнам-претендентам тільки можливість, а не право приєднатися до Союзу [79, с. 229-230].

Крім того, існують п’ять так званих критеріїв конвергенції (зближення), виконання яких дає країнам право вступу до економічного та валютного союзу. Вони стосуються цінової стабільності, дефіциту бюджету, державного боргу, стабільності національної валюти та відсоткових ставок.

Варто зазначити, що до нових країн-кандидатів вимоги виконання критеріїв вступу значно жорсткіші, ніж це було в межах попередніх етапів розширення. Крім того, перелік основних критеріїв може доповнюватися ЄС у ході переговорів з країнами-кандидатами.

Правовою основою цього є положення Лісабонського договору (2007 р.), розділ 5 якого присвячений загальним положенням щодо зовнішніх дій Союзу та особливі положення щодо спільної зовнішньої та безпекової політики. Ст. 21 Договору містить норму, на основі якої Союз у своїх діях на міжнародній арені керується принципами, які надихнули на його створення, розвиток та розширення та які він має намір поширювати у світі, а саме такими: демократія, верховенство права, універсальність та неподільність прав людини та основоположних свобод, повага до людської гідності, принципи рівності та солідарності, а також дотримання принципів Статуту ООН та міжнародного права. Союз прагне розвивати відносини та встановлювати партнерство з третіми країнами та міжнародними, регіональними або світовими організаціями, що поділяють принципи, зазначені в абзаці першому. Він сприяє пошукові багатосторонніх рішень спільних проблем, зокрема в рамках Організації Об'єднаних Націй.

Крім того, Союз визначає та здійснює спільну політику та заходи й працює заради досягнення високого рівня співпраці в усіх сферах міжнародних відносин для того, щоб:

- (а) гарантувати свої цінності, основоположні інтереси, безпеку, незалежність та цілісність Союзу;
- (b) зміцнювати й підтримувати демократію, верховенство права, права людини та принципи міжнародного права;
- (с) оберігати мир, запобігати конфліктам і зміцнювати міжнародну безпеку згідно з цілями та принципами Статуту Організації Об'єднаних Націй, з принципами Гельсінського Заключного Акту та цілями Паризької Хартії, включаючи такі, що стосуються зовнішніх кордонів;
- (d) заохочувати сталий розвиток економіки, суспільства й довкілля країн, що розвиваються, з головною метою – викоренити бідність;
- (е) сприяти інтеграції всіх країн у світову економіку, включаючи шляхом поступового скасування обмежень міжнародної торгівлі;

(f) сприяти розвиткові міжнародних заходів з метою збереження та поліпшення стану довкілля й зваженому управлінню світовими природними ресурсами, щоб забезпечити сталий розвиток;

(g) допомагати населенню, країнам та регіонам, що постраждали від природних або антропогенних стихійних лих;

(h) сприяти розвитку міжнародної системи, що ґрунтується на тіснішій багатосторонній співпраці та належному світовому врядуванні [108, с. 83/28-83/29].

Останнє розширення Євросоюзу відбулося 1 липня 2013 року, коли Хорватія стала 28-м учасником ЄС. Ця країна з моменту розпаду Югославії добилася найкращих після Словенії результатів у відновленні та стабілізації ринкової економіки. Протягом восьми років Хорватія здійснювала рух до Європейського Союзу, розпочавши в його жовтні 2005 року, а у 2011 році було заявлено, що дану країну буде прийнято до ЄС.

Щодо подальшого розширення, то кандидатами на членство в Європейському Союзі є Ісландія, Туреччина, Сербія, Чорногорія та Македонія. Потенційними кандидатами, які ще не подали заявку на членство, є Боснія і Герцеговина та Косово (частково визнана). Заявка на членство вже надіслана Албанією [19].

Висновки до розділу 1

Підсумовуючи вищевикладене, можна зробити такі висновки:

1. Сучасні теорії, концепції та підходи до розуміння процесу становлення інституційної системи Європейського Союзу, а саме таких типів, як функціонального, трансакціонального, неофункціонального, міжурядового, взаємозалежності, аналізу внутрішніх політичних процесів, ліберального міжурядового, багаторівневого правління, порівняльної політики, історичного інституціоналізму та нового інституціоналізму, засвідчують, з одного боку,

багатовимірність, багатогранність, комплексність, складність та динамічну еволюційність теоретико-методологічної основи дослідження європейських реалій, а з іншого – наявність фундаментальних теоретико-прикладних засад євроінтеграційного процесу.

2. У визначенні і досягненні кінцевих результатів європейської інтеграції ключову роль відіграють інституції ЄС, теоретико-методологічною основою діяльності яких є новий інституціоналізм, що передбачає три аналітичні підходи: історичний інституціоналізм, раціональний вибір інституціоналізму і соціологічний інституціоналізм. Про підхід мереж політики можна думати як про застосування нового інституціоналізму, оскільки це термінологічне словосполучення зрозуміле в його найширшому розумінні. Даний підхід використовується для відображення й аналізу процесів і результатів політики.

3. Наукові розробки зарубіжних та вітчизняних учених, що містяться в сучасних теоріях, концепціях та підходах до розуміння процесу становлення інституційної системи Європейського Союзу, можна згрупувати за такими напрямками:

- теоретичні й концептуальні підходи до вивчення процесу європейської інтеграції та існуючі в науці доктрини, концепції і теорії, що є основою розвитку європейських управлінських тенденцій;

- концептуальне розуміння європейської інтеграції як одного з процесів соціальних закономірностей, у якому роль суб'єкта управління відіграє інституційна система Європейського Союзу, а об'єктом є держави-члени ЄС, держави-кандидати та держави-претенденти на вступ до ЄС;

- цільова спричиненість європейського управління та похідний від неї прикладний багаторівневий і комплексний інструментарій: завдання, повноваження, компетенції, функції, принципи ЄС;

- концептуально-нормативна обумовленість розвитку європейського врядування;

– генезис інституційної системи Європейських Спільнот/Європейського Союзу;

– європеїзація сфер суспільного життя як прояву закономірності світового розвитку та обґрунтування її впливу на державне управління в Україні.

– державні стратегії європейського вибору України, зумовлені процесом європейської інтеграції як складника геополітики, світових процесів та міжнародної інтеграції.

4. Інституційна система ЄС є певним відображенням природи, цілей і завдань, тенденцій розвитку спочатку Спільнот, а потім і Союзу, організаційно-управлінським втіленням європейської інтеграції. Основним аргументом щодо цього висновку є той факт, що добір інституцій, визначення їхнього статусу, і особливо наділення їх необхідними повноваженнями не мають випадкового характеру, а ґрунтуються на добре продуманій концепції, чіткому розумінні цілей і конкретних завдань системи управління справами Спільнот і Союзу.

5. Тенденції розвитку інституційної системи ЄС в сучасних євроінтеграційних та глобалізаційних процесах характеризуються, по-перше, тим, що сама система не статична, а достатньо динамічна, порівняно швидко адаптується до мінливих умов. Згодом у ній з'являються нові установи, а роль і функції наявних істотно модифікуються; по-друге, як вся система, так і її окремі елементи відображають у своєму розвитку перерозподіл повноважень між ЄС з одного боку, та державами-членами – з другого; це зумовлено передусім зростанням масштабів євроінтеграційних процесів та їхнім ускладненням; по-третє, хоча інституційна система ускладнюється, навіть бюрократизується, загалом вона виявилася здатною більш-менш адекватно реагувати на виклики часу.

6. Прогресуючий процес поглиблення європейської інтеграції, досягнення її первісних цілей створив передумови для територіального розширення спочатку Європейських Спільнот, в згодом – і Європейського Союзу. Ця мета

диктувалася геополітичними та геоекономічними інтересами зміцнення європейських позицій в епоху, коли формувалися нові риси світової економіки, які зараз прийнято характеризувати як процес глобалізації. В результаті Європейський Союз 1 липня 2013 р. поповнився новим 28-им членом (Хорватія).

7. Розширення Європейського Союзу забезпечується відповідними змінами інституційної системи ЄС, постійним вдосконаленням її механізмів та необхідних процедур, спрямованих на ефективне функціонування цієї системи. На процес поглиблення європейської інтеграції впливають дії європейських країн, які прагнуть стати повноправними членами ЄС, спрямовані на дотримання таких п'яти засадничих умов вступу до ЄС, як географічного, політичного, економічного, правового критеріїв, а також критеріїв внутрішньої готовності Союзу можуть забезпечити країнам-претендентам успішний вступ в ЄС.

РОЗДІЛ 2

РОЗВИТОК ІНСТИТУЦІЙНОЇ СИСТЕМИ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ В ПРОЦЕСІ РОЗШИРЕННЯ

2.1 Функціонування інституційної системи в процесі реалізації політики розширення

Науковий та практичний інтерес до функціонування інституційної системи (або системи органів влади і управління) в Європейському Союзі не лише не зменшується, а навпаки – ще більше зростає з кількох причин:

по-перше, після вступу в силу в грудні 2009 року Лісабонського договору, який отримав назву консолідованої версії Договорів про Європейський Союз та Договір про функціонування Європейського Союзу, суттєво змінена інституційна система та її конкретні елементи, що, очевидно, потребує детального вивчення;

по-друге, необхідність розуміння побудови і організації сучасної системи органів влади і управління ЄС зумовлена новим характером майбутніх відносин між Україною та Євросоюзом, які будуються на основі нового міжнародно-правового акту, яким є Угода про асоціацію між Україною та Європейським Союзом та його державам-членами, яка змінила Угоду про партнерство та співробітництво між Україною та ЄС;

по-третє, потребою реформування національної системи державної влади і управління у відповідності до Копенгагенських та Мадридських критеріїв, яка була б спроможною “рухати” Україну євроінтеграційним шляхом, та з використанням досвіду аналогічних реформуваль в європейських країнах, що стали членами ЄС в 2004 та 2007 роках [67, с. 194].

Постійна увага до інституційної системи Європейського Союзу пояснюється тим, що цей сучасний феномен є своєрідним запобіжником управлінської стабільності та стійкого розвитку Союзу. Особливої уваги

заслужують такі окремі елементи цієї системи, якими є основні та допоміжні органи, агенції, інші установи, на які покладено політичні, управлінсько-адміністративні, координаційні та інші функції і повноваження. Всі ці елементи зазнають постійного розвитку і вдосконалення, зумовленого динамікою функціонування Євросоюзу, зокрема після його безпрецедентного розширення в 2004 та 2007 роках, а також останнього приєднання до його складу 1 липня 2013 року Хорватії.

Не можуть ці зміни в інституційній системі ЄС залишатися поза увагою і вітчизняних науковців, тим більше, що потреба в знаннях про неї посилюється укладенням Угоди про партнерство та співробітництво між Україною та ЄС.

Як і попередні розширення, прийом нових держав до Європейських співтовариств тісно пов'язаний, на думку В.Копійки, з внутрішніми трансформаціями, що зумовлює додаткові протиріччя і навіть конфлікти. Дискусії на теми внутрішнього реформування ЄС у цей час фактично зводяться до обговорення двох основних питань: процедури прийняття рішення та формування відповідних інституцій, а також реформування основних спільних політик ЄС і його фінансової системи. Якщо перший блок вимагає реконструкції всієї інституційної системи ЄС, яка так чи інакше впливає на прийняття рішень, то останній – зосереджується на реформуванні функцій Співтовариства і, в першу чергу, таких його ключових програм, як Спільна аграрна політика та структурна політика, які разом споживають 80% бюджетних коштів ЄС [42, с. 282].

Реалізація політики розширення Європейського Союзу співпала в часі з роботою над проектом Договору про запровадження Конституції для Європи, тобто на початку третього тисячоліття. Запроваджені в Союзі нові підходи до європейського управління очевидно мали знайти своє належне відображення і закріплення в проекті зазначеного Договору, і насамперед щодо реформування інституційної системи ЄС. А.Тюшка цілком справедливо наголошує, що “творення Конституції Європейського Союзу припало на один із найскладніших періодів його історії. Непроста соціально-економічна ситуація в

низці держав-членів Союзу та в країнах-кандидатах на вступ, а також війна в Іраку стали випробуванням для розширеного ЄС та ідеї загальноєвропейської єдності в цілому. Створення спільних інституцій та вироблення єдиних правил, обмеження суверенітету держав у певних сферах, а також його трансфер призвели до об'єднання великої кількості європейських країн у межах єдиної системи правових актів та автоматично ліквідували *causa efficiens* розбрату” [105, с. vii].

Проекту Договору про запровадження Конституції для Європи присвячено багато досліджень як зарубіжних, так і вітчизняних науковців [6; 47; 48; 59; 78; 87; 88; 93]. Найбільш узагальнена, основна думка в цих дослідженнях зводиться до того, що Європейська Конституція покликана не замінити національні конституції держав-членів, а гармонійно співіснувати з ними. Маючи свої власні юрисдикцію та автономію, вона мала визначити сфери, у межах яких Європейський Союз наділений компетенцією діяти, установити окрему й цілісну інституційну систему, елементами якої є Європейський Парламент, Рада, Європейська Комісія, Суд Справедливості, Комітет регіонів та ін.

Важливо наголосити, що інституційна система Європейського Союзу, яка передбачалася в проекті Договору про запровадження Конституції для Європи, стала своєрідним фундаментом інституційної системи, закріпленої в Лісабонському договорі. Як відомо, Лісабонський договір 2007 року, який ще називають Договором про реформування Європейського Союзу, став основою для нині діючих двох інших договорів: Договору про Європейський Союз (ДЄС) та Договору про функціонування Європейського Союзу (ДФЄС) у консолідованих версіях 2009 року. Ці договори, які за ступенем юридичної значущості і сили належать до категорії засновницьких договорів серед правових актів ЄС, містять достатньо багато положень про інституційну систему ЄС. Зокрема у ДЄС інституціям присвячено окремий розділ III, статті 13-19, а у ДФЄС – розділ I “Інституційні положення” частини шість “Інституційні та фінансові положення”, статті 223 – 287 [42, с. 41-48, 196-223].

Функціонування інституційної системи ЄС спрямована, згідно з статтею 13 ДЄС, на те, щоб поширювати цінності Союзу, реалізовувати цілі Союзу, служити інтересам Союзу, його громадян та держав-членів, гарантувати узгодженість, ефективність та послідовність політик і дій Союзу.

Інституційна система спочатку Європейських Спільнот, а потім і Європейського Союзу, як справедливо наголошується в науковій літературі, набувала свого сучасного вигляду, що має форму своєрідного “каркаса” європейського управління, досить тривалий час. Історичні джерела її виникнення і становлення органічно й нерозривно зв’язані з процесом європейської інтеграції, а розвиток і вдосконалення відбуваються поетапно й узгоджено, супроводжуються її складними впливами. Проте цій системі завжди притаманна стійкість базових конструкцій, про що свідчить той факт, що жоден з її компонентів не був скасований за всю історію європейської інтеграції, а часткові зміни лише вдосконалювали загальну структуру [21, с. 150].

У Європейському Союзі функціонує форма правління, в якій розподіл влади не лише відбувається за оригінальною схемою на основі принципу розподілу влади, але й постійно розвивається. Суть застосовуваного в ЄС принципу розподілу влади полягає в тому, що, з одного боку, він забезпечує повну незалежність між собою законодавчих, виконавчих і судових органів ЄС, а з іншого – допускає суміщення цими органами законодавчої, виконавчої та судової функцій. Засновники Європейських Спільнот спочатку планували віддати перевагу інституційній системі, яка могла б відображати склад держав-членів у законодавчому органі (виборній асамблеї), у виконавчому органі (який віддзеркалював би рівновагу сил усередині цієї асамблеї) та в судовому органі (який розглядав би всі спори щодо застосування права Європейських Спільнот); всі інституції Європейських Спільнот мають бути незалежними від органів національної влади держав-членів і розміщуватися в одному місці на території Європейських Спільнот.

Однак були деякі міркування політичного й історичного характеру, які перешкодили практичному втіленню цих планів. Зокрема, впровадження такої

широкомасштабної програми неодмінно викликало б передання Європейським Спільнотам значної частини суверенітету держав-членів. Крім того, держави-члени цілком втратили б контроль за функціонуванням таких інституцій або навіть контакт із ними. Зникла б також будь-яка можливість урахувати національні інтереси в процесі прийняття Європейськими Спільнотами рішень.

Розроблена з урахуванням таких міркувань та водночас, наскільки це можливо, конституційних систем країн-членів, інституційна система Європейського Союзу набула таких особливостей, як суміщення функцій, поліцентричність структури, розподілена лояльність та розподіл влад.

Суміщення функцій означає, що принаймні три найважливіших інституції ЄС – Комісія, Рада та Європейський Парламент – наділені функціями різного характеру, які не можуть бути добре пристосованими до традиційного розмежування між законодавчими, виконавчими, судовими та наглядовими органами. Наприклад, хоча Комісія традиційно розглядається як виконавчий орган Спільноти, в окремих випадках вона суміщає всі ці чотири функції. Рада Міністрів ЄС, окрім законодавчої функції, також здійснює функції виконавчих або наглядових органів стосовно визначених питань. Європейський Парламент суміщає законодавчу функцію з контрольно-наглядовою, кадровою та інформаційнопросвітницькою.

Поліцентричність структури передбачає розміщення інституцій ЄС у різних державах-членах. Тобто, хоча основні органи ЄС незмінно розташовані в Брюсселі, їхні підрозділи також розміщуються в Люксембурзі та Страсбурзі. Центр ядерних досліджень Євратому, наприклад, розташований в Іспрі (Італія) та Калхемі (Велика Британія). Таке розташування дещо ускладнює процес європейського управління, проте, з іншого боку, воно надає іншим важливим центрам ЄС можливість робити свій внесок у розбудову Європи. Поліцентрична структура була затверджена спеціальним протоколом до Амстердамського договору, що свідчить про навмисність і важливість такого підходу до дислокації інституцій ЄС у різних місцях, і навіть країнах.

Розподілена лояльність означає, що хоча теоретично всі інституції ЄС створені так, щоб відповідати й бути відданими тільки одній справі – інтересам Євросоюзу, на практиці це виявилось практично неможливим із принципових і прагматичних міркувань. Наприклад, Комісія, безумовно, є органом, який зобов'язаний присвячувати свою діяльність тільки інтересам Європейського Союзу. З цієї причини від єврокомісарів навіть вимагається скласти присягу, хоча ця обставина не є абсолютною гарантією від можливих суб'єктивізму та упереджень з їхнього боку при виконанні службових обов'язків. Саме розподілена лояльність дозволяє їм знаходити “золоту середину” у своїй діяльності. Інший орган ЄС – Рада представляє інтереси державчленів, з одного боку, а з іншого – діє як наднаціональний орган. Може скластися враження, що така її “подвійна” суть майже унеможлиблює прийняття нею рішень із позицій об'єктивності, принциповості, неупередженості тощо. Однак застосування принципу лояльності та різних систем голосування дозволяє Раді знаходити компроміс у складних ситуаціях. Розподіл влад, як принцип, застосовується до органів ЄС тому, що всі вони є незалежними один від одного, хоча, як було згадано вище, і виконують змішані функції. Цей принцип, уперше сформульований французьким філософом-конституціоналістом Монтеस्क'є у XVIII ст., передбачав незалежність один від одного законодавчих, виконавчих та судових органів [72, с. 197-199].

Інституціями Союзу є: Європейський Парламент; Європейська Рада; Рада; Європейська Комісія (надалі – “Комісія”); Суд Європейського Союзу; Європейський центральний банк; Рахункова палата. Кожна з цих інституцій діє в межах повноважень, покладених на неї Договорами, та згідно зі встановленими в них процедурами, умовами та цілями. Інституції взаємодіють між собою на засадах відкритої співпраці. Вони наділені відповідними повноваженнями за принципом розподілу влад – законодавчої, виконавчої та судової [65, с. 571].

Законодавчу владу здійснюють Європейський Парламент та Рада. Ці органи також виконують бюджетну функцію. Парламент, крім того, здійснює функції політичного контролю та консультативну, як встановлено Договорами.

Виконавчу владу в ЄС здійснює Європейська Комісія, яка обстоює загальний інтерес Союзу та висуває належні ініціативи в цьому напрямку. Вона забезпечує виконання Договорів та заходів, які ухвалюються інституціями на їх підставі.

Судову владу в Євросоюзі здійснює *Суд Європейського Союзу*, який складається з Суду, Суду загальної юрисдикції та спеціалізованих судів. Суд Європейського Суду забезпечує дотримання законодавства у тлумаченні та застосуванні Договорів.

Політичну функцію здійснює Європейська Рада, яка надає Союзові необхідні для його розвитку імпульси і визначає його загальні політичні орієнтири та пріоритети.

Процес реалізації політики розширення ЄС зумовив впровадження в інституційну систему двох нових посад – Голови Європейської Ради та Верховного представника Союзу з питань закордонних справ і політики безпеки, та нової інституції – Європейської прокуратури (дод.Б).

Ці нововведення в інституційній системі ЄС покликані суттєво підвищити її дієздатність та спроможність швидко й ефективно реагувати на сучасні виклики.

Верховний представник, якого неофіційно називають міністром закордонних справ ЄС, своїми пропозиціями сприяє розвитку спільної зовнішньої політики Союзу та здійснює її згідно з мандатом Ради. Те саме стосується спільної безпекової та оборонної політики. Верховний представник головує в Раді з закордонних справ. Він є одним із заступників Голови Комісії. Він забезпечує послідовність зовнішніх дій Союзу, відповідає в Комісії за обов'язки, покладені на неї у зовнішніх відносинах, та координацію інших аспектів зовнішніх дій Союзу. Виконуючи ці обов'язки в Комісії, і лише

стосовно цих обов'язків, Верховний представник дотримується процедур Комісії у тому обсязі, в якому це відповідає частинам 2 та 3.

Важливо наголосити, що жодна з інституцій Європейського Союзу не може діяти автономно. Всі вони взаємопов'язані і взаємозалежні. Будь-який внесок кожної з них в цьому сенсі був сфокусований на відносинах між відповідними інституціями та їх партнерами з ЄС. При цьому основне завдання полягає в закріпленні та у практичній реалізації колективної відповідальності, яку інституції Союзу брали на себе при здійсненні політик ЄС. Всі компоненти в інституційній системі ЄС є гвинтиками в мережі взаємозалежних суб'єктів. Навіть органи, які можуть здаватися незалежними і самодостатніми, з огляду на їх надзвичайно велику ступінь статутної незалежності, наприклад, такі як Європейський Центральний Банк, потребують зв'язків з іншою частиною інституційної системи ЄС, і, крім того і з зовнішнім світом, щоб досягати успіхів [68, с. 94-95].

Інституційна система ЄС практично вимагає, щоб суб'єкти в межах кожної інституції, і чули, і слухали суб'єктів в інших установах. Навіть Європейський Суд, чиї дискусії залишаються таємницею і який має образ віддаленої незалежності, в кінцевому рахунку залежить від доброї волі держав-членів та готовності їх судів здійснити свої вироки. Будь-яке обговорення може бути зумовлене неефективністю діяльності Комісії. Важко зрозуміти, як Рада могла би досягати успіхів без Комісії, досить сильної, щоб робити пропозиції, вести справи та іноді сприймати критику за результати. Зокрема, необхідність захищати економічний вплив Союзу на міжнародному рівні іноді настільки очевидна, що уряди країн-членів ЄС, по суті, зобов'язані відстоювати свою інституційну систему, яку вони створили, незважаючи на недоліки, коли її основну владу ставлять під сумнів.

Інституції Союзу все більше конкурують між собою за здобуття кредиту довіри в громадян ЄС щодо втілення політики (наприклад, зміцнення і розвиток внутрішнього ринку). При цьому вони намагаються довести свою ефективність, тим самим демонструючи на практиці, як їх функції, компетенції та

повноваження стають все більш тісно взаємообумовленими під впливом сучасних вимог та взаємопов'язаними.

Крім того, інституції ЄС набули колективної підзвітності за роботу Союзу. У робочих групах Ради, також як і у КОРЕПЕР – національні погляди об'єднуються в узгодженій позиції. Після цього національні суб'єкти досить неохоче розкривають іншим весь спектр думок, які передували рішенню. Рада часто колективно і наполегливо відстоює свою спільну позицію у спільних рішеннях з Європейським Парламентом, навіть якщо вони приймаються в умовах незгоди з боку окремих держав-членів. Однак після погодження спірних позицій інституції ЄС приймають компромісне рішення, і тоді стає дуже важко відокремити, хто за що відповідав. Процедури спільного прийняття рішень не тільки стали чимось на кшталт процесуального “шаблону”, усталених правил прийняття рішень в ЄС, але й визначили чіткий порядок, за яким більшість законодавчих рішень приймаються більш-менш колективно трьома основними законодавчими інституціями – Комісією, Радою та Парламентом. Цей “інституційний трикутник” взяв на себе зобов'язання захищати законодавчі результати в Суді у разі юридичного оспорювання.

Таким чином, держави-члени Європейського Союзу створили спільні інституції, яким делегували частину своїх національних повноважень для того, щоб рішення в певних сферах загальних інтересів можна було ухвалювати демократичним шляхом на загальноєвропейському рівні. Таке усупільнення національних суверенітетів в управлінській сфері стало окремим кроком практичного втілення ідеї європейської інтеграції [71, с. 33].

2.2 Основні інституції Європейського Союзу як результат розвитку інституційної системи

Інституційну систему Європейського Союзу, як показано у вище наведеній схемі 1, очолює *Європейська Рада (ЄР)*, на яку покладено обов'язок

надавати політичні імпульси європейському розвитку. З цих та цілого ряду інших міркувань вона не виконує законодавчих функцій.

До складу Європейської Ради входять голови держав або урядів держав-членів, Голова Європейської Ради та Голова Комісії. В її роботі бере участь Верховний представник Союзу з питань закордонних справ і політики безпеки. Європейська Рада, її скликає Голова, збирається двічі кожні шість місяців;. Якщо того вимагає порядок денний, члени ЄР можуть вирішити, що кожному з них мають допомагати в роботі міністри, а Голові Європейської Комісії – член Комісії. У разі потреби Голова скликає спеціальне засідання Європейської Ради. Якщо в Договорах не обумовлено інакше, Європейська Рада ухвалює рішення консенсусом.

Як було зазначено вище, Лісабонським Договором введено на постійній основі посаду Голови Європейської Ради, який обирається кваліфікованою більшістю членів ЄР строком на два з половиною роки з правом переобрання на один строк. У разі виникнення перешкод або вчинення серйозного проступку ЄР може припинити повноваження Голови згідно з тією самою процедурою.

Голова Європейської Ради:

- очолює Раду та керує її роботою;
- забезпечує підготовку й послідовність роботи Європейської Ради у співпраці з Головою Комісії та на основі роботи Ради з загальних питань;
- докладає зусиль, що сприяють єднанню та консенсусу в ЄР;
- звітує Європейському Парламентові після кожного засідання Європейської Ради.

Голова ЄР як такий забезпечує на своєму рівні зовнішнє представництво Союзу в питаннях спільної зовнішньої та безпекової політики без шкоди повноваженням Верховного представника Союзу з питань закордонних справ і політики безпеки. Голова Європейської Ради не може обіймати національну посаду.

Європейська Рада за згодою Голови Комісії кваліфікованою більшістю призначає Верховного представника Союзу з питань закордонних справ і

політики безпеки. Європейська Рада може припинити його повноваження згідно з тією самою процедурою. Верховний представник провадить спільну зовнішню та безпекову політику Союзу. Він своїми пропозиціями сприяє розвиткові спільної зовнішньої політики Союзу та здійснює її згідно з мандатом Ради. Те саме стосується спільної безпекової та оборонної політики.

Верховний представник головує в Раді з закордонних справ. Він є одним з заступників Голови Комісії, забезпечує послідовність зовнішніх дій Союзу, відповідає в Комісії за обов'язки, покладені на неї у зовнішніх відносинах, та координацію інших аспектів зовнішніх дій Союзу. Виконуючи ці обов'язки в Комісії, і лише стосовно цих обов'язків, Верховний представник дотримується процедур Комісії у тому обсязі, в якому це відповідає частинам 2 та 3.

У разі проведення голосування будь-який член Європейської Ради може також діяти від імені не більш ніж одного іншого члена. Якщо Європейська Рада приймає рішення голосуванням, її Голова та Голова Комісії не беруть участі у цьому голосуванні. Утримання членів, які присутні особисто, або представлених членів не перешкоджає ухваленню Європейською Радою актів, що вимагають одностайності.

Європейська Рада діє простою більшістю у процедурних питаннях та під час ухвалення її Регламенту. Європейська Рада ухвалює кваліфікованою більшістю:

– рішення, що встановлює перелік конфігурацій Ради, інших, ніж конфігурації Ради з загальних питань та Ради з питань закордонних справ, відповідно до частини 6 статті 16 Договору про Європейський Союз;

– рішення щодо головування в конфігураціях Ради, інших ніж конфігурації Ради з закордонних справ, відповідно до частини 9 статті 16 Договору про Європейський Союз.

Європейській Раді допомагає Генеральний секретаріат Ради. Для заслуховування Європейською Радою може бути запрошеним Голова Європейського Парламенту.

Таким чином, більшість головних рішень в Європейському Союзі приймається на рівні Європейської Ради, в якій Парламент є стороннім, оскільки він не бере участі у її засіданнях, за винятком відносно нетривалої присутності його Голови на початку слухань. Європейський Парламент не має формального права погодити чи скасувати результати Міжурядової Конференції, адже це врешті решт вирішується Європейською Радою. Незважаючи на неодноразові заклики надати таке право санкціонування, закріпивши його у Європейській Конвенції, ратифікація результатів Міжурядової Конференції залишилася суто національним питанням, яке розв'язується шляхом парламентського голосування і/або референдумом.

Надзвичайно важливе місце в інституційній системі Європейського Союзу займає Рада, яку ще називають “Рада Європейського Союзу”, оскільки створена в процесі європейської інтеграції для здійснення законодавчої та виконавчої функцій. Згідно зі ст. 16 Договору про функціонування Європейського Союзу (ДФЄС) Рада міністрів спільно з Європейським Парламентом виконує, крім законодавчої, ще й бюджетну функцію. Також вона здійснює функцію з розробки політики та координаційну функцію, як встановлено Договорами [108, с. 25].

Рада складається з міністрів урядів країн-членів. Володіючи як виконавчою, так і законодавчою владою, вона є центром ЄС з прийняття рішень. Виконавчу владу Рада використовує, як наголошує С.Хікс, в чотирьох різних напрямках:

– у напрямі реалізації положень договорів (проведення реформ) Рада ставить довгострокові цілі щодо політики ЄС та делегує повноваження Комісії для досягнення цих цілей;

– Європейська Рада (голови держав та урядів) визначає середньостроковий порядок денний політики ЄС та контролює національну макроекономічну політику країн-членів через “відкритий метод координації”;

– країни-члени відповідальні за впровадження законодавства ЄС через свої бюрократії;

– уряди країн-членів здійснюють щоденне управління політикою ЄС у співпраці з Комісією через систему комітології.

Перші два з цих напрямів пов'язані з політичним (лідерським) аспектом виконавчої влади, а третій та четвертий напрямки пов'язані з управлінським (виконавчим) аспектом.

При використанні даних повноважень загальна практика в Раді базується на консенсусі (якомога ближче до одностайності) та будь-який уряд може заблокувати ініціативу, яка не збігається з його інтересом. Це є дуже близьким до класичної домовленості розподілу влади, згідно з якою стабільність уряду в чітко структурованих суспільствах є досить сталою річчю через участь та згоду кожної суспільної групи з рішеннями виконавчої влади [111, с. 22].

Рада ЄС немає аналогів у світі, оскільки вона, як головний законодавчий орган ЄС, характеризується двома основними рисами: її засідання відбуваються не на постійній основі; склад Ради змінюється залежно від порядку денного її роботи, із залученням різних представників урядів держав-членів (на рівні профільних міністрів) до участі в засіданнях [23, с.156].

У політико-адміністративній системі ЄС Рада відіграє подвійну роль: з одного боку, діючи як міжурядова організація, вона є найважливішим органом у процесі ухвалення рішень, а з другого, як наднаціональна організація є своєрідним форумом, на якому держави-члени мають можливість оприлюднювати свої національні інтереси.

До складу Ради входить один представник від кожної держави-члена на рівні міністра, що може брати зобов'язання та голосувати від імені уряду держави-члена, яку представляє. Після підписання в 1992 році Маастрихтського договору до складу Ради, крім представників кожної держави-члена на міністерському рівні, які уповноважені брати зобов'язання від імені свого уряду, можуть делегуватися і представники міністерського рівня від

територіальних утворень, що діють у рамках публічного права (Австрія, Бельгія, Німеччина). Залежно від порядку денного на засідання збираються профільні міністри: закордонних справ (Рада із загальних справ), фінансів, сільського господарства, промисловості, транспорту, освіти, зв'язку тощо. З огляду на таку різноманітність спеціалізованих складів Рад міністрів постає питання координації цих засідань [201].

Рада є єдиним органом, але з причин, пов'язаних з організацією її роботи, вона засідає – в залежності від предмета обговорення – в різних “конфігураціях”, в яких беруть участь міністри держав-членів та Європейської Комісії, відповідальні за галузі. На сьогодні Рада засідає в різних конфігураціях, перелік яких ухвалюється відповідно до ст. 236 ДфЄС. У 1990-х роках було 22 конфігурації; вони були скорочені до 16 у червні 2000 року, а потім – до 9 в червні 2002 року. З моменту набуття чинності Лісабонського договору 1 грудня 2009 року діє десять конфігурацій Ради: з загальних питань; закордонних справ; економічних та фінансових питань; юстиції і внутрішніх справ; зайнятості, соціальної політики, охорони здоров'я та у справах споживачів; конкурентоспроможності (внутрішній ринок, промисловість, наукові дослідження і космос); транспорту, телекомунікацій та енергетики; сільського господарства і рибальства; навколишнього середовища; освіти, молоді, культури та спорту [134, с. 67].

Тим не менше, Рада залишається єдиною тому, що незалежно від конфігурації ради, яка приймає рішення, це рішення завжди є рішенням Ради, і жодних згадок про конфігурації. Її засідання відбуваються в Брюсселі, де вона проводить їх кілька разів на місяць (проводяться зустрічі в Люксембурзі в квітні, червні і жовтні).

До основних напрямів діяльності Ради відносяться:

- ухвалення правових актів, як правило, спільно з Парламентом;
- прийняття бюджету спільно з Парламентом;
- координація економічної політики держав-членів;

– визначення та впровадження спільної зовнішньої та безпекової політики;

– укладення міжнародних договорів, угод;

– координація дії держав-членів та вжиття заходів щодо співпраці в галузі правопорядку та судочинства у кримінальних справах.

Кількість засідань протягом року залежить від масштабів та інтенсивності законодавчого процесу в ЄС і політичних рушіїв того чи іншого особливого питання. Деякі конфігурації Ради збираються раз на місяць, інші – раз на півроку. Кожна зі спеціалізованих Рад має власний розклад нарад. Попри те, що склад Ради змінюється, це єдина інституція. Роботу Ради регламентують стаття 16 та статті 237-243 ДфЄС.

Із самого початку цей “уряд рад” функціонує з певною перевагою Ради з загальних питань, на яку покладається здійснення координуючої ролі, ураховуючи частоту її засідань. Відповіддю саме на недостатню координацію стала поява Європейської Ради.

За підготовку роботи Ради відповідає Комітет постійних представників урядів держав-членів (КОРЕПЕР), який і готує та координує всю її роботу. Робота цього комітету забезпечується діяльністю понад 150 комітетів і робочих груп, до складу яких входять представники держав-членів, що працюють в Брюсселі, та їх помічники. Серед комітетів деякі з них відіграють особливу роль у забезпеченні координації та експертизи у наданій сфері. Йдеться, наприклад, про комітет з економічних і фінансових питань, комітет з політичних питань і питань безпеки (відповідальний за моніторинг міжнародної ситуації у сфері зовнішньої та спільної безпекової політики, політичного і стратегічного напрямку в операціях із врегулювання криз) та координаційний комітет, відповідальний за підготовку робіт у сфері поліцейського і судового співробітництва у кримінальних справах.

Заснований внутрішнім регламентом Ради в 1958 р., КОРЕПЕР не є інституцією ЄС, не має власних повноважень і не наділений правом приймати рішення [30, с. 582].

Тим не менше, у рамках інституційної системи Європейського Союзу КОРЕПЕР посідає важливе місце на стику національних інтересів та вимог Союзу. З 1962 р. КОРЕПЕР розділений на дві частини.

У форматі першої частини (КОРЕПЕР I) збираються заступники постійних представників, які здійснюють підготовку роботи Ради з питань внутрішнього ринку, прав споживачів і туризму, промисловості та енергетики, досліджень, транспорту й телекомунікацій, рибальства, навколишнього середовища, зайнятості та соціальної політики, охорони здоров'я, освіти й молоді, культури, сільського господарства, ветеринарні та фітосанітарні питання.

У рамках другої частини (КОРЕПЕР II) збираються постійні представники, які здійснюють підготовчу роботу з інституційних питань, із загальних питань Ради, з питань економіки та фінансів, розвитку, юстиції, внутрішніх справ та цивільної безпеки, з питань бюджету.

Важливу роль у взаємодії між різними суб'єктами в процесі діалогу відіграє Генеральний секретаріат Ради на чолі з Генеральним секретарем Ради. Дії Генерального секретаріату поширюються на відносини, зокрема, між делегаціями держав-членів у рамках спеціалізованих робочих груп, потім – на рівні КОРЕПЕРу, і нарешті, на рівні міністрів, а також у процесі паралельного діалогу між делегаціями держав-членів та Комісією і в кожній державі-члені – між різними компетентними органами управління з метою інтеграції приписів ЄС та поєднання їх з вимогами, які ставить національне законодавство.

Засідання Ради відбуваються відкрито у разі, коли вона розглядає та проводить голосування щодо законодавчих актів. З цією метою кожне засідання Ради поділяється на дві частини, що присвячені, відповідно, розгляду законодавчих актів Союзу та діяльності, не пов'язаної із законодавчою. Рада засідає публічно, коли вона обговорює і голосує пропозиції про законодавчий акт або коли відбуваються загальні дебати. Будь-хто може слідкувати за цими дискусіями в режимі реального часу на Інтернет-сайті Ради (video.consilium.europa.eu) і подивитися, наприклад, як той чи інший міністр

відстоює інтереси своєї країни. Письмова документація, доступна для міністрів як членів Ради, також доступна для всіх. Проте, в окремих питаннях публічного доступу до роботи Ради міністрів існує певне обмеження, а саме в частині дискусій з питань, які не пов'язані із законодавством. Це стосується, наприклад, іноземних справ, які не є публічними. Тим не менш, засідання Ради завжди супроводжуються прес-конференціями і прес-релізами з поясненнями про рішення, які були прийняті.

Рада приймає законодавчі акти, до яких належать постанови, директиви, рішення. Акти, які мають безпосереднє відношення до життя громадян ЄС і мають значний міжнародний вплив (резонанс), приймаються Радою, як правило, спільно з Європейським Парламентом. У більшості випадків Рада може приймати закони тільки на основі пропозицій, поданих парламенту на розгляд Європейською Комісією. Вона може звернутися до Комісії представити їй будь-які пропозиції, які вона вважатиме необхідними. З моменту набуття чинності Лісабонського Договору (грудень, 2009 р.) мільйони громадян отримали право на законодавчу ініціативу, згідно з яким вони також можуть підписати петицію, пропонуючи Комісії подати пропозицію.

Щодо рішень, які ухвалюються в Раді голосуванням міністрів з держав-членів, досягається компроміс завдяки трьом формам голосування, одну з яких вона застосовує в тій чи іншій ситуації, обумовленій в законодавстві ЄС:

- ухвалення рішень простою більшістю голосів;
- ухвалення рішень кваліфікованою більшістю голосів;
- одностайне ухвалення рішень.

Кожний з цих трьох типів голосування залежить від положень консолідованих договорів про предмет розгляду:

- простою більшістю ухвалюються процесуальні рішення;
- кваліфікованою більшістю (зважена система голосування, базована на кількості населення держав-членів) – рішення, що стосуються внутрішнього ринку, економічних зв'язків і торгівлі;

– одноголосно – питання, що стосуються зовнішньої політики, оборони, судового і поліцейського співробітництва та оподаткування.

Правила голосування закріплені у ст. 16 та ст. 238-239 ДфЄС та детальніше висвітлені в її Регламенті. Кількість голосів, які кожна держава-член ЄС може віддати, встановлена відповідно до положень Консолідованої версії Договору про Європейський Союз та Договору про функціонування Європейського Союзу. Здатність до компромісів і консенсусу в процесі ухвалення рішень і є характерною особливістю діяльності Ради, а таке її гнучке функціонування забезпечується насамперед вищезгаданими механізмами голосування.

Керівництво в Раді здійснює країна, яка головує в ній півроку. Тому головування в Раді є важливим елементом її функціонування. Функцію голови в Раді протягом шести місяців (з січня по червень чи з липня по грудень) виконує одна держава-член. Порядок головування визначений її власним рішенням від 1 січня 2007 р., яким також затверджено відповідний графік для держав-членів ЄС до 1 липня 2020, р. включно. Головування в усіх конфігураціях Ради, крім Ради міністрів закордонних справ, здійснюють представники держав-членів на засадах рівномірної ротації згідно з умовами, встановленими статтею 236 ДфЄС.

Під час шестимісячного періоду країна головування проводить зустрічі на всіх рівнях, пропонує головні лінії поведінки (принципи) і досягає компромісів, необхідних Раді в процесі прийняття рішення. Оскільки кожна головуюча в Раді країна намагається, передусім, домогтися головним чином задоволення своїх власних пріоритетів, Рада зазнала нестачі наступності в своїй роботі. Тому Лісабонський договір ввів принцип “головування тріо”. Держави, головуючі одна за одною, об’єднуються в “тріо” і ставлять завдання щодо встановлення спільних пріоритетів на період 18 місяців [120, с. 107].

В інтересах безперервної діяльності Ради шестимісячні головування тісно співпрацюють в групах від трьох країн. Ці три команди-головування складають спільну програму роботи Ради міністрів протягом 18-місячного періоду. Тільки

одна конфігурація Ради не очолюється шестимісячним головуванням: Рада міністрів із закордонних справ, яка, з моменту вступу в силу Лісабонського договору (грудень 2009 рік), очолюється Верховним представником Союзу у закордонних справах і політики безпеки. Близько двадцяти робочих груп у сфері зовнішніх справ також мають постійних керівників, призначених Верховним представником.

Підсумовуючи, можна зазначити, що,

по-перше, Рада, як одна з ключових інституцій Європейського Союзу, побудована в такий спосіб, а її організація роботи процедурно так забезпечена, щоб вона була спроможною здійснювати законодавчу та виконавчу функцію; крім того, на неї ще покладена Лісабонським договором бюджетна та координаційна функції, а також функція з розробки політики;

по-друге, в політико-адміністративній системі ЄС Рада відіграє подвійну роль: з одного боку, діючи як міжурядова організація, вона є найважливішим органом у процесі ухвалення рішень, а з другого, як наднаціональна інституція – є своєрідним форумом, на якому держави-члени мають можливість оприлюднювати свої національні пріоритетні проблеми;

по-третє, рішення ухвалюються в Раді через голосування міністрів з держав-членів завдяки компромісу, який досягається в процесі застосування однієї з трьох форм голосування в тій чи іншій ситуації, обумовленій в законодавстві ЄС: ухвалення рішень простою більшістю голосів; ухвалення рішень кваліфікованою більшістю голосів; одностайне ухвалення рішень. Кожний з цих трьох типів голосування залежить від положень консолідованих договорів про предмет розгляду;

по-четверте, особливості побудови й функціонування Ради ЄС можуть бути корисними для вітчизняної системи державної влади в процесі реалізації державної політики у сфері європейської інтеграції.

Політично незалежною інституцією Європейського Союзу, створеною в процесі європейської інтеграції для представлення та підтримки інтересів ЄС у цілому є *Європейська Комісія*. Роль Європейської Комісії відображає її

неформальна назва – “двигун європейської інтеграції”. Інституція, яка не має аналогів у світі серед національних систем урядування, Європейська Комісія виступає в ролі охоронця положень договорів та правового надбання союзу (*acquis communautaire*) й забезпечує належне застосування державами-членами положень первинного та вторинного права ЄС [69, 76, с. 245]. Сферу повноважень Комісії регламентують стаття 17 та статті 244-250 Договору про функціонування Європейського Союзу (ДфЄС) [108]. На додаток до цих загальних конституційних прав Комісія також має автономні повноваження у сфері Спільної сільськогосподарської політики та політики конкуренції. Європейська Комісія обстоює спільний інтерес Союзу та висуває належні ініціативи в цьому напрямі. Як наднаціональна інституція Союзу, вона відображає федеральний вимір ЄС. Про це свідчить її роль – представляти інтереси Союзу в цілому, а не конкретні інтереси окремих держав-членів [121, с.103].

Основна роль Комісії полягає в контролі і спостереженні за правильним застосуванням законодавства Союзу. Ця інституція відзначає правильність дій інших інституцій Союзу та держав-членів і національних установ. Забезпечуючи виконання положень засновницьких договорів та заходів, які ухвалюються інституціями на їх підставі, Комісія наглядає під контролем Суду ЄС за застосуванням права Союзу. У межах своїх повноважень, вона може звернутися з позовом до Суду, якщо виявить порушення законодавства Союзу.

Ще однією важливою роллю Комісії є проведення поточної політики, тобто здійснення виконавчої, координуючої та управлінської функцій, як встановлено засновницькими договорами. У цій здатності Комісія виконує постанови Ради та Парламенту, виконує бюджет ЄС та керує програмами і несе за них відповідальність, подає щорічні звіти про функціонування Європейського Союзу до Парламенту та Ради.

Комісія також забезпечує представництво Союзу в зовнішніх відносинах, за винятком сфери спільної зовнішньої та безпекової політики та інших випадків, обумовлених засновницькими договорами. Маючи таку важливу

прерогативу в управлінській діяльності, як міжнародну діяльність, Комісія від імені Європейського Союзу підтримує дипломатичні відносини з іншими міжнародними організаціями та країнами. Делегації Комісії представляють ЄС з іншими посадовими особами (наприклад, комісар з торгівлі завжди представляє ЄС на засіданнях Світової організації торгівлі). Комісія веде переговори (але тільки після отримання мандату на переговори з Радою) від імені Союзу з іншими суб'єктами щодо міжнародних угод, зокрема таких, як торгові і митні угоди, договори про співробітництво з третіми країнами, угоди про співробітництво з країнами та міжнародними організаціями, угоди про приєднання нових країн. Європейська комісія також має певні повноваження в сфері зовнішньої діяльності (вона впливає на розвиток і функціонування європейської служби зовнішніх дій), в основному, намагаючись досягти послідовності позицій держав-членів ЄС на міжнародній арені.

Крім вищезазначених функцій в основному виконавчого характеру Європейська Комісія наділена також повноваженнями законодавчого характеру. Йдеться; зокрема, про її виключне право законодавчої ініціативи, оскільки ухвалення правових актів Союзу можливе лише на підставі її пропозиції, якщо інше не передбачено Договорами. У більшості випадків, Комісія вносить пропозиції щодо виконання своїх зобов'язань відповідно до договорів ЄС, або тому, що інша інституція ЄС, країни або зацікавлені суб'єкти попросили її діяти.

Важливо зазначити, що з квітня 2012 року громадяни ЄС отримали право також звертатися до Комісії з пропозицією прийняти той чи інший правовий акт (ініціатива громадян Європи). Ця нова форма громадянської участі в політиці ЄС введена Лісабонським договором в грудні 2007 року. Відповідно до вимог Договору, за пропозицією Комісії Європейський Парламент і Рада прийняли постанову, яка визначає правила та процедури цього нового інструменту [108, с. 83/44].

Нова форма громадянської участі в політиці ЄС дозволяє одному мільйону громадян, або одній чверті держав-членів ЄС, пропонувати Комісії

висунути пропозицію щодо правових актів у сфері, в якій вона має право це зробити. Організатори громадської ініціативи, комітет громадян у складі не менше семи громадян ЄС, які проживають принаймні в семи різних державах-членах, матимуть один рік для збору необхідних заяв про підтримку. Кількість заяв про підтримку має бути завірена компетентними органами держав-членів. Комісії надається три місяці для розгляду ініціативи і вирішення питання про те, як діяти далі щодо цієї ініціативи.

Комісія також має пряму законодавчу ініціативу, згідно з якою законодавча пропозиція повинна виходити від неї. При цьому Комісія може пропонувати нові закони, щоб захистити інтереси ЄС і його громадян. Вона робить це тільки з питань, які не можуть бути ефективно врегульовані на національному, регіональному або місцевому рівні (принцип субсидіарності). Коли Комісія пропонує законопроект, вона намагається задовольнити максимально широкий спектр інтересів. Щоб отримати технічні подробиці безпосередньо, вона звертається до експертів в рамках різних комітетів і груп. Комісія також проводить консультації з громадськістю. Її обов'язком при опрацюванні законодавчої ініціативи є попередні консультації з Економічним і соціальним комітетом і Комітетом регіонів, які представляють виважені думки про зміст ініційованого правового акту. Підготовку законопроектів здійснюють структурні підрозділи Комісії. Якщо принаймні 14 з 27 комісарів згодні із законопроектом, то його буде відправлено в Раду та Парламент. Після обговорення та внесення змін до проекту вони вирішують, чи варто прийняти його як закон.

Ще одним важливим повноваженням Комісії є прийняття правових актів, які в ЄС мають юридичну силу закону. З огляду на це повноваження законодавча діяльність Комісії включає в себе прийняття таких правових актів, як постанови, директив, розпоряджень тощо, які спрямовані на виконання рішень Ради Міністрів або з метою виконання безпосередніх приписів договорів, які застосовуються дуже рідко, наприклад, для державних підприємств. Законодавча діяльність Комісії є результатом багатостороннього

процесу консультацій, який може здійснюватись у різні способи – через оцінку впливу, експертні висновки, консультування з національними експертами, міжнародними та/або недержавними організаціями, консультування за допомогою “зелених” та “білих” книг тощо. У передбачених Договором випадках Комісія і Рада обов’язково мають консультуватися з Комітетом регіонів і Економіко-соціальним комітетом. Законодавча пропозиція одночасно направляється до Європейського Парламенту та в Раду. Оскільки йдеться про законодавчий процес, відносини між Європейським Парламентом та Європейською Комісією визначаються, як правило, “Рамковою угодою щодо відносин між Європейським Парламентом та Комісією”, укладеною в 2000 р.

Коли Європарламент та Рада не можуть домовитися, Комісія ризикує опинитися на узбіччі, якщо вона не чутлива до позиції обох інших установ, і визнає їх домінування у процедурі. Загалом, Парламент “придбав велику здатність не тільки утримувати Комісію більш підзвітною, але і отримати таку Комісію, яка може зробити речі, які б інші не змогли б зробити” [196, с. 951].

Комісія, на відміну від інших інституцій ЄС, наділена двома важелями впливу: висловлювати думки з будь-якого питання ЄС та її обов’язок публікувати річний звіт про діяльність ЄС. Це дає змогу Комісії реально впливати на політичні дебати або спрямовувати ЄС у певних напрямках. Загалом, Комісія повинна заслужити повагу якістю свого аналізу, і зокрема її судженням про те, що буде співпрацювати з національними урядами і з певними політично зацікавленими сторонами (в тому числі у сфері промисловості та неурядових лобі тощо). Наприклад, Комісії Баррозу було кинуте виклик в перші місяці його перебування на посаді претензіями деяких держав-членів щодо надання послуг, передбачених директивою, яку він успадкував від свого попередника, що викликало вельми незвичайні зміни формулювань і пропозицій до її положень [152, с. 96].

Період повноважень Комісії становить п’ять років. Члени Комісії обираються на підставі їхньої загальної компетенції та відданості європейській справі з-поміж осіб, чия незалежність не підлягає сумніву. Під час виконання

своїх обов'язків Комісія є абсолютно незалежною. Без шкоди частини 2 статті 18 ДфЄС члени Комісії не звертаються за вказівками і не приймають їх від будь-якого уряду або іншої установи, органу, служби чи юридичної особи. Вони утримуються від будь-яких дій, несумісних з їхніми обов'язками або з виконанням їхніх завдань [108, с. 83/25].

Починаючи з 1 листопада 2014 року, Європейська Комісія складається з такої кількості членів, включаючи її Голову та Верховного представника Союзу з питань закордонних справ і політики безпеки, що відповідає двом третинам кількості держав-членів. Таке формування Комісії має базуватися на принципі рівноправної ротації, що відображає демографічне та географічне розмаїття держав-членів. Договір, однак, залишає за Європейською Радою право одностайно прийняти остаточне рішення про кількість членів Комісії.

Діяльність Комісії забезпечують численні структурні підрозділи, які мають різні назви, функції, компетенції, форми, способи і методи роботи. Зокрема до них належать кабінети, генеральний секретаріат та різні служби, загальна кількість яких складає 44 [198]. Як орган ЄС Комісія є найчисленнішою, кожен п'ятий зі співробітників якого виконує перекладацьку діяльність.

Комісія організована на кшталт уряду. Кожен член Комісії відповідає за певне коло питань (один або більше секторів), має сферу своєї відповідальності, у межах якої він повинен готувати справи Комісії і забезпечувати їх вирішення. Розподіл портфелів не є статичним і може змінюватися Комісією. Згідно Лісабонського договору, портфелі розподіляються між комісарами головою з врахуванням позиції держав-членів. Проте, практика показує, що розподіл обов'язків здійснюється шляхом переговорів між країнами. Основні сектори перебувають у віданні комісарів від так званих сильних країн. Виконуючи свої обов'язки, комісари спираються на так звані кабінети, склад яких вони формують особисто.

Комісія є колегіальним органом, про що свідчить той факт, що рішення приймаються спільно її членами. Засідання Комісії скликаються головою

принаймні раз на тиждень. Члени колегії засідають у Брюсселі, зазвичай по середах, приймають рішення повним складом Комісії після його презентації відповідальним комісаром.

Термін дії повноважень комісара може закінчуватися по-різному. У разі порушення присяги чи будь-яких зловживань з боку комісарів Європейський Парламент може голосувати про відставку всього складу комісії (не може бути відправленим у відставку окремо взятий член Комісії). У випадку серйозних проступків або неможливості здійснювати функції (наприклад, у зв'язку з хронічними захворюваннями) комісара суд може (але тільки на прохання комісії або Ради Європейського Союзу) прийняти рішення про відставку члена Комісії. Комісари також можуть бути звільнені головою Комісії, але за згодою інших членів комісії. Відставка може бути добровільною або невимушеною (зумовленою смертю комісара). У разі вакансії посада може залишатися відкритою до кінця терміну або до призначення нового комісара (з тієї ж країни) Європейською Радою кваліфікованою більшістю голосів, але також тільки до кінця терміну [120, с. 102].

У процесі виконання своїх обов'язків комісари спираються на так звані кабінети, склад яких вони формують особисто. Станом на червень 2013 рік їх нараховується 28 [127].

Друга частина Комісії – управлінська – включає генеральний секретаріат та чимало структурних підрозділів на зразок юридичної служби та генеральних директоратів, які відіграють вирішальну роль у забезпеченні ефективного й результативного функціонування Комісії. Генеральні директорати, наприклад, з торгівлі, бюджету, по сільському господарству мають спеціалізовані робочі групи, що діють в них. Саме на їх рівні приймаються важливі рішення з урахуванням змін і майбутніх тенденцій розвитку в окремих напрямках діяльності Євросоюзу. Здебільшого генеральні директорати, як і члени Комісії, мають кілька напрямів діяльності, що зумовлює необхідність залучення інших директоратів. Також генеральні директорати поділяються на сектори за напрямками роботи. Кожен генеральний директорат очолюється генеральним

директором, який відповідає перед одним або кількома комісарами. Голова Європейської Комісії приймає рішення про те, хто з комісарів відповідатиме за той чи інший напрям політики і протягом якого часу. Кількість і коло повноважень генеральних директоратів (а на сьогодні їх нараховується 33 [128]) і служб (кількість яких – 11 [127]), не збігається з кількістю та повноваженнями комісарів. Генеральні директорати розробляють законодавчі пропозиції, законопроекти стають офіційними після прийняття їх на щотижневому засіданні Комісії.

Змішану політичну та управлінську природу Комісії видно і в сутності основних ролей Комісії, які вона виконує в інституційній системі ЄС. Деякі ролі, такі як ініціювання політичних пропозицій і мобілізація підтримки ініціатив, зазвичай сприймають як відповідальність політиків, у той час як інші, такі як здійснення політики та управління бюджетами, нормально сприймається як відповідальність чиновників. Той факт, що Комісія бере на себе ці два типи ролей, виливається у причетність до більшості аспектів діяльності ЄС, хоча і створює проблеми. Наприклад, це накладає значні навантаження на необхідні ресурси, якщо всі ролі, які будуть здійснюватися ефективно і раціонально, стануть широким спектром різних видів навичок серед співробітників Комісії. В останні роки ряд внутрішніх повідомлень показали, що не всі відповідні навички були присутніми в достатній кількості, а особливо не достатніми є управлінські навички. Інший тип проблеми, пов'язаної з виконанням політичної та управлінської ролей, полягає в тому, що зовнішні політичні суб'єкти і спостерігачі часто мають різні очікування від Комісії та її пріоритетів. Це може призвести до критики Комісії за те, що вона у своїх діях одночасно як пере-, так і не досягає цілей. Критичні зауваження, зроблені за передосягнення, часто супроводжуються твердженнями, що не обрані органи влади не повинні діяти в політичний спосіб [180, с. 73].

Лісабонський договір (2007 рік) ввів цілий ряд важливих нововведень, одним з яких є рішення, що функції єврокомісара із зовнішніх зв'язків (у ранзі заступника голови Комісії) та Верховного представника ЄС з закордонних

справ і політики безпеки (член Ради ЄС) будуть здійснюватися однією особою. Таким чином, обидві функції в двох різних інституціях ЄС – Європейській комісії та Раді Європейського Союзу – об'єднані в одній особі з метою консолідації зовнішньої політики ЄС. Важливим є те, що Верховний представник Союзу з питань закордонних справ і політики безпеки, як і Голова європейської Комісії та інші її члени, як орган підлягає схваленню Європейським Парламентом.

Комісія, на думку Нейла Нугента, є чимось на зразок гібриду, будучи частково політичною і частково управлінською (адміністративною) за природою. Це призводить до внутрішньої напруги і труднощів, хоча й забезпечує Комісії певні можливості. Гібридна природа Комісії найбільш очевидно проявляється в тому, що вона має політичну і управлінську владу. Політичне крило складається з комісарів, які призначаються через вкрай політизований процес, які майже завжди є колишніми національними політиками вищого статусу і які, як очікується, забезпечать політичне спрямування Комісії та прийняття основних рішень. Управлінська гілка складається зі служб Комісії, працівники яких призначаються, головним чином, на мерітокритичній¹ основі і завдання яких, принаймні теоретично, в першу чергу мають носити виконавчий і розпорядчий характер [178, с. 3].

Європейська Комісія є органом, відповідальним перед Європейським Парламентом, який може висловити їй вотум недовіри. Якщо такий вотум висловлено, Комісія як орган йде у відставку, а Верховний представник Союзу з питань закордонних справ і політики безпеки складає повноваження, які він здійснює в Комісії.

Організацію діяльності Комісії забезпечує її голова, який проходить досить складну процедуру свого обрання-призначення. Беручи до уваги результати виборів до Європейського Парламенту та після проведення належних консультацій, Європейська Рада кваліфікованою більшістю подає

¹ Мерітократична система – система, при якій становище людини в суспільстві визначається її здібностями.

Європейському Парламентові кандидатуру Голови Комісії. Цього кандидата обирає Європейський Парламент більшістю членів свого складу. Якщо кандидат не отримує необхідної більшості, Європейська Рада, діючи кваліфікованою більшістю, протягом одного місяця подає на розгляд Європейському Парламенту нову кандидатуру, яка проходить ту саму процедуру обрання. До основних повноважень Голови Комісії входить: встановлювати керівні положення щодо роботи Комісії; визначати структуру Комісії, забезпечувати послідовність, ефективність та колегіальність її роботи; призначати з-поміж членів Комісії заступників Голови, інших ніж Верховний представник Союзу з питань закордонних справ і політики безпеки.

Як прийнято вважати, Комісія фактично не робить нічого, однак вона вживає заходів щодо того, щоб справи робилися. Інакше кажучи, вона пристосовує нормативи, а потім наглядає, стежить і контролює [23, с. 168].

Підсумовуючи, можна зробити такі висновки:

Комісія виконує в інституційній системі ЄС кілька ролей виконавчого характеру, а саме: здійснює контроль і спостереження за правильним застосуванням законодавства Союзу, проводить поточну політику, тобто здійснює виконавчу, координуючу та управлінську функції, а також забезпечує представництво Союзу в зовнішніх відносинах, за винятком сфери спільної зовнішньої та безпекової політики та інших випадків, обумовлених засновницькими договорами.

Європейська Комісія наділена також повноваженнями законодавчого характеру, до яких належить виключне право законодавчої ініціативи, пряма законодавча ініціатива, прийняття правових актів, які в ЄС мають юридичну силу закону, зокрема таких, як постанови, директиви, рішення.

Комісія за своєю природою (сутністю) є частково політичною, а частково управлінською (адміністративною) інституцією. Політичну частину складають комісари, об'єднані в колегію і які призначаються через вкрай політизований процес, які майже завжди є колишніми національними політиками вищого статусу і які мають забезпечити політичне спрямування Комісії та прийняття

основних рішень. Управлінська (або адміністративна) частина складається зі служб Комісії, завдання персоналу яких носять виконавчий і розпорядчий характер.

Європейська Комісія, як інституція Європейського Союзу, не схожа на інші. Вона є особливим гібридом, в якому виступає в ролі найбільшого уряду ЄС, головного менеджера політики, а також джерела політичних і стратегічних напрямків.

Однією з ключових інституцій в ЄС є *Європейський Парламент*, який, будучи багатонаціональним постійно діючим органом, немає аналогів у світі, виконує чотири основні функції: законодавчу, бюджетну, контрольну та зовнішню – політичну [63, с. 49].

Діяльність Європарламенту регламентується статтею 14 та статтями 223-234 ДфЄС. До 1962 р. він мав назву “Парламентські Збори” (або – асамблея від англійського словосполучення “Parliamentary Assembly”), яка відображала невисокий статус та обмежений вплив на суспільно-політичне життя в Європейській спільноті. Ця назва мінялася для піднесення престижу інституції і збори спочатку отримали назву “Європейські парламентські збори”, а потім їх перейменували в Європейський Парламент.

Громадяни ЄС мають право обирати та бути обраними на виборах до Європейського Парламенту та на місцевих виборах у своїй державі-члені проживання на таких самих умовах, як і громадяни цієї держави. До складу Європарламенту входять представники громадян Союзу, кількість яких не може перевищувати 750 осіб плюс Голова. Жодна держава-член не може отримати більше ніж 96 місць.

За час свого існування Європарламент зазнавав суттєвих змін – від скромної ролі спостерігача, передбаченої засновницькими договорами, до представницького органу з політичними, наглядовими, бюджетно-фінансовими, кадровими, дорадчими й окремими правотворчими функціями. Проте ці функції, незважаючи на їх певну схожість з класичними парламентськими функціями, не збігаються з усталеними моделями парламентського устрою в

багатьох державах-членах ЄС. Основна причина цього полягає у відсутності чіткого розмежування між законодавчою і виконавчою владою у Євросоюзі [29, с. 262].

Парламент разом з Радою виконує законодавчу та бюджетну функції, функції політичного контролю та консультативну, як встановлено Договорами. Участь у законодавчому процесі Європарламент бере через численні процедури (процедура спільного ухвалювання рішень, процедура співпраці, узгодження, консультативний висновок тощо); затверджує склад Комісії та обирає Голову Комісії; контролює діяльність інституцій Союзу через право висловлювати вотум недовіри Комісії, а також через письмові й усні запити, які він може адресувати Комісії та Раді; поділяє з Радою бюджетні повноваження, а саме: ухвалює річний бюджет та контролює його виконання. Парламент також призначає Омбудсмана, уповноваженого розглядати скарги від громадян Союзу з приводу порушень у діяльності інституцій та органів ЄС. Європарламент може створювати тимчасові комітети з розслідування, повноваження яких не обмежуються вивченням діяльності інституцій ЄС, а можуть поширюватись і на дії держав-членів із впровадження політики ЄС.

Пленарні засідання проводяться у штаб-квартирі Європейського Парламенту, яка знаходиться в Страсбурзі (Франція). Засідання комітетів і додаткові пленарні засідання проводяться у Брюсселі (Бельгія), де розміщені парламентські комітети. Ще один структурний підрозділ – загальний секретаріат Парламенту – розташований у Люксембурзі. Органи управління Європейського Парламенту складають: Президент, 14 віце-президентів, 6 квесторів, наради голів фракцій, наради голів комітетів, загальний секретаріат. Засідання Парламенту зазвичай відбуваються впродовж одного тижня щомісяця (за винятком серпня).

У нинішньому Європарламенті діють 9 політичних транснаціональних фракцій, які мають офіційне визнання та дістають відповідну адміністративну підтримку. Основна діяльність Парламенту відбувається в 20 постійних і двох тимчасових комітетах, кожен з яких співвідноситься з відповідним напрямом

політики ЄС. Склад комітетів визначають політичні фракції відповідно до їх пропорційного представництва в Парламенті. Кожен комітет призначає доповідача, який готує програму обговорення та проекти резолюцій комітету, які пізніше виносяться на розгляд пленарних засідань Парламенту.

На сучасному етапі спостерігаються тенденції більш ширшого залучення Парламенту до законодавчого процесу. Це підтверджується хоча би одним з існуючих правил, згідно з яким прийняття закону без консультації з Парламентом автоматично визначається Судом недійсним. Він має право відхилити спільну позицію, прийняту Радою, особливо в питаннях спільного ринку. Згода Парламенту вимагається при прийнятті міжнародних договорів. Однак бюджетні повноваження мають обмежений характер. Парламент не наділений повноваженнями переглядати дохідну та витратну частину бюджету чи висувати власний законопроект щодо фінансів. Йому лише надано право приймати або відхиляти бюджет загалом та затверджувати звіт про виконання бюджету. Цим правом відхилення бюджету Парламент користувався у 1979 і 1989 роках.

Європарламент також впливає на формування Європейської Комісії, оскільки Голова Комісії призначається урядами держав-членів тільки після консультації з депутатами. Кандидатури як Голови, так і інших членів Комісії затверджуються Європарламентом. Європарламент наділений правом контролю за діяльністю Єврокомісії. Форми і методи контролю включають в себе реалізацію права депутатів на інформацію, їх усні та письмові запити єврокомісарам, подачу індивідуальних або колективних петицій до Єврокомісії. Парламент 2/3 голосами має право розпустити Комісію.

Для посилення ролі Парламенту в рамках Договору про Європейський Союз йому були надані повноваження створювати тимчасові слідчі комісії для розслідування можливих порушень або призначати спостерігача, який би отримував і розслідував скарги щодо порушень у діяльності інституцій або органів ЄС (за винятком Суду ЄС і Суду першої інстанції, які діють у межах своєї судової компетенції). До того ж будь-яка юридична або фізична особа, яка

проживає чи має зареєстрований офіс у будь-якій країні ЄС, має право скеровувати петиції до Європейського Парламенту у справі, що належить до компетенції Спільноти і безпосередньо стосується її. Також надано право на законодавчу ініціативу. Парламент може, якщо це підтримає більшість його членів, запропонувати Комісії подати відповідні пропозиції з питань, що передбачають прийняття акта Спільноти з метою впровадження Договору.

У своїй повсякденній діяльності Європейський Парламент готує численну кількість звітів, дебатів та питань. Особливо важливою є його роль у прийнятті рішень, оскільки вони за своїм змістом і призначенням поділяються на такі, що впливають на хід історії, інші – мають політичний характер, ще інші – є такими, що впливають на реалізацію політики.

Прийняття рішення Парламентом, після того як воно надалі буде схвалено Європейською Радою, можна охарактеризувати як рішення, які впливають на хід історії. Парламент має право, згідно Амстердамського Договору, затверджувати кандидатів, запропонованих Європейською Радою на посаду Голови Комісії. Він також повинен дати свою згоду на вступ до Європейського Союзу нових держав-членів. Можливість Парламенту не затвердити Голову Комісії не може бути проігнорована. Після прийняття рішення в Ніцці (2001 р.) про те, що Голова Комісії може бути обраний в Європейській Раді кваліфікованою більшістю, можливість Парламенту впливати на вибори зросла [22, с. 136].

Тісний взаємозв'язок між Радою і Парламентом виходить за межі самої погоджувальної процедури. Після Амстердамської угоди ці дві інституції розширили свою співпрацю у законодавчих справах до такого ступеня, що стало можливим дійти згоди у першому читанні майже у 30 відсотках випадків, а в другому читанні майже в половині (з 403 пропозицій, які були розглянуті в рамках спільного прийняття рішень в період між 1999 і 2004 роками) [152, с. 117].

Підсумовуючи, можна зробити висновок, що завдяки низці реформ Європейський Парламент суттєво розширив сферу своєї компетенції від часу

підписання засновницьких договорів. Крім права нагляду за Радою та Комісією, сьогодні Парламент володіє суттєво більшими законодавчими повноваженнями, зокрема має можливість вносити поправки до законопроектів, відхиляти їх, а також володіє правом непрямої законодавчої ініціативи через Комісію.

Як одна з основних інституцій Європейського Союзу, Європейський Парламент найчастіше стикається з необхідністю узгоджувати найрізноманітніші інтереси в надзвичайно неоднорідному середовищі, а тому виступає в ролі об'єднувача інтересів [70, с. 102].

Як зазначають європейські дослідники, перед першими прямими виборами до Європейського Парламенту (1979 рік) у представницькому органі Європейських Спільнот – Асамблеї – було 198 членів від дев'яти держав. До 2004 року кількість парламентарів зросло більш ніж втричі і складало 732 від двадцяти п'яти держав. Станом на 2004 ця кількість членів Європарламенту зросла до 754 осіб [184, с. 110].

С.Хікс звернув увагу на істотне збільшення ліво-правої конкуренції в Європейському Парламенті. Він показав, що партійна приналежність є більш важливою, ніж громадянство, у визначенні того, як члени парламенту голосують, і що члени Європарламенту голосують, керуючись “партійною приналежністю” частіше, ніж, наприклад, законодавці в Сполучених Штатах [147, с. 43].

На думку колишніх членів Європарламенту – “політичні аргументи зазвичай змінюються в результаті докладного торгу для того, щоб забезпечити якомога більшу міжпартійну підтримку для даного положення або набору поправок” [126, с. 74].

Крім того, така практика може розглядатися як ефективний спосіб агрегування інтересів і, мабуть, єдиний спосіб забезпечення значного впливу ЄП на політичний процес.

Ефективний механізм для досягнення угоди між політичними групами забезпечують парламентські комітети, які також втілюють дві інші важливі

особливості, що відрізняють Європейський Парламент від Ради.

По-перше, всі засідання комітетів з 1999 року повинні проводитись публічно. Парламент традиційно становив контраст між власним способом функціонування та менш прозорими механізмами роботи Ради. Як результат, на засіданнях в конференц-залах можуть бути присутні всі, хто бажає впливати на форму пропозицій – лобісти, представники національних урядів або чиновники із Секретаріату Ради, які мають змогу спостерігати за розвитком дискусій.

По-друге, ретельна робота в комітетах дає шанс виграти суперечку в Раді чи в Європейській Комісії тим пропозиціям, які навряд чи мали б другий шанс. Той факт, що Парламент не відображає більшість у Раді, дає змогу опозиційним партіям, які часто складають найбільше число депутатів Європарламенту від держав-членів, впливати на політику і мати достатні шанси на успіх. В обох відношеннях, Парламент пропонує відмінну модель для досягнення політичної згоди на рівні Європейського Союзу.

Розширення в 2004 році, безсумнівно, кинуло виклик цій моделі. Введення десяти нових мов спричинило надзвичайно важкі лінгвістичні проблеми для установи, якій притаманна багатомовність. Брак кваліфікованих перекладачів, особливо для молодих малопоширених мов, таких як мальтійська, зобов'язав комітети розподіляти обмежені ресурси, а деякі члени зобов'язані працювати певний час іноземною мовою. Складність була зменшена високою мовною компетенцією багатьох членів з нових держав-членів. Однак і надалі зростає невизначеність щодо практичних обмежень існуючої системи перед майбутніми розширеннями.

Європейський Парламент – це інституція, яка найчастіше згадується громадянами ЄС як гарант представлення інтересів громадян на рівні ЄС. Проте, вибори в ЄП, як кажуть, “національні вибори другорядного порядку”, стосуються як процедури виборів, так і питань виборчої кампанії.

З метою підвищення демократичної легітимності рішень, прийнятих на рівні ЄС та в світлі падаючої явки виборців, політичні суб'єкти (актори) прагнуть забезпечити більш живі вибори в ЄП. Особлива увага приділяється

заходам, які б зробили вибори більш європейськими, а не зібранням національних виборів. З цією метою були зроблені зусилля для збільшення “гармонізації” виборчих правил для виборів в ЄП, які закріплені в Законі 1979 р. (у редакції 2002 р.), Директива 93/109/ЕС і Директива 2013/1/EU [112].

Підсумовуючи, можна зробити висновок про те, що досвід в окремих аспектах діяльності Європейського Парламенту, і зокрема в частині його формування та процедурних особливостей функціонування міг би бути корисним для вітчизняного законодавчого органу.

Судову функцію в ЄС здійснює *Суд Європейського Союзу*. До його складу входить один суддя від кожної держави-члена. Судові допомагають Генеральні адвокати.

До складу Суду загальної юрисдикції входить щонайменше один суддя від кожної держави-члена. Суддів та Генеральних адвокатів Суду та суддів Суду загальної юрисдикції добирають з осіб, чия незалежність є поза сумнівом, та які задовольняють вимоги, встановлені в статтях 253 та 254 ДфЄС. Їх призначають за спільною згодою урядів держав-членів строком на шість років. Судді та Генеральні адвокати, у яких завершується термін перебування на посаді, можуть бути призначені повторно.

Суд Європейського Союзу згідно з Договорами: приймає рішення у справах за позовами, які подають держава-член, установа, фізична або юридична особа; на звернення судів або трибуналів держав-членів виносить попередні рішення щодо тлумачення законодавства Союзу або чинності актів, ухвалених установами; приймає рішення в інших справах, як встановлено в Договорах.

2.3 Допоміжні інституції в процесі розширення Європейського Союзу

До інституційної системи ЄС належать також інституції, які виконують такі допоміжні функції, як консультативно-дорадчу (Соціально-економічний

комітет, Комітет регіонів) правоохоронну (Омбудсмен, Європол та Європейська прокуратура) та регулятивну.

Згідно із статтею 300 ДфЄС, Європейському Парламентові, Раді та Комісії допомагають Економічно-соціальний комітет та Комітет регіонів, що виконують дорадчі функції.

До складу *Економічно-соціального комітету* входять представники організацій працедавців, найманих працівників, а також інших сторін, що представляють громадянське суспільство, зокрема соціально-економічну, громадську, професійну та культурну сфери. До складу Комітету регіонів входять представники регіональних та місцевих органів, які або обіймають виборну посаду в регіональних або місцевих органах влади, або політично підзвітні виборним органам. Члени Економічно-соціального комітету та Комітету регіонів не пов'язані жодними примусовими вказівками. Вони є цілковито незалежними у виконанні своїх обов'язків в загальних інтересах Союзу. Правила, зазначені у частинах 2 та 3, що регулюють характер складу Комітетів, періодично переглядаються для врахування економічних, соціальних та демографічних тенденцій в рамках Союзу. З цією метою Рада ухвалює рішення за пропозицією Комісії.

Кількість членів Економічно-соціального комітету не перевищує 350. Рада, діючи одностайно за пропозицією Комісії, ухвалює рішення, що визначає склад Комітету. Рада визначає утримання членів Комітету. Члени Комітету призначаються на п'ять років. Рада ухвалює особовий склад членів, що складається згідно з пропозиціями кожної держави-члена. Строк перебування на посаді членів Комітету може поновлюватися. Комітет обирає свого Голову та Президію з-поміж своїх членів строком на два з половиною роки. Комітет ухвалює свій Регламент. Комітет скликається Головою на вимогу Європейського Парламенту, Ради або Комісії. Комітет може також проводити засідання за власною ініціативою.

Економічно-соціальний комітет проводить консультації з Європейським Парламентом, Радою або Комісією, якщо це передбачається Договорами.

Комітет може проводити консультації з цими установами в усіх випадках, в яких вони вважають це за доцільне. Комітет може видавати висновки за власною ініціативою у випадках, в яких він вважає це доцільним.

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

Висновок Комітету разом із протоколом засідання направляється Європейському Парламенту, Раді та Комісії.

Кількість членів *Комітету регіонів* не перевищує 350 (стаття 305 ДфЄС). Склад Комітету визначає Рада на пропозицію Комісії, діючи одностайно, та ухвалюючи відповідне рішення.

Члени Комітету та така сама кількість замісників членів призначаються строком на п'ять років. Вони можуть бути призначені повторно. Рада ухвалює рішення, що визначає особовий склад членів та замісників членів, сформований згідно з пропозиціями кожної держави-члена. Строк перебування членів Комітету на посаді завершується автоматично, коли закінчується мандат, зазначений у частині 3 статті 300, на підставі якого їх було висунуто; вони замінюються на період до завершення зазначеного строку згідно з тією самою процедурою. Жоден член Комітету не може одночасно бути членом Європейського Парламенту.

Комітет регіонів обирає свого Голову та Президію з-поміж своїх членів строком на два з половиною роки. Комітет ухвалює свій Регламент. Комітет скликається Головою на вимогу Європейського Парламенту, Ради або Комісії. Комітет може також проводити засідання за власною ініціативою.

Комітет регіонів проводить консультації з Європейським Парламентом, Радою або Комісією, якщо це передбачається Договорами та в усіх інших випадках, зокрема тих, що стосуються транскордонної співпраці, в яких одна з цих установ вважає це за доцільне.

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

Якщо з Економічно-соціальним комітетом проводяться консультації відповідно до статті 304, Європейський Парламент, Рада або Комісія інформують Комітет регіонів про запит щодо висновку.

Якщо Комітет регіонів вважає, що при цьому зачіпаються певні регіональні інтереси, він може видати висновок з цього питання. Комітет регіонів може видавати висновок за власною ініціативою у випадках, коли він вважає це доцільним. Висновок Комітету разом із протоколом засідання направляється Європейському Парламенту, Раді та Комісії.

Європейський омбудсмен – це посадова особа в Європейському Союзі, запроваджена Договором про Європейський Союз (Маастрихт, 1992 р.). Згідно зі ст. 228 Договору про функціонування Європейського Союзу (ДфЄС), Європейський омбудсмен обирається Європейським Парламентом після кожних виборів до ЄП на час його скликання. Європейський омбудсмен може обиратись повторно. Він може бути звільнений Судом за поданням ЄП у разі, якщо він більше не відповідає вимогам, необхідним для виконання своїх обов'язків, або якщо він винний у вчиненні серйозного проступку.

Європейський омбудсмен уповноважений приймати від будь-якого громадянина Союзу або будь-якої фізичної або юридичної особи, що проживає або має юридичну адресу на території держави-члена, скарги щодо випадків незадовільного управління діяльністю установ, органів, служб або агенцій Союзу, крім Суду Європейського Союзу, який здійснює свої судові повноваження.

Омбудсмен вивчає такі скарги та звітує про них. Згідно зі своїми обов'язками Європейський омбудсмен за власною ініціативою або на підставі скарг, поданих йому безпосередньо або через члена ЄП, проводить

розслідування, які він вважає обґрунтованими, крім випадків, коли інкриміновані факти є або були предметом судового провадження. Якщо Європейський омбудсмен встановлює факт незадовільного управління, він передає питання на розгляд відповідної установи, органу, служби або агенції, яким дається тримісячний строк для інформування омбудсмена про їх позицію. Після цього Європейський омбудсмен направляє звіт до ЄП та відповідної установи, органу, служби або агенції. Особа, яка звертається зі скаргою, інформується про результат таких розслідувань. Європейський омбудсмен подає до ЄП річний звіт про результати своїх розслідувань. Омбудсмен є цілковито незалежним у виконанні своїх обов'язків. Під час виконання таких обов'язків він не звертається за вказівками та не приймає їх від жодного уряду, установи, органу, служби або організації. Європейський омбудсмен не може протягом строку перебування на посаді здійснювати жодну іншу оплачувану або неоплачувану професійну діяльність. Що стосується винагороди, окладу та пенсії за вислугу років, то Омбудсмен прирівнюється до судді Суду ЄС.

Європейський омбудсмен виконує свої обов'язки на основі правил та загальних умов, які встановлює Парламент, діючи за допомогою постанови, за власною ініціативою згідно зі спеціальною законодавчою процедурою після звернення щодо отримання висновку Комісії та за згодою Ради. Таке узгодження в інституційному трикутнику відкриває ЄП широкі можливості для визначення статусу Європейського омбудсмена та встановлення з ним особливо тісних інституційних відносин.

Після призначення Омбудсмен, як і члени Комісії та Суду аудиторів, урочисто зобов'язується перед Судом ЄС виконувати свої функції та обов'язки незалежно й неупереджено. Функції Європейського омбудсмена припиняються із завершенням терміну дії мандата або його може звільнити від виконання своїх обов'язків Суд ЄС на пропозицію ЄП, якщо він уже не відповідає умовам, необхідним для виконання своїх обов'язків, у разі скоєння ним серйозного правопорушення та в результаті добровільної відставки як підстави для дострокового припинення своїх функцій.

Прийняті Європейським омбудсменом скарги можуть стосуватися діяльності інституцій, які безпосередньо передбачені засновницькими договорами, а також інституцій, створених на основі положень похідного права ЄС. Діяльність інституцій, заснованих відповідно до положень ДЄС у рамках спільної зовнішньої й безпекової політики та політики в галузі поліцейського співробітництва і судового співробітництва в цивільних та кримінальних справах, а також діяльність органів влади держав-членів не може бути об'єктом скарг. Межі права звернення до Європейського омбудсмена відповідають межам права звернення до ЄП. Право звернення до Омбудсмена передбачає можливість надсилати йому скарги й одержувати інформацію щодо їх подальшого розгляду. У відповідь на скаргу або за власною ініціативою Європейський омбудсмен проводить розслідування, консультиуючись з іншими інституціями ЄС, а також із владними органами держав-членів. Інституції ЄС зобов'язані надавати йому відповідні матеріали. Виявивши факти порушень, він сповіщає про них установу, про яку йдеться, і надсилає їй свої рекомендації. Ця інституція зобов'язана надати вмотивований висновок протягом трьох місяців. Висновок може узгоджуватися з рішенням Європейського омбудсмена і деталізувати заходи, здійснені для впровадження рекомендацій. Крім того, Омбудсмен і відповідна інституція повинні намагатися досягти дружнього врегулювання, що дасть змогу уникнути випадків неналежного управління й задовольнити скаргу громадянина. У підготовці щорічного звіту, який подає Парламентові Європейський омбудсмен, допомагає Секретаріат на чолі з Генеральним секретарем, якого він і призначає. Щодо кадрового складу, то Європейський омбудсмен прирівнюється до основних органів ЄС. Бюро омбудсмена та його секретаріат розташовані в Страсбурзі в будівлі ЄП, а два посадовці секретаріату – в будівлі ЄП в Брюсселі.

Європейський омбудсмен отримує велику кількість скарг, проте якщо вони стосуються поганого управління інституцій ЄС, багато з них відхиляють. Крім діяльності основних інституцій ЄС, скарги можуть також стосуватись допоміжних, діяльність яких регулюється засновницькими договорами. Скарги

можуть стосуватися діяльності інституцій, які безпосередньо передбачені засновницькими договорами, а також інституцій, створених на основі положень похідного права ЄС. Особливістю діяльності Європейського омбудсмена є те, що об'єктом адресованої йому скарги має бути випадок неналежного управління. Це означає не лише будь-які незаконні дії інституції ЄС, а й відступ від принципів належного управління без обов'язкового порушення нормативних актів. В одному зі своїх щорічних звітів Європейський омбудсмен визначив неналежне управління як таке, що наявне, коли інституція ЄС не діє відповідно до засновницьких договорів та актів ЄС, згідно з якими вона має діяти, або коли така інституція діє всупереч нормам і правовим принципам, установленим Судом ЄС або Судом першої інстанції.

Європейський омбудсмен може співпрацювати з омбудсменами або подібними органами в державах-членах задля підвищення ефективності як власних розслідувань, так і розслідувань аналогічних органів держав-членів, а також з метою ефективнішої організації захисту прав та інтересів європейських громадян. Посадовці інституцій ЄС зобов'язані давати свідчення Європейському омбудсмену, а держави-члени – доступ до документів за умови, якщо ті не таємні.

Європейська поліцейська служба (ЄВРОПОЛ) – служба, заснована Актом Ради Міністрів від 26 липня 1995 р. Створення Європолу тривало кілька років (1995-1999 рр.) завдяки укладенню відповідної угоди між державами-членами ЄС. Європолу не треба плутати з Інтерполом – міжнародною організацією кримінальної поліції, заснованою в Ліоні. На цей час Інтерпол об'єднує поліцейські сили 177 країн світу і, на відміну від Європолу, не належить до жодного окремого регіонального утворення держав.

У процесі розвитку ЄС відбувалося поетапне скасування внутрішніх кордонів та їх контролю, формувався не лише спільний внутрішній ринок, а й “спільний кримінальний простір”, що спричинило загострення криміногенної ситуації, зростання загрози безпеці громадян ЄС та негативний вплив на діяльність по боротьбі зі злочинністю. Мобільність злочинців стала переважати

транскордонну мобільність національних поліцейських служб держав-членів, що й зумовило закріплення в Маастрихтському договорі відповідних положень про необхідність співпраці національних правоохоронних органів та створення Європейського поліцейського відомства. До втілення цього задуму в життя першим конкретним кроком стало рішення Ради Міністрів у червні 1993 р. про формальне заснування Європейського відділу по боротьбі з наркотиками. У березні 1995 р. Рада Міністрів розширила повноваження вищезгаданого відділу і, залишивши основним його завданням боротьбу з наркобізнесом, включила до його сфери діяльності вжиття спільних заходів для протидії злочинності, пов'язаної з ядерними матеріалами та речовинами, нелегальній організованій імміграції, спекуляції автомобілями, а в грудні 1996 р. – для боротьби проти торгівлі людьми.

У липні 1995 р. члени Ради Міністрів погодили між собою рішення щодо укладення угоди про створення Європолу. Для розміщення резиденції Європейського відділу по боротьбі з наркотиками та Європолу було обрано Гаагу. Угода про створення Європолу набрала чинності після її ратифікації всіма країнами-членами у жовтні 1998 р. Проте лише 1 липня 1999 р., тобто після ухвалення необхідних правових актів, пов'язаних з імплементацією цієї угоди, Європолу зміг у повному обсязі приступити до виконання покладених на нього обов'язків.

Діяльність Європолу організована таким чином, що основні зусилля щодо реалізації оперативних заходів докладаються на рівні правоохоронних органів держав-членів, що здійснюють виявлення і розслідування кримінальних злочинів. При цьому висока ефективність такої співпраці досягається завдяки використанню бази даних Європолу й іншої зібраної та систематизованої на території всієї Європи статистичної інформації, яку можна в будь-який момент отримати через комп'ютерну мережу Європолу з Гааги. Інформаційна система Європолу має відповідні банки даних, представлені правоохоронними органами держав-членів, що виявляють і розслідують кримінальні злочини. Ці банки містять дані про осіб, що мають судимість за скоєння злочинів, які входять до

компетенції Європолу, про осіб, які підозрюються 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. Інформаційна система має також оперативно-пошукові банки, що використовуються для поточного робочого аналізу. У них, зокрема, накопичено дані про осіб, що можуть бути залучені як свідки або потерпілі, або які стали жертвами відповідного злочину. Контроль за діяльністю Європолу здійснює Рада Міністрів ЄС та Європейський Парламент, куди від головуючого в Раді надходить річний звіт про здійснений Європолом обсяг роботи.

Будь-які зміни в угоді про Європол можуть бути ухвалені лише після консультацій з Європейським Парламентом. Метою діяльності Європолу є підвищення рівня ефективності та співпраці між компетентними органами держав-членів ЄС у запобіганні міжнародній організованій злочинності та протидії їй, а саме нелегальній торгівлі наркотиками, нелегальній організованій міграції, тероризму, підробці грошей та інших платіжних засобів, торгівлі людьми (дитячій порнографії), нелегальній торгівлі транспортними засобами, відмиванню грошей.

Стаття 87 Договору про функціонування Європейського Союзу (ДфЄС) передбачає, що Союз запроваджує поліцейське співробітництво із залученням усіх компетентних органів держав-членів, включаючи поліцію, митницю та інші спеціалізовані правоохоронні служби, що мають стосунок до запобігання кримінальним злочинам, їх виявлення та розслідування. Для цих цілей Європейський Парламент та Рада, діючи згідно зі звичайною законодавчою процедурою, можуть запроваджувати заходи щодо:

- збирання, зберігання, обробки, аналізу відповідної інформації та обміну нею: співробітництва, допомоги в навчанні персоналу, обміні персоналом, обладнанням, дослідженнями щодо виявлення злочинів;

- спільних методик розслідування, спрямованих на виявлення серйозних форм організованої злочинності.

Рада, діючи згідно зі спеціальною законодавчою процедурою, може запровадити заходи, пов'язані з оперативною співпрацею органів, зазначених у цій статті. Рада діє одностайно після проведення консультацій з Європейським Парламентом. За відсутності одностайності в Раді група, що складається, принаймні, з дев'яти членів, може вимагати передати проект заходів на розгляд Європейської Ради. У такому разі процедура в Раді призупиняється. Упродовж чотирьох місяців від дати такого призупинення Європейська Рада після обговорення та в разі досягнення консенсусу повертає проект до Ради для ухвалення. Упродовж такого самого проміжку часу в разі незгоди та якщо, принаймні, 9 держав-членів висловили намір запровадити посилену співпрацю на основі зазначеного проекту заходів, вони повідомляють про це Європейський Парламент, Раду та Комісію. У такому разі дозвіл на запровадження посиленої співпраці, зазначеної в ч. 2 ст. 20 Договору про Європейський Союз (ДЄС) та в ч. 1 ст. 329 ДфЄС, вважається наданим, та застосовуються положення щодо посиленої співпраці.

Спеціальна процедура, передбачена у другому та третьому абзацах, не застосовується до актів, які є продовженням Шенгенського надбання (acquis). Завданням Європолу згідно зі ст. 88 ДЄС є підтримка та зміцнення діяльності поліцейських органів та інших правоохоронних служб держав-членів, їх взаємної співпраці щодо запобігання тяжким злочинам та боротьби проти них, що впливають на дві або більше держав-членів, тероризму і тих форм злочинів, що впливають на спільні інтереси, охоплені політикою Союзу.

Європейський Парламент та Рада за допомогою постанов, ухвалених згідно зі звичайною законодавчою процедурою, визначає структуру Європолу, його функціонування, сферу діяльності та завдання. Завдання можуть включати: збирання, зберігання, обробку, аналіз інформації та обмін нею; зокрема тією, що передається органами влади держав-членів або третіми країнами чи їх органами; координацію, організацію та виконання слідчих та оперативних дій, що проводяться спільно з компетентними органами влади держав-членів або у складі спільних слідчих груп, а в разі потреби – у зв'язку з

Євроюстом. Ці постанови також установлюють порядок перевірки діяльності Європолу Європейським Парламентом разом із національними парламентами.

Будь-які оперативні дії Європолу мають здійснюватися у зв'язку та за згодою органів влади держави-члена або держав-членів, території яких вони стосуються. Вжиття примусових заходів є виключним обов'язком компетентних національних органів. Основні види діяльності Європолу включають:

- отримання, зіставлення та аналіз інформації і розвідувальних даних;
- оперативне повідомлення компетентним органам держав-членів ЄС призначеної для них інформації, зокрема інформації про будь-які зв'язки між кримінальними злочинами;
- допомога в проведенні розслідувань у державах-членах ЄС шляхом передачі інформації до національних компетентних органів;
- підтримка функціонування комп'ютеризованої системи збирання інформації;
- надання рекомендацій щодо проведення розслідування та слідства компетентними органами держав-членів ЄС;
- надання стратегічних розвідувальних даних для забезпечення ефективного та результативного використання ресурсів, наявних на національному рівні та доступних для оперативної діяльності;
- підготовка звітів і доповідей про загальну ситуацію;
- надання допомоги державам-членам ЄС через консультації та проведення досліджень на таких напрямках, як навчання представників компетентних органів, методи запобігання вчиненню злочинів та технічні й судові методи роботи поліції і процедури проведення розслідувань та слідства.

Європейська прокуратура є новим правоохоронним органом в Європейському Союзі, створеним для боротьби проти злочинів, що завдають шкоди фінансовим інтересам Союзу. Згідно зі ст. 86 Договору про функціонування Європейського Союзу (ДфЄС), Європейську прокуратуру може заснувати при Євроюсті Європейська Рада за допомогою постанов

(регламентів), що ухвалюються згідно зі спеціальною законодавчою процедурою. Рада діє одностайно після отримання згоди Європейського Парламенту.

Європейська прокуратура, підтримуючи у належних випадках зв'язок з Європолом, відповідальна за розслідування злочинів проти фінансових інтересів Союзу, а також за звинувачення та притягнення до суду їх виконавців та спільників, як це визначено постановою, що ухвалюються згідно зі спеціальною законодавчою процедурою. Європейська прокуратура виконує щодо таких злочинів функції обвинувачення в компетентних судах держав-членів. Загальні положення про Європейська прокуратура, умови виконання її функцій, процесуальні правила стосовно її діяльності, а також правила щодо прийнятності доказів та правила судового контролю процесуальних заходів, вжитих під час виконання її функцій, визначають постанови, що ухвалюються згідно зі спеціальною законодавчою процедурою.

З метою розширення повноважень Європейської прокуратури на сферу тяжких злочинів транскордонного змісту та про внесення змін до ч. 2 ст. 86 ДфЄС щодо виконавців та спільників тяжких злочинів, що впливають на більш ніж одну державу-члена, Європейська Рада може у цей самий час або в подальшому ухвалити рішення про внесення змін до ч. 1 цієї статті. Європейська Рада діє одностайно після отримання згоди Європейського Парламенту та після проведення консультацій з Комісією.

Регулятивну функцію, як одну з допоміжних в інституційній системі ЄС, здійснюють також *агенції*. Вони відіграють надзвичайно важливу роль в європейському врядуванні. Агенції називають ще “децентралізованими агенціями” або відносять до “інших інституцій Спільноти” [109, с. 282].

Основна мета діяльності агенцій Європейського Союзу полягає в забезпеченні найбільш ефективної реалізації галузевих політик ЄС та надання допомоги в регулюванні діяльності в окремих сферах в процесі європейського врядування. Проте, популярність тієї чи іншої моделі агенцій на національному і європейському рівнях не повинна затьмарювати факт, як наголошують західні

науковці, що є альтернативні шляхи створення і здійснення регулятивної політики [137, с. 192].

Як зазначають вітчизняні дослідники, запровадження Єдиного ринку внесло радикальні зміни, які відокремили “стару” політику європейської інтеграції від “нової” політики європейського регулювання. Зазначені зміни, завдяки своєму впливові на модель європейської державної політики в межах держав – членів, є не менш важливими, ніж їхні наслідки на міждержавному рівні. Можна спостерігати регулювання ринку, яке значною мірою зосереджене на міждержавному рівні європейського врядування і взаємодіє, часто з певними труднощами, з іншими питаннями політичного та економічного порядку денного, що існують в державах-членах ЄС. Спостерігається також відмежування міждержавного регулювання міждержавних ринків, у якому беруть участь міждержавні регулятивні органи та великі учасники ринку, від замкненої внутрішньодержавної політики, учасники якої пов’язані з обмеженим внутрішнім політичним простором і залежать від нього: дрібні підприємці, місцеві регулятивні органи та політики національного і регіонального рівнів [9, с. 73-74].

На реорганізацію регулювання ринку ЄСпт/ЄС значною мірою вплинув широкий спектр різних чинників, зокрема таких, як глобалізаційні процеси, формування міжнародної економіки, слабкість національної політики в період 1970-х рр., зміна інтересів та виникнення нових ідей у поєднанні з набутим політичним досвідом тощо. Інституції ЄС, на думку науковців, після низки експериментів з різними і часом значно складнішими підходами до політичного співробітництва за відсутності хоч якихось вагомих результатів протягом 1970-х рр. спромоглися виробити альтернативний підхід і реалізувати його у вигляді переконливої спільної програми [9, с. 85].

Європейські регуляторні агенції є складовою частиною інституційної системи ЄС. Вони складають цілий ряд організацій, які виконують функції регуляторно-управлінського характеру і метою діяльності яких є забезпечення ефективної реалізації галузевих політик ЄС. Це установи, які керуються

європейським публічним правом, мають власний юридичний статус і відносяться до категорії “інших інституцій Спільноти” [62, с. 72]. Тому вивчення цього складника інституційної системи ЄС є надзвичайно важливим і актуальним для глибшого розуміння особливостей цієї системи та “складення повнішої картини” про неї.

Агенції ЄС відіграють важливу роль в регуляторній політиці, однак їх повноваження є обмеженими, і як наслідок – вони не можуть повністю відповідати за свою діяльність та її результати. Агенції є елементами інституційної системи Європейського Союзу, які одні зарубіжні вчені називають “децентралізованими агенціями” [182 с. 155-162], [163, с. 104-106].

Вітчизняні науковці також починають вивчати цей надзвичайно важливий складник інституційної системи ЄС [109, с. 4]. На їхню думку, створення агенцій ЄС відбувається вже близько 40 років і на сьогодні їх нараховується більше тридцяти. Умовно їх поділяють на агенції “трьох поколінь”: агенції першого покоління – 1970-ті рр.; агенції другого покоління – 1994-1995 рр.; агенції третього покоління – 2003 р. Збільшення кількості європейських агенцій тісно пов’язано з їх регулюючою функцією, роль якої зростає у зв’язку з постійно виникаючими функціональними потребами, які не завжди в повній мірі можуть бути задоволеними централізованими інституціями ЄС.

Основною метою діяльності децентралізованих агенцій Європейського Союзу є, як наголошують вітчизняні дослідники, забезпечення ефективнішої реалізації галузевих політик ЄС та надання допомоги в регулюванні діяльності в окремих сферах. Вони створюються Радою і мають статус незалежних інституцій. Постійне збільшення кількості агенцій та розширення сфер їх діяльності пояснюється передусім потребою надавати допомогу Європейській Комісії та Раді у здійсненні нагляду за реалізацією законодавства ЄС в державах-членах та впровадженням галузевих політик на теренах ЄС [23, с. 184].

В більшості європейських регуляторних органах існує проблема відповідності сучасних інституційних інновацій до жорстких вимог класичної системи управління та взаємодії з її елементами. Саме тому з метою

забезпечення своєчасного реагування на різноманітні виклики, потреби та вимоги ЄС актуальним залишається вирішення питання про передачу нормотворчих повноважень та створення агенцій.

Як зазначають зарубіжні дослідники, агенція включає насамперед сукупність ряду організацій, які виконують функції управлінського характеру, а для більш глибокого розуміння її суті як установи варто звернути увагу на визначення, яке наведено в законі США “Про адміністративну процедуру” від 1946 р., відповідно до якого агенції – це частина уряду, яка, як правило, діє самостійно і незалежно під час виконання своїх функціональних обов’язків, а також має право приймати рішення та застосовувати дії, які стосуються прав окремих громадян [203, с. 14].

Найбільш типовими прикладами таких агенцій, що відповідають загальним ознакам даного визначення і які функціонують в державах-членах ЄС, представлені у таких країнах, як Великобританія (регулюючі офіси), Франція (адміністративні органи), Італія (незалежні адміністрації) та Німеччина.

Перші агенції на європейському рівні були створені в 1970-их роках, які мали більш операційний, тимчасовий характер діяльності і не представляли собою постійний регулюючий орган. Починаючи з 1990-их років, спостерігається друга хвиля виникнення агенцій, яка охопила регулювання таких питань, як охорона навколишнього середовища та медицина. Третя хвиля припадає на початок 2000-х років і пов’язана з виникненням таких агенцій, як продовольчої, морської, авіаційної, залізничної безпеки, мережевої та інформаційної безпеки, а також Європейського залізничного агентства.

Крім того, Європейська Комісія висунула пропозиції щодо створення додаткових регулюючих органів: агенції Спільноти з контролю за рибальством та Європейською агенцією з хімії. Більшість європейських агенцій другого і третього покоління консультують Єврокомісію про технічні або наукові аспекти проблем регулювання, але вони не були наділені повноваженнями приймати остаточні і обов’язкові регулюючі рішення. Отже, вони не є

агенціями в розумінні вищезгаданих американських агенцій, а через відсутність права приймати остаточне рішення – не можуть бути притягнуті до відповідальності за наслідки заходів регулювання.

Таким чином, основна мета діяльності агенцій Європейського Союзу полягає в забезпеченні найбільш ефективної реалізації галузевих політик ЄС та надання допомоги в регулюванні діяльності в окремих сферах в процесі європейського врядування [62, с. 359-362].

Проте, популярність тієї чи іншої моделі агентства на національному і європейському рівнях не повинна затьмарювати факт, як наголошують західні науковці, що є альтернативні шляхи створення і здійснення регулятивної політики [137, с. 192]. Тому, не дивлячись на сучасну популярність агенцій на національному та наднаціональному рівнях Європейського Союзу, сьогодні існують альтернативні способи вироблення та реалізації регуляторної політики. Як зауважують зарубіжні фахівці, у парламентських системах, наприклад, призначення нормотворчої функції урядових відомств є звичайним способом делегування іншим суб'єктам регулювання. У разі економічного і соціального регулювання, однак, загальноновизнано те, що безпосередній урядовий нагляд рідко є задовільним рішенням [122, с. 74].

Ще одним альтернативним способом вироблення та реалізації регуляторної політики є делегування регулюючих повноважень судовим органам. У Сполучених Штатах Америки, наприклад, суди приймають остаточні рішення у справах з питань конкуренції (анти-трасти). Однак, серйозні конституційні та практичні перешкоди делегуванню регулюючих повноважень судовим органам існують в парламентських системах, які поширені в європейських країнах.

Саморегулюючі організації (СРО) є третьою альтернативою агенцій. Саморегулювання, яке передбачає делегування регулюючих функцій (зобов'язань) приватним організаціям, відіграє важливу роль у суто технічних галузях, таких як промислова стандартизація, і скрізь, де якість продукції або послуги є важливим фактором.

Існують буквально сотні СРО, які беруть участь у виробленні технічних стандартів. У той же час, регуляторна система США характеризується наявністю потужних незалежних агенцій з перевірки діяльності приватних організацій, щоб заповнити будь-які прогалини в системі. У ЄС, навпаки, політичні та правові обмеження (такі як “Доктрина Мероні”) [197, с. 97] створюють серйозні перешкоди для появи як різноманітних СРО, діяльність яких спрямована на узгодження зростаючого обсягу європейського ринку, регулювання різноманітних переваг виробників і споживачів, так і повноцінних регуляторних агенцій, здатних контролювати діяльність СРО [162, с. 125].

Зарубіжні науковці також наголошують, що однією з важливих підстав делегування регуляторних повноважень незалежним агенціям є підвищення довіри до довгострокових політичних зобов’язань. Політична невизначеність та часова неузгодженість виступають основними причинами проблеми довіри. Політична невизначеність є прямим наслідком демократичного процесу. Однією з основних характерних рис демократії є те, що вона є формою тимчасового правління [161, с. 25].

Свої завдання агентства виконують зазвичай через одну (або більше) мережу, що складається з партнерських організацій у державах-членах ЄС. Виконувати ті чи інші завдання агентству допомагає комітет з технічних і наукових питань, до складу якого входять експерти. У разі потреби можуть створюватися додаткові комітети, серед завдань яких важливе місце займає надання експертної оцінки щодо питань у межах компетенції агентства. Прикладом може бути комітет з питань патентів для медичної продукції, який є частиною Європейського медичного агентства (ЕМЕА), або дорадчий форум, який працює в рамках Фонду європейського навчання в Турині [61, с. 362].

В 1958 році Європейський суд справедливості зі своєю “Доктриною Мероні” постановив, що Комісія може делегувати деякі свої виконавчі функції органам, не названим у договорі, але тільки за умови суворої вимушеності.

Зокрема, таким органам не повинні бути надані будь-які дискреційні повноваження (тобто такі, за якими можна діяти на власний розсуд), а Комісія

повинна зберегти контроль за делегованими повноваженнями і відповідати за те, яким чином вони реалізується. Це міркування відображається в теперішньому статусі європейських агенцій, більшість з яких займається тільки підготовкою регуляторних (нормативних) рішень. Тим не менше, можна стверджувати, що модель делегування, яка лежить в основі доктрини Мейджоні, абсолютно не співпадає з розвитком соціально-наукового знання про засоби контролюючих агенцій, які діють на власний розсуд без надмірно наві'язаних делегованих повноважень та не відображені прямо у застосовуваному статуті [161, с. 125].

Це вчення також не відповідає інституційним змінам, наведеним в додатку В; з часом, ця доктрина була де-факто скасована.

Значення європейських агенцій в інституційній системі ЄС було підкреслено Європейською Комісією в одній з офіційних публікацій. Так, Біла книга з європейського врядування містить розділ “Краще застосування правил ЄС регуляторними агенціями”. Перевагою агенцій є їх часта здатність спиратися на суто технічні, галузеві ноу-хау, зростаючий огляд, який вони дають відповідним секторам та економія коштів, які вони пропонують для бізнесу. Для Комісії створення агенцій також є корисним способом забезпечення її ресурсів, зосереджених на основних завданнях [131].

Біла книга анонсувала документ, який встановлює критерії для створення нових регуляторних агенцій і рамки, в яких вони повинні функціонувати. Цей документ є повідомленням про створення основи для європейських регуляторних агенцій від 11 грудня 2002 року. Повідомлення визначає кілька пропозицій, які, в разі їх реалізації, сприятимуть запровадженню деяких цікавих нововведень.

Одна з таких пропозицій передбачає, що правова основа для створення агенції є тією ж, що і уповноважуюча відповідна політика, а не загальні положення статті 308 ДЄС. Логіка пропозиції зрозуміла – агенції є просто інструментом реалізації політики. Насправді вона вже застосовувалася при

створенні Європейського органу безпеки харчових продуктів та двох установ, що займаються питаннями авіації та безпеки на морі.

Більш спірною була пропозиція стосовно органів правління агенцій. В даний час ці органи, завдання яких полягають у визначенні керівних поточних принципів і програм діяльності агенцій, затвердження їх бюджетів, і призначення їх директорів, складаються з одного або двох представників від кожної держави-члена ЄС і представника Комісії. Комісія стверджує, що такі упорядкування є адміністративно занадто громіздкими, особливо в розширеному Союзі, і надмірно домінують держави-члени.

Третя пропозиція була більш прийнятною. Хоча в минулому Комісія завжди зверталася за підтримкою щодо включення до органів правління представників Європарламенту, тепер вона стверджує, що залучення ЄП є “недоречним у контексті діяльності регуляторних агенцій”, оскільки парламент повинен бути вільним у здійсненні зовнішньополітичного нагляду за їх діяльністю, не бути пов’язаним членством в органі правління [131]. Суть полягає в тому, що більшість агенцій залежать від субсидій з бюджету ЄС, принаймні частина їх доходу.

На підставі вищевикладеного можна зробити такі *висновки*:

Агенції, як надзвичайно важливі елементи інституційної системи Європейського Союзу, створюються Радою з 1970-х років; їх кількість збільшується, що тісно пов’язано з їх регулюючою функцією, роль якої зростає у зв’язку з постійно виникаючими функціональними потребами, які не завжди в повній мірі можуть бути задоволеними основними та допоміжними інституціями ЄС. Основною метою діяльності децентралізованих агенцій ЄС є забезпечення ефективнішої реалізації галузевих політик та надання допомоги в регулюванні діяльності в окремих сферах.

Не дивлячись на сучасну популярність агенцій, сьогодні існують альтернативні способи вироблення та реалізації регуляторної політики:

– делегування нормотворчої функції урядових відомств іншим суб’єктам регулювання;

– делегування регулюючих повноважень судовим органам (приклад США);

– третьою альтернативою агенцій є саморегулюючі організації.

Агенції, як європейські регуляторні установи, не мають таких повноважень, якими наділені американські, серед причин чого є традиційний наголос на основному законодавчому підході до ринкової інтеграції. В ЄС відбувається поділ нормотворчості та правозастосування, за яким на союзному рівні ухвалюються директиви, які потім переносяться державами-членами у свої національні правові системи і відбувається правозастосування національними системами державного управління.

Вивчення агенцій Європейського Союзу, особливостей їх створення, діяльності та вдосконалення дасть змогу запозичити у разі необхідності досвід для запровадження аналогічних інституцій в Україні, яка прагне реформувати свою систему державного управління у відповідності з європейськими стандартами і вимогами.

Висновки до розділу 2

Вищевикладене дає підстави зробити такі висновки:

1. Функціонування інституційної системи ЄС в процесі реалізації політики розширення спрямована на те, щоб поширювати цінності Союзу, реалізовувати цілі Союзу, служити інтересам Союзу, його громадян та держав-членів, гарантувати узгодженість, ефективність та послідовність політик і дій Союзу. Інституціями Союзу є: Європейська Рада; Рада; Європейська Комісія; Європейський Парламент; Суд Європейського Союзу. Кожна з цих інституцій діє в межах повноважень, покладених на неї Договорами, та згідно зі встановленими в них процедурами, умовами та цілями. Взаємодіючи між собою на засадах відкритої співпраці, інституції ЄС наділені відповідними

повноваженнями за принципом розподілу влад – законодавчої, виконавчої та судової.

2. Політичну функцію в інституційній системі ЄС здійснює Європейська Рада, до складу якої входять голови держав або урядів держав-членів, Голова Європейської Ради та Голова Комісії. В її роботі бере участь Верховний представник Союзу з питань закордонних справ і політики безпеки. Європейська Рада діє у формі засідань на найвищому рівні, її скликає Голова, збирається двічі кожні шість місяців. У разі потреби Голова скликає спеціальне засідання Європейської Ради. Якщо того вимагає порядок денний, члени ЄР можуть вирішити, що кожному з них мають допомагати в роботі міністри, а Голові Європейської Комісії – член Комісії. Якщо в Договорах не обумовлено інакше, Європейська Рада ухвалює рішення консенсусом. Лісабонським Договором введено на постійній основі посаду Голови Європейської Ради, який очолює Раду та керує її роботою; забезпечує підготовку й послідовність роботи Європейської Ради у співпраці з Головою Комісії та на основі роботи Ради з загальних питань; докладає зусиль, що сприяють єднанню та консенсусу в ЄР; звітує Європейському Парламентові після кожного засідання Європейської Ради.

3. Законодавчу владу здійснюють Європейський Парламент (ЄП) та Рада. Ці органи також виконують бюджетну функцію. Парламент, крім того, здійснює функції політичного контролю та консультативну, як встановлено Договорами. Виконавчу владу в ЄС здійснює Європейська Комісія, яка обстоює загальний інтерес Союзу та висуває належні ініціативи в цьому напрямку. Вона забезпечує виконання Договорів та заходів, які ухвалюються інституціями на їх підставі. Судову владу в Євросоюзі здійснює Суд Європейського Союзу (Суд ЄС), який складається з Суду, Суду загальної юрисдикції та спеціалізованих судів. Суд ЄС забезпечує дотримання законодавства у тлумаченні та застосуванні Договорів. Політичну функцію здійснює Європейська Рада, яка надає Союзові необхідні для його розвитку імпульси і визначає його загальні політичні орієнтири та пріоритети. В інституційній системі ЄС також діє

Верховний представник Союзу з питань закордонних справ і політики безпеки, якого призначає кваліфікованою більшістю Європейська Рада за згодою Голови Комісії.

4. Рада як одна з ключових інституцій Європейського Союзу, побудована в такий спосіб, а її організація роботи процедурно так забезпечена, щоб вона була спроможною здійснювати законодавчу та виконавчу функцію; крім того, на неї ще покладена Лісабонським договором бюджетна та координаційна функції, а також функція з розробки політики. У політико-адміністративній системі ЄС Рада відіграє подвійну роль: з одного боку, діючи як міжурядова організація, вона є найважливішим органом у процесі ухвалення рішень, а з другого, як наднаціональна інституція – виступає своєрідним форумом, на якому держави-члени мають можливість оприлюднювати свої національні пріоритетні проблеми.

5. Європейська Комісія виконує в інституційній системі ЄС кілька ролей виконавчого характеру, а саме: здійснює контроль і спостереження за правильним застосуванням законодавства Союзу, проводить поточну політику, тобто здійснює виконавчу, координуючу та управлінську функції, а також забезпечує представництво Союзу в зовнішніх відносинах, за винятком сфери спільної зовнішньої та безпекової політики та інших випадків, обумовлених засновницькими договорами. Комісія наділена також повноваженнями законодавчого характеру, до яких належить виключне право законодавчої ініціативи, пряма законодавча ініціатива, прийняття правових актів, які в ЄС мають юридичну силу закону, зокрема таких, як постанови, директиви, рішення.

6. Європейський Парламент завдяки низці реформ суттєво розширив сферу своєї компетенції від часу підписання засновницьких договорів. Крім права нагляду за Радою та Комісією, сьогодні Парламент володіє суттєво більшими законодавчими повноваженнями, зокрема має можливість вносити поправки до законопроектів, відхиляти їх, а також володіє правом непрямой законодавчої ініціативи через Комісію. Як одна з основних інституцій

Європейського Союзу, Європарламент найчастіше стикається з необхідністю узгоджувати найрізноманітніші інтереси в надзвичайно неоднорідному середовищі, а тому виступає в ролі об'єднувача інтересів.

7. До інституційної системи ЄС належать також інституції, які виконують такі допоміжні функції, як консультативно-дорадчу (Соціально-економічний комітет, Комітет регіонів), правоохоронну (Омбудсмен, Європол та Європейська прокуратура) та регулятивну (агенства). До складу Економічно-соціального комітету входять представники організацій працедавців, найманих працівників, а також інших сторін, що представляють громадянське суспільство, зокрема соціально-економічну, громадську, професійну та культурну сфери. Комітет регіонів складається з представників регіональних та місцевих органів, які або обіймають виборну посаду в регіональних або місцевих органах влади, або політично підзвітні виборним органам. Кількість членів комітетів не перевищує 350.

8. Європейський омбудсмен обирається з 1992 р. Європейський омбудсмен обирається Європейським Парламентом після кожних виборів до ЄП на час його скликання. Омбудсмен може обиратись повторно. Європейський омбудсмен уповноважений приймати від будь-якого громадянина Союзу або будь-якої фізичної або юридичної особи, що проживає або має юридичну адресу на території держави-члена, скарги щодо випадків незадовільного управління діяльністю установ, органів, служб або агенцій Союзу, крім Суду Європейського Союзу, який здійснює свої судові повноваження.

9. Європейська поліцейська служба заснована 26 липня 1995 р. Метою діяльності Європолу є підвищення рівня ефективності та співпраці між компетентними органами держав-членів ЄС у запобіганні міжнародній організованій злочинності та протидії їй, а саме нелегальній торгівлі наркотиками, нелегальній організованій міграції, тероризму, підробці грошей та інших платіжних засобів, торгівлі людьми, нелегальній торгівлі транспортними засобами, відмиванню грошей.

10. Європейська прокуратура є новим правоохоронним органом в Європейському Союзі, створеним для боротьби проти злочинів, що завдають шкоди фінансовим інтересам Союзу. Підтримуючи у належних випадках зв'язок з Європолем, Європейська прокуратура відповідальна за розслідування злочинів проти фінансових інтересів Союзу, а також за звинувачення та притягнення до суду їх виконавців та спільників, як це визначено постановами, що ухвалюються згідно зі спеціальною законодавчою процедурою. Європейська прокуратура виконує щодо таких злочинів функції обвинувачення в компетентних судах держав-членів.

11 Допоміжні функції в інституційній системі ЄС здійснюють також агенціям. Як елементи інституційної системи Європейського Союзу, вони відіграють надзвичайно важливу роль в європейському врядуванні. Ці агентства називають ще “децентралізованими агенціями” або відносять до “інших інституцій Спільноти”. Основна мета діяльності агенцій Європейського Союзу полягає в забезпеченні найбільш ефективної реалізації галузевих політик ЄС та надання допомоги в регулюванні діяльності в окремих сферах в процесі європейського врядування. Агенціям існують альтернативні способи вироблення та реалізації регуляторної політики: делегування нормотворчої функції урядових відомств іншим суб'єктам регулювання; делегування регулюючих повноважень судовим органам (приклад США); третьою альтернативою агенцій є саморегулюючі організації.

РОЗДІЛ 3

ДОСВІД ФУНКЦІОНУВАННЯ ІНСТИТУЦІЙНОЇ СИСТЕМИ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ ДЛЯ УКРАЇНИ

3.1 Інституції нових держав-членів Європейського Союзу в європейській інтеграції

Розвиток інституційних систем нових держав-членів Європейського Союзу (ЄС) відбувається під впливом важелів, які поділяють на два типи:

- 1) пасивні важелі впливу ЄС;
- 2) активні важелі впливу ЄС.

За їх допомогою реалізується або політика “впливу”, або політика “м’якої влади” Євросоюзу [11, с. 86-94, 131-143; 115, с. 5-36; 91, с. 109; 28, с. 67].

Під *пасивними* важелями впливу ЄС варто розуміти силу тяжіння, яку Союз справляє на внутрішньополітичне життя держав-претендентів та держав-кандидатів на вступ до ЄС лише з огляду на своє існування та свою діяльність. Складниками цих важелів є політичні та економічні вигоди від членства в ЄС, втрати від недопущення на його ринок та від неналежності до європейського правового поля, захист з боку правил ЄС та голос в ухваленні його рішень, а також ставлення на рівні міжнародних відносин до держав, що входять / не входять до Союзу. Завдяки привабливості своїх ринків та інституцій Європейський Союз справляв дієвий “пасивний вплив” на країни Центрально-Східної Європи (ЦСЄ), які після 1989 року стали на шлях демократизації. При цьому пасивний вплив може змінювати внутрішню політику вірогідних кандидатів на вступ, але лише непрямым чином. Під пасивним впливом не мається на увазі жодна політична стратегія, призначена впливати на європейські країни або торувати шлях до їхнього остаточного членства.

Активні важелі впливу ЄС складає його цілеспрямована політика щодо держав-претендентів та держав-кандидатів, яка включає в себе визначення критеріїв вступу, їх застосування та контроль за їх виконанням та дотриманням вимог, які ставляться перед конкретною країною для набуття статусу кандидата, початку передвступних переговорів, укладання угоди про вступ та безпосередньо сам вступ. Вигоди від членства в ЄС посилюють дію активних важелів, спонукаючи країни-претенденти та країни-кандидати задовольняти складні вступні умови та закладаючи підґрунтя для дієвої обумовленості (“ви отримуєте Y за однозначної умови виконання X”), що застосовується в ході передвступного процесу. Потужність активних важелів впливу ЄС досягається за умови застосування таких підходів:

- врахування асиметричної взаємозалежності (кандидати слабші за держави-члени економічно, політично, позиційно);
- застосування методу примушування (жорстке, але справедливе) та меритократія;
- дотримання принципу “*more for more*” (“більше за більше”) [11, с.131-140].

Сам процес підготовки та вступу, система витрат та вигод побудовано так, що для країни, яка ступила на цей шлях, виконання зобов'язань стає привабливим, а невиконання – помітним і збитковим.

Дослідження впливу пасивних та активних важелів євроінтеграції, здійснювані незалежно один від одного науковцями, поєднують історико-інституціоналістський та інструменталістський підхід. Суть цього підходу полягає в тому, що він дає змогу виявити, як групи й інституції, успадковані з комуністичного минулого, структурують політичне життя після 1989 року із зосередженим на елітах інструменталістським підходом, в рамках якого аналізуються дії, до яких вдаються політики для здобуття або утримання влади [8, с. 100-120].

Історичний інституціоналізм вивчає, як наявні в суспільстві інституції зумовлюють майбутні зміни практик провадження політики. За суб'єктами

також визнається важлива роль: змагальність політичних систем зростає (або зменшується) через появу та зміну внутрішніх еліт у відповідь на стимули з політичного середовища. Які стимули найдієвіші – матеріальні винагороди, чи ті, що роблять наголос на репутаційних та ідеалістичних винагородах як мотивах поведінки еліт – це ще одне дискусійне питання, навколо якого сперечаються раціоналісти й конструктивісти і яке автори досліджень прагнуть вивчити з обох точок зору.

Вплив зовнішніх суб'єктів на демократизацію, а також на внутрішньополітичну зміну загалом постає сьогодні однією з популярних тем у порівняльній політології. Проте, в літературі про демократизацію країн Латинської Америки, Азії чи Африки вплив зовнішніх суб'єктів на консолідацію демократії зазвичай трактують як згубний або, в кращому разі, безсторонній.

Зовсім інша ситуація на європейському континенті, де перспектива приєднання до ЄС мала потужний вплив на процеси демократизації і консолідацію в Португалії, Іспанії, Греції, державах ЦСЄ [11, с. 23-24].

Така різниця пояснюється наступним: в інших частинах світу країни також приєднуються до міжнародних організацій, які сприяють зростанню демократичності політичних систем, співпрацюють з організаціями чи країнами-партнерами, які заохочують демократичні та економічні реформи, часто пропонуючи взамін фінансові чи інші стимули. Однак існують чинники, які роблять активні важелі ЄС унікальними та ефективними: зокрема, це вигоди і вимоги вступу, перспективи приєднання не просто до унікального міжнародного об'єднання з високим рівнем добробуту, а до створюваного проекту “все більш тісного Союзу”, “спільного європейського блага”, правової системи ЄС та особливих відносин між суверенними державами-членами, державами-кандидатами на союзному рівні, які поки що притаманні тільки Європейському Союзу.

Процес вступу до ЄС тягне за собою незрівнянно більшу трансформацію внутрішнього провадження політики та більшу втрату суверенітету, ніж

приєднання до будь-якої міжнародної організації світу. Дослідження показують, що вигоди в поєднанні з величезними вимогами до вступу в ЄС створюють стимули для виконання таких вимог країнами-претендентами, країнами-кандидатами, які якісно відрізняються від тих, що діють на чинних членів, і запускають інші механізми впливу для їх внутрішньої зміни.

Це підтверджує досвід шести країн ЦСЄ, які стали повноцінними членами ЄС – Польщі, Угорщині, Чехії, Словаччини, Болгарії та Румунії. Відповідно до копенгагенського рішення ЄС у 1993 році, ці країни разом з балтійськими країнами та Словенією стали кандидатами на повноцінне членство і в середині 1990-х років уклали Європейські угоди. Починаючи з 1989 року, ЄС поводився з ними як з однією групою, й аналогічного підходу дотримувалася більшість західних гравців.

Попри певні подібності трансформаційних процесів, у другій половині 1990-х років між Польщею, Угорщиною, Чехією, Румунією, Болгарією та Словаччиною виникли суттєві відмінності у процесі інтеграції до ЄС з огляду на внутрішньополітичну ситуацію та вжиті заходи в них, спрямовані на задоволення передвступних вимог. Спочатку Польща, Чехія та Угорщина склали трійку лідерів, за якими слідувала Словаччина, а Румунія та Болгарія оцінювались як аутсайтери. Згодом Словаччина наздогнала лідерів і спільно з ними у 2004 році набула членства, а Румунія та Болгарія вступили до ЄС у 2007 році. До сьогоднішнього дня в кулуарах європейських інституцій відверто визнають поспішність рішення щодо вступу цих країн та їх неповну відповідність критеріям членства.

Незважаючи на те, що кожна держава ЦСЄ рухалася своєю унікальною траєкторією від соціалізму до вступу в ЄС, науковці виокремлюють дві групи таких держав, не дивлячись на те, що вибори в 1989 році в усіх шести країнах були вільними і чесними. Ці групи виокремлюються для того, щоб дати відповідь на питання, до якої політичної системи національні еліти вели свої країни: до політичної системи, в якій державні інституції та демократично обрані правителі шанують конституційно-правові межі своїх повноважень і

політичні свободи своїх громадян, підтримують верховенство права, розподіл влад, ринкову економіку, додержуються засадничих свобод типу свобода слова, зібрань, совісті та власності, не утискають опозиційні політичні сили, чи до політичної системи, яка лише імітує ці засади? [11, с. 43-83].

Стосовно Польщі, Угорщини та Чехії наведений список ознак політичної системи був взірцем, до якого, попри проблеми та негаразди, вони невпинно рухалися. Відповідно, і вимоги щодо членства в ЄС для цих країн не були чимось відстороненим та збитковим.

Виконання ж вимог щодо членства в ЄС для неліберальних правлячих еліт Румунії, Болгарії та Словаччини було занадто збитковим, оскільки воно розхитувало основу їхньої влади. Така ситуація пояснюється тим, що політики цих країн стикнулися зі спокусою відмовитися від політичного плюралізму й економічного лібералізму задля застосування рентоорієнтованих стратегій, які приносять вигоду вузьким групам інтересів коштом суспільства в цілому. В умовах відсутності реального політичного змагання (опозиції) правлячі еліти цих країн якийсь час створювали так звану фасадну демократію та дотримувалися цих рентоорієнтованих стратегій – стратегій, які приносять у жертву економічний добробут і згуртованість усього суспільства.

Пояснюючи економічні можливості для рентоорієнтованої поведінки, які створює перехід від комунізму, Д.Гелмен запропонував модель застигання часткової реформи [146, с. 203-234].

На основі перепаду цін між лібералізованими секторами економіки та тими, які досі координуються неринковими механізмами, часткова реформа створює ренти. Перед тими, хто перебуває у відповідному становищі, щоб виступати посередником між реформованими й нереформованими секторами економіки, виникають широкі можливості для арбітражних операцій, зокрема за допомогою лібералізації зовнішньої торгівлі, за неповною ціновою лібералізацією, лібералізацією цін без ринкового змагання або приватизацією компаній, за відсутністю нових механізмів контролю над державними кредитами та субсидіями на виробництво. Ті, хто зумів обійняти зазначене

вигідне становище – “обранці” часткової реформи – намагатимуться загальмувати імплементацію всеосяжної реформи якнайдовше, аби максимізувати отримувані ними ренти. Отже, центральний виклик будь-яких реформ – мінімізувати рентоорієнтовану поведінку. Хто має це забезпечувати? А.Пшеворський у цьому контексті зазначає, що спроможність ринків “ефективно функціонувати й формувати відповідний розподіл багатства у суспільстві залежить від їх регулювання демократичною державою, яка не прагне набути форми політичної монополії” [186, с. 128].

Політичне змагання сприяє зниженню рентоорієнтованої поведінки завдяки тому, що наражає політиків на пильний нагляд з боку політичних суперників, груп інтересів та виборців, як правило, добре поінформованих. Політики, яким доводиться брати участь у регулярних виборах з високим рівнем конкуренції, мусять утримуватися від політичних стратегій, які концентрують вигоду винятково в руках вузького сегменту електорату, зумовлюючи високу соціальну напругу. Якість політичного змагання обумовлюють багато різних чинників, але чергування політичних партій при владі видається поміж них найважливішим. Перехід влади з одних рук в інші щонайменше означає, що вигода, яку отримують правлячі політичні сили, обмежена часом, і що за ними пильно стежить опозиція, яка мала досвід перебування при владі. Перетікання влади спонукає еліту грати. Як показує практика, за демократичними правилами і створювати чесніші правила.

Змагання між політичними партіями дуже суттєве для ефективного демократичного політичного життя, і його важливість стрімко зростає, коли правила демократичної гри тільки встановлюються. В усталених демократіях політичне змагання здебільшого розгортається між партіями та організаціями громадянського суспільства, а отже, знаходиться “нижче” за рівень державних інституцій як таких. Однак у часи переходу, коли інституції нового політичного ладу та економіки лише формуються, саме правлячі політичні партії, які формують ці інституції, мають значну свободу в створенні нових правил щодо таких фундаментальних понять, як громадянство, вибори і майнові права.

Природно, що такі політичні партії встановлять ефективні правила тільки тоді, коли їхня свобода маневру буде обмежена суперницькими групами.

Подібний феномен властивий не лише країнам, які проходять постсоціалістичний чи пострадянський трансформаційний період. Американські дослідники Дж.Робінсон та Д.Аджемоглу у своєму дослідженні “Чому нації занепадають: походження влади, багатства та бідності” [119, с. 236] пропонують на розгляд тезу про те, що напрямок розвитку спільнот визначається типом політичних та економічних інституцій, які визначають стимули й мотивацію поведінки людей. Інституції зароджуються чи трансформуються на “історичних перехрестях”, тобто в моменти, коли з тих чи інших причин відкривається вікно можливостей для їх зміни – аж до знищення старих і створення нових. Інституції можуть бути як інструментом насилля чи збагачення, так і інструментом захисту, справедливості чи допомоги. Людина, наділена засобами насилля, схильна їх використовувати для власного блага. Саме інституції перетворюють природні чи уявні переваги у формальне право – справедливе чи ні – їх реалізовувати. Інституції стають результатом складних компромісів, сумою прагнень різних індивідів та спільнот до тієї чи іншої форми використання ресурсів і розподілу суспільних благ.

Інституції, стверджують автори, формують позитивні чи негативні стимули власним громадянам. Стимули – це двигун, який рухає суспільством, штовхає його членів до тих чи інших дій; стимулами є не тільки і не стільки закони або формальні рішення суспільних інституцій та їхніх керівників, скільки щоденне практичне функціонування цих інституцій. Саме політичні й економічні інституції доводять суспільства до процвітання, стагнації чи розпаду.

За всього розмаїття їхніх форм чи назв, усі інституції поділяються згаданими вище дослідниками на дві групи – відкриті (*inclusive*) та закриті (*extractive*). Переклад з англійської не зовсім точний, але, мабуть, це найкращий з усієї можливої палітри варіантів, оскільки мова йде насамперед про їх відкритий чи закритий характер для доступу до них широких суспільних

верств. Відкритими є економічні інституції, які дозволяють чесну конкуренцію і забезпечують збереження приватної власності. Формула економічного успіху у світі відкритих інституцій проста і ефективна: "...придумай ідею, оформи патент на неї, створи фірму, отримай кредит, реалізуй ідею і будь багатим". Чесна конкуренція та гарантії приватної власності стимулюють ініціативність, ризик, інновації, виробничу ефективність, а впевненість у незалежності судів і верховенстві права дозволяє накопичувати багатства і робити заможнішим себе і суспільство.

Те ж стосується політичних інституцій: відкритими є ті, де суспільство вільно обирає і контролює владу, де кожен, хто має бачення чи ідеї, активність і громадянську позицію може бути обраним до органів влади і змінити в інституціях те, що не влаштовує виборців. Існує значна кількість дієвих механізмів контролю та балансування інтересів для того, щоб обраний політик не почав використовувати владу для особистого збагачення, просування інтересів своєї сім'ї чи клану, щоб той, хто захопився або втратив довіру громадян, був швидко зміщений з посад і замінений кращим.

Закритими є інституції, які використовуються для доступу до ресурсів та збагачення лише тих, хто ці інституції очолює чи контролює. Причому зміна осіб не обов'язково веде до зміни інституцій – Дж.Робінсон та Д.Аджемоглу пропонують визначення "залізного правила олігархії", коли ті, хто стають на чолі цих закритих інституцій навіть під гаслом їхньої зміни, дуже швидко самі починають ними користуватися, часто трансформували ці інституції у ще гіршу для суспільства форму.

Закриті економічні інституції вбивають чесну конкуренцію і гарантії власності, знищують стимули для економічного розвитку і зростання. У підприємця немає стимулу придумувати ідею – за відсутності ефективної системи захисту інтелектуальної власності її вкрадуть чи обанкротять бюрократичними перешкодами, значною кількістю дозволів та діяльністю контролюючих і перевіряючих органів. Податковий, правоохоронний чи кримінальний тиск такий, що початківець знеохочується від ризику створити

власну фірму. Обмеження конкуренції робить банківські кредити такими дорогими, що нормальна економічна діяльність не може бути прибутковою.

Закриті політичні інституції – це ті, де влада концентрується у руках вузького кола людей, які різними способами трансформують її в економічні блага, і таким чином намагаються закріпити власність на інституції у себе чи у своїх дітей для максимально тривалого використання цих інституцій. Причому способи трансформації політичної влади у економічні вигоди можуть бути найрізноманітнішими – від прямого поєднання політичної й економічної влади в одних руках, надання преференцій наближеним, до банального грабунку, відбирання чиеїсь власності тощо.

Дж.Робінсон та Д.Аджемоглу наголошують, що саме політичні інституції визначають характер економічних. Взаємозв'язок інституцій складний і економічні інституції часто створюють ґрунт для політичних змін, однак загалом саме природа політичних інституцій грає визначальну роль. Вона зумовлює напрям розвитку суспільств, створює порочне чи добродійне замкнуте коло (“vicious” чи “virtuous circles”), спіраль суспільного розвитку, яка піднімає суспільство вгору до добробуту чи веде вниз до занепаду. Певні дії суспільства чи його еліти під час історичних перехресть далі задають напрям розвитку суспільства на десятиліття чи століття. Змінити цей напрям дуже важко, а історичні перехрестя – це “вікно можливостей для змін” – трапляються раз на декілька десятиліть, а то й рідше. Причому справжні зміни природи інституцій не часто безкровні, а зазвичай дуже болісні, руйнівні, іноді криваві і трагічні.

Історичних перехресть, під час яких суспільство та його еліта змогли змінити характер інституцій з закритих на відкриті, стверджують дослідники, не багато. Значно частіше ці перехрестя завершувалися збереженням чи косметичною трансформацією закритих інституцій, які змінювали лише назву чи імена їхніх керівників. Збереження чи посилення закритого характеру інституцій зазвичай веде до послаблення економічної активності, погіршення добробуту, безпеки, зростання боротьби за контроль над закритими

інституціями, наростання напруги, яка призводить до соціального вибуху, після якого і спрацьовує залізне правило олігархії – змінюються особи, але інституції залишаються ті ж.

У рідших випадках конфлікт завершується системною реформою інституцій та зміною їх характеру із закритого на відкритий. При цьому вдається розірвати порочне коло, коли поганих правителів змінюють ще гірші, і спрямувати суспільство в іншому напрямі. "Відкриття інституцій" надає поштовх "доброчинній" спіралі суспільного розвитку: зростає економічна активність, з'являються винаходи, які покращують економічну активність та соціальні стандарти, підвищується загальний добробут, посилюється інтегрованість суспільства; ресурси і суспільні блага не концентруються в руках однієї чи декількох осіб, а розходяться по усіх частинах суспільства, стимулюючи до активнішої праці, винаходів, інновацій. Суспільства з відкритими інституціями є "провідниками" інноваційного розвитку і глобальних процесів, привабливими для мігрантів чи капіталу навіть за високого рівня податків чи конкуренції.

І "відкритість", і "закритість" інституцій надають поштовх суспільству на довгі роки, на століття вперед. Країни із закритими політичними та економічними інституціями є або стають бідними, політично нестабільними, маргінальними членами міжнародної спільноти. В історії розвитку людства були і є приклади країн, які навіть із закритими інституціями досягали певного рівня добробуту й міжнародного впливу. Однак, це можливо лише на короткий період часу і за рахунок виснаження величезних природних і людських ресурсів. Закриті інституції, крім того, що несправедливі, ще й неефективні; такий поштовх, як, наприклад, падіння світових цін на нафту, може зруйнувати навіть такі здавалося б могутні держави як СРСР.

Виходячи з логіки та термінології згаданих американських вчених, європейську інтеграцію можна вважати ідеологією запровадження відкритих політичних та економічних інституцій. ЄС є спільнотою з відкритими інституціями, де успіх людини насамперед залежить від її особистої праці та

зусиль. Більше того, ЄС є втіленням не лише мобільності всередині політичних і економічних інституцій, але й фізичної мобільності, можливості соціально активної особи за відсутності перспектив в одному місці просто переїхати в іншу країну ЄС, де отримати кращі шанси для самореалізації. Євроінтеграція є магнітом, який притягує до себе сподівання соціально активних груп населення на покращення свого становища.

Фактично, розвиток згаданих вище шести країн-кандидатів і є класичним прикладом:

- переходу від закритих до відкритих інституцій;
- боротьби тих, хто користується перевагами закритих інституцій;
- змін, які не лише приведуть до суспільного блага у формі інституцій відкритих, але й до втрати представниками правлячих кіл влади і доступу до розподілу ресурсів.

Аналізуючи основні думки згаданих дослідників, можна дійти висновку, що не лише ті, хто користується закритими інституціями, а також часто й ті, хто їх критикує, не здатні до системних змін і відкриття інституцій без постійного тиску чи то з середини суспільства, чи то ззовні. Цей тиск може бути у формі регулярних багатотисячних петицій до парламенту по кожному важливому питанню як у Великій Британії у 19 сторіччі чи активним пресингом органів влади з боку ЗМІ як у США на початку 20 століття. Це може бути і зовнішня загроза, яка, наприклад, дала імпульс внутрішній самоорганізації у Ботсвані, що стала згодом зразком відкритих інституцій на африканському континенті. Зрештою, це може бути і євроінтеграція – перспектива членства в ЄС разом з вимогами і контролем з боку Єврокомісії як засобами тиску і спонукання до системних змін.

Вирішальним чинником, який детермінував формування в названих шести країнах ЦСЄ справді демократичної чи позірно демократичної рентоорієнтованої влади після падіння комунізму у 1989 р., виступала, у першу чергу, наявність чи відсутність організованої опозиції до політичного порядку в кінці радянської історії цих держав. Наявність опозиції гарантувала хоча б

мінімальний рівень політичного змагання: тоді у момент зміни режиму існували принаймні організовані протиборчі політичні групи. А брак організованої опозиції створює політичний вакуум, який дає змогу давнім правителям здійснити перехід так, як їм видаватиметься доречним. Навіть якщо зміна режиму відбулася кривавим революційним способом як у Румунії – це лише підтвердження “залізного правила олігархії”, коли зміна правителів не означає зміни інституцій, а ті хто приходять їм на зміну, починають користуватися перевагами закритих інституцій.

У тих країнах, де перші вибори зробили керівництво опозиції керівництвом держави, початкові стратегії уряду були націлені на максимальний демонтаж старого порядку та створення демократичних інституцій, що стають політичною ареною для конкуренції політичних груп та груп інтересів, які утискав попередній режим. Потрапивши на владні посади, лідери опозиції розбудовують ліберально-демократичні інституції та започатковують відносно всеосяжну економічну реформу. Загалом кажучи, лідери опозиції представляють інтереси опозиційного руху, який привів їх до влади.

Найбільш безпосередній шлях до інституціоналізації політичного змагання виявляється тоді, коли колишні правителі презентують себе як гідних довіри політичних суперників нових правителів на наступних виборах. При цьому, якщо реформаційні стратегії нових правителів набули повсюдного внутрішнього та міжнародного успіху, колишні правителі мають вагомий стимул обіцяти не змінювати курс на старий, який вони колись розвивали, а поглиблювати ці нові стратегії, але вміліше. Однак, якщо колишні правителі не зможуть переформатувати себе на гідних довіри демократичних опонентів, реформістські стратегії нових правителів не зазнаватимуть критики, не матимуть альтернатив. Доки не наберуть сили інші опозиційні групи, нові правителі керуватимуть в умовах майже незмагальної політичної системи з високими інформаційними асиметріями, які створюють для них можливості стягування рент. Іншими словами, рентоорієнтована еліта – це зовсім не

обов'язково стара комуністична еліта. Нею може стати когорта керівників з будь-якими політичними переконаннями, якщо вона не матиме до себе гідної потужної опозиції. Що важливо, такі лідери самі подають виборцям єдину доступну для них інформацію про те, якою нібито має бути найкраща стратегія реформування: таким чином інформаційні асиметрії стають дуже великими.

Брак сильної, організованої опозиції до комуністичного правління в Румунії, Болгарії та Словаччині створив політичний вакуум і в момент зміни режиму дав змогу неопозиційним урядам сконцентрувати владу в своїх руках. Відповідно, отримавши владу, вони мали забезпечити певний рівень згуртування громадян довкола своєї державної політики. Користуючись звичними для них методами, властивими для авторитарних режимів, вони одразу розпочали шукати внутрішніх та зовнішніх ворогів, маніпулюючи страхом перед економічною реформою та захистом нації, щоб винайти нову політичну ідентичність і зберегти свою політичну життєздатність. Попри свою демократичну риторичку, уряди у Болгарії, Румунії та Словаччині деформували демократичні інституції, економічну реформу та демонстрували нетолерантність, прагнучи сконцентрувати і якнайдовше втримати владу.

З вищезазначеного цілком логічно випливає, що уряди неліберального типу були готові принести в жертву відверті переваги членства в ЄС задля захисту своїх політичних та економічних рент. З іншого боку, повністю відвернутися від ЄС вони також не могли, оскільки, не дивлячись на активне намагання обмежити сферу публічної комунікації у власних державах лише урядовою інформацією, вони не мали змоги повністю знищити інформаційну відкритість: на заваді стали як загальні тенденції до відкритості в регіоні, рівень розвитку суспільства, коли окремий споживач інформації завдяки комунікативним технологіям уже не відірваний від зовнішньої по відношенню до офіційної урядової інформації, так і дії опозиції, яка в означених країнах була неймовірно слабкою, але наявною.

Отже, виявилось, що лідери неліберальних країн ЦСЄ не могли сповна зректися проекту налагодження тісніших відносин з ЄС, оскільки цей проект

був надзвичайно популярний серед виборців, а також через те, що він приносив негайні економічні винагороди, зокрема ширший доступ до ринку та міжнародної фінансової підтримки розвитку. Тому Болгарія, Румунія та Словаччина підписали Європейські угоди і подали свої заяви на вступ до ЄС одночасно з Польщею, Угорщиною та Чехією.

З цього часу на досліджувані держави почали діяти пасивні важелі впливу ЄС [11, с. 102-126].

Але доки майбутні вимоги до членства були не уточнені, а моніторинг внутрішньополітичного життя країн-кандидатів лишався епізодичним протягом 1989-1994 років, правлячі еліти Софії, Бухареста й Братислави могли одночасно вимагати членства в ЄС і безкарно продовжувати свою внутрішню рентоорієнтовану поведінку. Вони старанно вдавали, що наполегливо працюють над вступом до ЄС, оскільки схвалення з боку Заходу зміцнювало внутрішню довіру до них як реформаторів, а позики Заходу та торговельні угоди забезпечували конче потрібні економічні ресурси.

Однак, пасивні важелі ЄС не змінили курсу демократизації в державах неліберального зразка початку 1990-х років. ЄС та інші міжнародні суб'єкти певним чином стримували неліберальні еліти від крайнощів, але їм явно бракувало важелів, щоб впливати на процеси змін цілеспрямовано та ефективно.

Після подання заявки на вступ до ЄС внутрішньополітичне життя всіх країн-кандидатів потрапило під пильний нагляд чиновників і установ, відтак ЄС починає використовувати активні важелі впливу [11, с. 128-250]. Приєднання до ЄС у цьому сенсі є незвичайною зовнішньополітичною метою, оскільки вона може бути досягнута тільки за умови докорінних змін у внутрішній політиці.

З 1994 року на країни-кандидати починають впливати не лише пасивні, але й активні важелі ЄС, які спиралися на три головні чинники:

- вигоди від членства (тобто уже зазначувані пасивні важелі);

- характеристики передвступного процесу;
- обширні вимоги до членства.

Активні важелі включають такі стимули, про які вже йшлося вище, як: асиметрична взаємозалежність, змушування та меритократія. До цих важелів належать вимоги до членства, висунуті перед країнами-кандидатами ЦСЄ – спеціально вироблені Копенгагенські та Мадридський критерії, а також необхідність імплементації надбаня Союзу. Загалом, стрижневі складники дії активних важелів ЄС – вигоди від членства та велика кількість вимог – первинно не були створені урядами та чиновниками ЄС, щоб заохочувати зміни в країнах-кандидатах. Вони мали захистити сам ЄС від вступу країн, які б зруйнували досягнення європейської інтеграції, які б не були здатні рухатися в своєму розвитку в напрямку, в якому рухалися старі держави-члени. Однак ті аспекти активних важелів ЄС, які були результатом свідомого творення, а це є Копенгагенські критерії, механізм змушування та меритократична природа передвступного процесу, – зробили важелі ЄС дійсно потужними. У свою чергу механізми і стадії передвступного процесу та самого процесу вступу вже структурували використання обумовленості з боку ЄС.

М.Вахудова виокремлює дві стадії впливу активних важелів ЄС:

- на першій стадії в державах неліберального зразка внаслідок загальнонаціональних виборів відбувається заміна відверто рентоорієнтованих урядів на більш конформістські уряди, які спрямовують свої країни на виконання загальнополітичних критеріїв ЄС;

- на другій стадії уряди держав як ліберального, так і неліберального зразка проводять значну реформу економічної системи та системи державного управління, намагаючись у рамках передвступного процесу завершити переговори та вступити до ЄС.

Треба підкреслити той факт, що Євросоюз не змушує країни-кандидати виконувати вимоги щодо членства. Навпаки, деякі держави-члени ЄС байдуже поставилися б, а то й утішилися б випаданням деяких або всіх кандидатів зі

вступного процесу. Цей останній факт робить обумовленість передвступного процесу ще могутнішим інструментом (якщо тільки сам цей процес в країні-кандидаті не ставлять під сумнів). Тут варто наголосити на тому, що початкові вагання ЄС, його млявий підхід до розширення перетворили механізми обумовленості на ще потужніший засіб. “Асиметрична взаємозалежність”, про яку вже йшлося, зробила обумовленість передвступного процесу значно переконливішою: якщо Євросоюз майже зовсім не залежав від економічних або політичних зв'язків з будь-яким з кандидатів на вступ, то економічне виживання та подальше процвітання самих держав ЦСЄ перебувало в залежності від інтеграції з ЄС.

Країни-кандидати чудово усвідомлювали, що шансів здійснити вступ, не виконуючи вимог, немає. Зокрема, ЄС уже має гарний урок такого “умовного” вступу стосовно Греції [11, с. 135-136]. Хоча Європейська Комісія у своїх висновках зазначила неготовність Греції до вступу, однак уряди ЄС вирішили дозволити цій країні реформувати свою систему державного управління та імплементувати надбання ЄС після вступу, сподіваючись, що членство в Європейській Спільноті виховає та захистить її молоду демократію. Протягом подальших років Греція впроваджувала надбання Спільноти надто повільно. Через тридцять років чиновники з Комісії заявлять, що приєднання таки вплинуло на Грецію, але водночас зауважать, що для самої Греції було б краще, якби ЄС скористався важелями, якими він володів у стосунках з грецьким урядом, до приєднання країни, щоб змусити її вдатися до всебічніших реформ, ставлячи це за умову допущення.

Вони також відзначають, що ЄС з політичних, бюджетних та інституційних причин не може чекати двадцять-тридцять років, доки така велика кількість нових членів з Центральної та Східної Європи трансформується в ході аналогічного “м'якого” залучення. Приєднання п'яти, десяти або п'ятнадцяти країн, так само погано підготовлених, як Греція у 1981 році, могло вилитися в повномасштабний крах для ЄС. Якщо говорити про політичний контекст, то геополітичні обставини, в яких перебувала розділена холодною війною Європа,

перешкождали висуненню жорстких вступних вимог до Греції; натомість геополітичні обставини нерозділеної Європи з її довгою чергою кандидатів на вступ давали лідерам ЄС усі підстави наполягати на повному виконанні вимог.

Якщо асиметрична взаємозалежність і змушування наділяли реалістичністю загрозу недопущення до ЄС, то меритократія наділяла реалістичністю перспективи членства.

На сьогодні ЄС ухвалив підхід до розширення, який переважно бере до уваги заслуги, а саме: місце заявника в черзі на вступ має відповідати його успіхам на шляху виконання вимог ЄС. До всіх кандидатів висуваються однакові вимоги, а система оцінювання їхньої готовності здебільшого спирається на їхні заслуги. Передвступний процес не може функціонувати без змушування, а змушування не має сенсу, якщо сам процес, з погляду залучених сторін, не спирається на об'єктивні та технічні стандарти для оцінювання готовності кандидатів переходити до наступної його стадії. Вважається, що оцінки Європейської Комісії та ухвали Європейської Ради щодо статусу заяви кандидата точно відображають стан реформування цього кандидата.

Яким же чином важелі ЄС впливали на зміни внутрішньої політики Словаччини, Болгарії та Румунії? Узагальнено [11, с. 215-250] можна сказати, що активні важелі ЄС двома шляхами сприяли формуванню змагальної політичної системи:

по-перше, вони змінювали інформаційне середовище, сприяючи подоланню інформаційних асиметрій, на яких наживалися неліберальні правителі;

по-друге, вони стимулювали зміну інституційного середовища, підтримуючи опозиційні політичні партії та задаючи обриси їхнім цілям і планам за допомогою трьох механізмів: співпраці, пристосування та імплементації.

Таким чином, у країнах, де перед 1989 роком не було об'єднаної, організованої ліберальної опозиції, її появі сприяли активні важелі у співпраці з іншими міжнародними суб'єктами та в симбіозі із внутрішніми силами.

Інакше кажучи, сама по собі перспектива членства у ЄС чи інші пасивні важелі без активних засобів впливу слабо впливають на реакцію виборців, особливо коли альтернативою є ідеологія політичної мобілізації під гаслами етнічних проблем чи захисту від економічної реформи.

Це підтверджує приклад західно-балканських країн, які з 1999 року класифікуються як потенційні кандидати, але лише Хорватія, яка мала повноцінну структуру відкритих політичних інституцій, змогла за цей час пройти шлях до повноправного членства в ЄС. Інші країни, не лише ті, де були базові проблеми урядування, але й достатньо керовані країни, проте з чіткими ознаками закритих інституцій, достатньо повільно просуваються до членства і швидкість значною мірою залежить саме від використання Євросоюзом активних важелів впливу.

Саме активні важелі ЄС підтримали зростання суспільного тиску на політичні партії під час передвиборчих кампаній. Свій найбільший і найочевидніший вплив активні важелі ЄС справили на формування і поведінку політичних сил, які перемогли на наступних виборах. Ці важелі, разом із впливом інших міжнародних суб'єктів, зміцнювали проєвропейські громадянські групи і задавали обриси політичним програмам, ідеям та формам діяльності опозиційних партій під час передвиборчих кампаній, вибору ними партнерів для співпраці до і після виборів та способу їхнього врядування після здобуття влади.

Критерії вступу до ЄС, необхідність імплементації надбання Союзу, так само, як і певна репутація держави, яка виступає важливим мірилом готовності до вступу, сприяли тому, що опозиційні лідери у досліджуваних державах у своїх передвиборчих програмах взяли курс на розв'язання етнічних конфліктів, а після перемоги на виборах змінили базові ідентитети для гуртування та мобілізації громадян своїх держав зі сфери етнічної чистоти чи домінування у сферу ринкових реформ та демократичних перетворень.

Підсумовуючи, можна зробити висновок про те, що, оцінюючи якість реформ країн-кандидатів і публічно пов'язуючи свої оцінки з шансами

кандидатів на набуття членства, ЄС почав впливати на внутрішньополітичне життя країн ЦСЄ, сприяючи зміні інституційного середовища позірних демократій. Головним інструментом при цьому був вплив активних важелів ЄС на опозиційні політичні партії та інші групи суспільства. Ці внутрішні суб'єкти стали проміжною ланкою між ЄС та електоратом, будучи єдиним реалістичним провідником для стрімких змін з огляду на безкомпромісність правлячих політичних партій. Отже, до політичної зміни в цих країнах спричинився не лише зовнішній політичний тиск, а й спільний вплив внутрішніх опозиційних суб'єктів і активних важелів ЄС.

3.2. Вироблення політики в Європейському Союзі

Вироблення політики Європейського Союзу стосується надзвичайно широкого спектру найрізноманітніших питань, починаючи з питань формування щорічного бюджету і закінчуючи проблемами розширення Союзу. На процеси вироблення політики, які, у свою чергу, складаються з відповідних процедур, постійно впливають національні, ідеологічні, політичні, інституційні та цілий ряд інших чинників. При цьому особливо важливими є міжінституційні контакти та їх динаміка, оскільки саме завдяки таким контактам та інституційним ролям, що склалися, посадовці ЄС мають змогу виробляти політику Союзу та приймати відповідні рішення з актуальних питань.

Для розуміння деяких сутнісних особливостей вироблення політики ЄС дослідники виділяють декілька її джерел. Найбільш загальними з них є соціально-економічна ситуація та ситуація соціально-психологічного характеру (настрої), які склалися у Західній Європі після другої світової війни. Зростаюча взаємозалежність між країнами світу в межах існуючих міжнародних систем призвела до того, що їх національні кордони стали все більше суперечити різного роду реаліям і тенденціям, і зокрема політичного та економічного життя. Ця взаємозалежність змусила західно-європейські держави делегувати

частку своїх суверенних прав і обов'язків (повноважень) на більш високий загальноєвропейський рівень, тобто наднаціональний, з метою досягнення спільного європейського прогресу, а також щоб не опинитися на узбіччі політичних та соціально-економічних процесів в епоху глобалізації.

Наступним, більш конкретним джерелом вироблення політики ЄС вважаються засновницькі договори, які займають ключову роль у визначенні європейської політики. Як правові акти конституційного рівня, що містять найбільш узагальнені положення про сучасний та майбутній розвиток ЄС, засновницькі договори ніби вказують певні напрями вироблення політики в Союзі. Вони є не тільки важливим стимулом розвитку європейської політики, а й забезпечують правову основу її вироблення, виступаючи своєрідною політико-правовою базою. Однак, на думку експертів, вплив договорів не є настільки суттєвим, як може здатися на перший погляд, що можна побачити на прикладі спільної сільськогосподарської політики, яка має свої правові витoki (законодавче підґрунтя) в засновницьких договорах. Адже, навіть найбільш досконалі положення цих договорів не можуть бути гарантією безперешкодного розвитку цього сектору політики.

Практика ЄС знає багато випадків, коли певні напрями європейської політики розвивались і без відповідного нормативно-правового забезпечення. Прикладом може бути політика ЄС з питань охорони навколишнього середовища, яка отримала належний правовий статус лише після прийняття в 1986 р. Єдиного Європейського Акту. До цього проблеми охорони навколишнього середовища взагалі не згадувались в правових актах, не дивлячись на те, що екологічне законодавство і програми, спрямовані на захист довкілля, були прийняті в Європейській Спільноті ще на початку 70-х років. І це відбувалося в ситуації, що склалася ще в 1957 році, коли в Договорі про заснування Європейської Економічної Спільноти були закріплені "універсальні" статті 94 і 308, які дозволяли Раді приймати директиви щодо "зближення таких законодавчих, підзаконних чи адміністративних норм держав-членів, що безпосередньо впливають на запровадження чи

функціонування спільного ринку", а також "вживати належних заходів" для досягнення, в контексті роботи спільного ринку, однієї з цілей Спільноти.

Важливо зауважити, що навіть якщо максимально широке тлумачення вищезгаданих статей не дає змоги поширювати їх на окремі галузі політики ЄС, це не означає, що розвиток цих галузей припиняється чи його взагалі не має бути. Для прикладу можна згадати, як починалося співробітництво у сфері зовнішньої політики до прийняття в 1986 році ЄЄА. Держави-члени Європейської Спільноти, усвідомлюючи, що для такого співробітництва не існує відповідних положень засновницького договору, і, водночас, не бажаючи включати таку чутливу сферу у договірний процес того часу, на початку 1970-х створили нову міждержавну систему Європейського політичного співробітництва (ЄПС). Ця система передбачала регулярні зустрічі міністрів закордонних справ і глав політичних департаментів МЗС для узгодження спільних зовнішньополітичних позицій. Згодом вона стала основою спільної зовнішньої політики та політики безпеки ЄС, а ЄЄА було віднесено до категорії засновницьких договорів.

Така "конституційна еволюція" зовнішньої та безпекової політики ЄС є ілюстрацією однієї з важливих особливостей вироблення політики в ЄС: засновницькі договори полегшують розвиток тієї чи іншої політики, але вони не завжди є його головними чинниками цього розвитку. Багато поправок і доповнень, зроблених свого часу в засновницьких договорах ЄС, стали своєрідним визнанням і фактом легітимізації змін, що відбулися в результаті розвитку конкретних сфер політики поза межами договорів.

Крім договорів, на вироблення політики ЄС та її розвиток впливають й інші фактори, серед яких можна виділити три найбільш важливих:

- 1) лідерство Комісії;
- 2) усвідомлення урядами держав-членів своїх вигод;
- 3) індивідуальна і колективна спроможність держав-членів втілити свої усвідомлення в життя.

В Європейському Союзі перманентним є питання ефективності процесів політики, зумовлене недостатністю адекватних структур або механізмів для визначення та імплементації загального погляду на політику Союзу. Саме за їх допомогою мали б зважуватися й оцінюватися вимоги різних галузей економіки та груп інтересів відносно один одного і з урахуванням наявних фінансових та матеріальних ресурсів. Однак, не дивлячись на те, що перша роль у цьому відведена Комісії, яка намагається сформулювати загальні пріоритети, вона не має відповідних повноважень, щоб підтримувати їх та доводити до кінця.

Не може справитися з цими проблемами і Рада ЄС, оскільки секторальні ради якої не зв'язані одна з одною належним чином. І хоча держави-члени, що головують в Союзі, встановлюють пріоритети на період свого головування, вони реально є короткотерміновими (всього півроку), що не дає їм змоги в жодній із сфер політики стати частиною комплексної програми та впливати на її виконання.

Не вирішує питання ефективності процесів політики ЄС і Європейська Рада. Маючи певний обмежений успіх у справі координування напрямів політики ЄС, ця інституція, наділена політичною функцією, навіть не намагається готувати щось на кшталт всеосяжної програми вироблення політики.

Крім того, в рамках окремих галузей і секторів політики ЄС існує досить багато різного роду перешкод на шляху здійснення послідовного, впорядкованого та цілеспрямованого розвитку конкретного напрямку політики. Також варто згадати про традиційний спротив держав-членів надмірному обсягу, на їх думку, делегованих повноважень інституціям ЄС, що призводить до певної дезінтегрованості, слабкої координованості та низької ефективності окремих напрямів політики Союзу (наприклад, соціальної, промислової, регіональної, та охорони навколишнього середовища).

Отже, може скластися враження, що вироблення політики в ЄС відбувається не в процесі дії раціональної моделі прийняття рішень, що вищезгадані основні інституції ЄС майже ніколи не виробляють політику в

умовах, за яких її виробники (суб'єкти) знають про всі виклики і загрози, ціннісні переваги суспільства та їх наслідки, здатні вибрати найефективнішу альтернативу та практично її втілити.

Проте, вироблення політики в ЄС відбувається дещо в інший спосіб, більш змішаний, комплексніший, а це означає, що для висвітлення основних проявів цього процесу часто більш придатними є такі моделі, як інституційна, модель політичних еліт та модель політичних інтересів.

Інституційна модель передбачає, що правила та домовленості, за допомогою яких приймаються рішення, можуть впливати на формування сутності цих рішень. Згідно з цією моделлю основні та допоміжні інституції ЄС, а також інші суб'єкти і процеси, в яких вони задіяні, не є нейтральними. Наприклад, за умов, коли до консультування на початковій стадії вироблення політики залучається широкий спектр національних, регіональних та секторальних гравців, а рішення в Раді ЄС можуть прийматися лише одностайно, процес часто уповільнюється, а результат як правило є трохи вищим від найменшого спільного знаменника. З іншого боку, коли процес відбувається більш динамічно і дає змогу, наприклад, Раді діяти кваліфікованою більшістю або Європейській Комісії безпосередньо виплачувати кошти, тоді прийняття рішень є більш визначеним, а самі рішення стають більш узгодженими і якісними.

Застосування моделі політичних еліт дає змогу концентрувати значний обсяг влади на офіційному та політичному рівнях у процесі вироблення політики в ЄС та прийняття відповідних рішень. Така концентрація найбільш чітко проявляється в сферах зовнішньої та монетарної політики, де процеси їх вироблення носять більш закритий характер, порівняно зі сферами регіональної чи сільськогосподарської політик. Певним недоліком моделі політичних еліт, як наголошують європейські експерти, є брак механізмів, які громадяни ЄС могли б використовувати для забезпечення безпосередньої підзвітності суб'єктів вироблення політики в ЄС. Така підзвітність була цілком доречно, якщо мати на увазі, що процес прийняття рішень в ЄС не так тісно пов'язаний з

виборами до Європарламенту або їх результатами, як це характерно для виборів до національних парламентів.

Не менш цікавою є модель політичних інтересів, відповідно до якої відбувається взаємодія конкуруючих інтересів у межах ЄС, змінюються їх владні ресурси на різних етапах вироблення політики та шляхи, за допомогою яких результати процесу прийняття рішень часто є наслідками досягнення консенсусу, домовленостей та компромісів між цими інтересами.

Важливо зазначити, що, незважаючи на очевидні недоліки і слабкості, властиві процесу вироблення політики в ЄС, цей процес ніколи не був і не є уособленням якогось хаосу в європейському врядуванні, безладу, некерованості процесів чи їх недемократичності. Аргументами цього твердження є,

по-перше, той факт, що політичні процеси в ЄС на наднаціональному рівні у багатьох своїх проявах не так вже й суттєво відрізняються від аналогічних процесів на рівні національному. Наприклад, у процесі вироблення загальноєвропейської політики інституції ЄС частіше стикаються з більш могутніми та різноманітними опозиційними силами, ніж уряди держав-членів.

По-друге, на відміну від національних урядів, суб'єкти вироблення політики ЄС не мають такого рівня безпосередньої підзвітності й відповідальності (про вже йшлося) перед тими, на кого впливають їх рішення.

По-третє, елементи політичної системи ЄС є набагато організаційно складнішими й функціонально слабшими за національні.

Проте, не дивлячись на ці відмінності, між політичними процесами на рівні ЄС та в його держава-членах є багато схожого: діяльність політичних еліт, наявність різних політичних інтересів, існування розвинутих мереж політики, політична конкуренція, використання різних моделей прийняття рішень. В усіх державах-членах, особливо де функціонують коаліційні уряди, звичайною та повсякденною практикою є політичне балансування, затягування й ускладнення процесу прийняття рішень.

Таким чином, багато проблем, властивих процесу вироблення політики в ЄС, і зокрема таких, як політичне балансування, дискусії і суперечки між центральними, регіональними і місцевими органами влади, проявляються на рівні національних політичних систем.

Крім того, далеко не всі політичні процеси в ЄС складаються з домовленостей, які задовольняють конкретну конфігурацію політичних сил. Хоча це й надзвичайно важлива риса, вона не є повною картиною вироблення європейської політики. Останніми роками в Союзі докладено зусиль в напрямку ініціювання середньострокових координаційних програм. Хоча на шляху до планування далекоглядної та скоординованої політики досягнуто досить помірного поступу, цей процес стрімко розвивається. Цей процес потребує ефективного планування, яке, у свою чергу, вимагає поєднання планів і пріоритетів Комісії та інших основних інституцій. Тут спостерігається певна проблема, оскільки і Рада, і Європейський Парламент активно відстоюють право на визначення власних пріоритетів. Однак, співробітництво між інституціями щодо планування розвивається шляхом створення різноманітних механізмів обміну інформацією та консультування. В ЄС сподіваються, що погоджений на засіданні Європейської Ради в Севільї (червень 2002 р.) новий механізм середньострокового планування забезпечить спроможність Союзу дивитись у перспективу.

Нарешті, критичні зауваження щодо політичних процесів в ЄС варто розглядати в контексті досягнутого в Союзі значного рівня політичного співробітництва та інтеграції. Останніми роками в ЄС досягнуто безпрецедентного в міжнародних відносинах балансу між обсягом повноважень інституцій наднаціонального рівня та суверенними повноваженнями держав-членів (національний рівень). Як справедливо зауважують вітчизняні науковці, будь-який з кроків ЄС на шляху поглиблення і розширення інтеграційних процесів є за визначенням інноваційним процесом, аналогів якому не існує. Більш ніж півстоліття історія європейського інтеграційного проекту свідчить, що попри численні виклики самій ідеї та практиці інтеграції, ЄС завжди

демонстрував гнучкий, толерантний і виважений підхід до розв'язання як політичних, так і економічних проблем Спільноти [100].

Вивчення процесу вироблення політики в ЄС неможливе без урахування середовища, в якому цей процес відбувається. Згідно із системною теорією, вимоги щодо вироблення певної політики зумовлюються проблемами та конфліктами навколишнього середовища і передаються в політичну систему групами, партіями, політиками та іншими суб'єктами політичного життя. Навколишнє середовище також обмежує та спрямовує ту роботу суб'єктів вироблення політики, яку вони спроможні виконати ефективно.

У процесі вироблення політики крім основних та допоміжних інституцій беруть участь певні суб'єкти, які можна віднести до основної групи неурядових суб'єктів:

1. Регіональні та місцеві органи влади держав-членів ЄС, які намагаються впливати або навіть відігравати безпосередню роль у процесах прийняття рішень ЄС. Ступінь їх залучення та активності залежить переважно від ступеня автономності та мобільності, який вони мають на національному рівні. Регіональні та місцеві влади, що мають реальні повноваження, встановлюють прямі контакти з інституціями ЄС, зокрема з Комісією, і створюють власні офіси в Брюсселі. Загалом у Брюсселі понад 300 регіональних та місцевих органів влади держав-членів мають свої представництва, які, хоча й не мають офіційного статусу, працюють як регіональні посольства. Однак, більш традиційною є робота регіональних та місцевих органів влади з ЄС за допомогою своїх національних урядів і, коли це доцільно, із залученням контактних організацій та чисельних брюссельських "європейських офісів".

2. Приватні та державні компанії. Досить багато великих бізнес-структур, зокрема транснаціональних корпорацій, надзвичайно активно лобіюють свої інтереси в інституціях ЄС. Великий бізнес, приймаючи, як правило, комплексні стратегії, здійснює лобістську діяльність не тільки

безпосередньо, а й за допомогою національних та європейських груп інтересів (єврогруп).

3. Національні групи інтересів, на залучення до процесів в ЄС можуть впливати багато різних обставин. Наприклад, декілька національних екологічних груп інтересів можуть чинити тиск з метою більш ефективного здійснення чинного законодавства ЄС щодо викидів каналізаційних стоків у море. В деяких сферах політики, зокрема у тих, що стосуються питань бізнесу та торгівлі, діє багато груп інтересів з третіх країн. Одним з найбільш впливових вважається Європейський комітет Торгівельної палати США, який, намагаючись відігравати певну роль у процесах вироблення політики в ЄС, залучає більшість національних груп інтересів. Вони працюють зі своїх національних офісів або за допомогою європейських груп інтересів. Великі промислові та сільськогосподарські групи мають ще й власні представництва та агентів, які постійно перебувають в Брюсселі.

4. Мозкові центри, які є незалежними неприбутковими асоціаціями, що сприймаються як відкриті та відповідальні постачальники аналітичних послуг та інформації, створені для надання допомоги безпосереднім виробникам політики у дослідженнях та оцінюванні політики. Мозкові центри прагнуть бути джерелом альтернатив інноваційної політики та консультативним форумом для генерування нових ідей. В Брюсселі мозкові центри використовують регулярні конференції та семінари як платформи для створення відповідних мереж та обговорення питань політики ЄС з іншими зацікавленими європейськими гравцями, надаючи у такий спосіб учасникам з приватного сектору, мас-медіа, академічних установ та громадянського суспільства можливість зустрічатися з представниками інституцій ЄС у межах нейтрального середовища.

Відповідно до результатів дослідження 149 мозкових центрів, проведеного Notre Europe, найпоширенішими причинами створення європейських мозкових центрів були:

- надання допомоги у підготовці країн до вступу в ЄС;

- підвищення рівня аналізу європейської політики в конкретній державі (за ініціативою уряду);
- забезпечення форми для аналізу позиції країни в ЄС (та/або її стосунків з її регіональними сусідами);
- дослідження окремих напрямів політики ЄС (наприклад, соціальної політики або політики з охорони навколишнього середовища);
- підвищення якості обговорення європейських питань;
- створення платформи для висловлення дослідниками та студентами своїх думок щодо об'єднаної Європи;
- надання підтримки європейській інтеграції (або, що трапляється набагато рідше, протидія цьому процесу);
- сприяння економічними реформам в СЕС;
- просування інтересів корпоративного сектору в політиці ЄС [100].

Основним викликом для мозкових центрів, що періодично повторюється, є забезпечення достатнього рівня громадського, приватного, національного або міжнародного фінансування.

До суб'єктів вироблення політики в ЄС відносять також Єврогрупи, яких, за оцінками експертів, в ЄС налічується близько 700. Ці групи формують свій склад з представників декількох держав-членів і діють на загальноєвропейському рівні. Цілком природно, що спектр політичних інтересів єврогруп відображає пріоритети політики та інтереси ЄС. Понад 65% єврогруп представляють інтереси бізнесу, близько 20% - громадських груп інтересів, близько 10 % - сферу професійної діяльності та близько 6% - профспілки, споживачів захисників навколишнього середовища та інші інтереси. У межах цих широких категорій спостерігається різноманіття особливих інтересів та груп.

Єврогрупи утворилися та активно діють з досить простої причини: групи тиску спрямовуються туди, де здійснюються владні повноваження. При цьому євро лобі доповнюють, а не замінюють лобістів, що діють в державах-членах, оскільки повноваження у певних сферах, зокрема таких, як сільського

господарства, захисту навколишнього середовища, регулювання ринку та інших, передаються від національних столиць до інституцій ЄС.

Єврогрупи зазвичай намагаються діяти функціонально у двох напрямках:

по-перше, вони збирають інформацію та обмінюються нею і з інституціями ЄС, і з національними групами;

по-друге, вони прагнуть інкорпорувати свої інтереси і погляди в політику ЄС шляхом переконання та чинення тиску на тих осіб, які є виробниками політики в ЄС та відповідають за її втілення у життя. Зрозуміло, що не всі єврогрупи намагаються або здатні здійснювати ці дві функції однаковою мірою. У тих сферах, наприклад, де політика ЄС має недостатній рівень розробленості, єврогрупи часто віддають перевагу здійсненню першої функції.

Найбільш поширеною формою впливу організованих груп інтересів на органи влади національного та наднаціонального рівнів є лобіювання. У країнах західної демократії лобісти – це висококваліфіковані фахівці, здатні збирати та аналізувати необхідну інформацію з найрізноманітніших проблем, працювати безпосередньо з виробниками політики і рішень, а також бути своєрідними посередниками у контактах між групами інтересів і органами влади, у такий спосіб суттєво впливаючи на процес вироблення політики.

Брюссель, за оцінками деяких експертів, є одним з найбільших у світі центрів лобіювання, дохід якого від різних форм лобізму становить 60-90 млн. євро на рік. У сфері корпоративного лобіювання в Брюсселі діє понад 1000 лобістських груп, сотні PR-компаній та юридичних фірм, які спеціалізуються на лобістських послугах, десятки мозкових центрів, фінансованих корпораціями, а також декілька сотень незалежних контор, які спеціалізуються на "європейських справах" та утримуються окремими асоціаціями.

Досить складні, часто не зовсім зрозумілі процедури прийняття рішень в ЄС, а також недостатні загальноєвропейські обговорення проблемних питань чи законопроектів перетворюють Брюссель на унікальне місце для корпоративних лобістів.

Найвища лобістська активність відмічена в Європейській Комісії та в Європейському Парламенту. Хоча повноваження Парламенту є схожими з повноваженнями Ради ЄС, оскільки на них покладена законодавча функція, практика лобіювання в останній є іншою, оскільки уряди держав-членів мають право остаточного рішення щодо законодавчих пропозицій Комісії.

На переконання експертів, серйозною проблемою для зацікавлених учасників вироблення політики в ЄС, і зокрема національних урядів, є те, що вони не мають прямого доступу ні до Європейської Ради, ні до Ради ЄС. Частково це пояснюється тим, що існують практичні проблеми із здійсненням впливу на хід міжнародних переговорів, а також тим, що засідання цих інституцій проходить за зачиненими дверима. Крім того, труднощі виникають переважно тому, що жодна з цих інституцій не бажає стати об'єктом необмеженого впливу і тиску з боку будь-якого суб'єкта вироблення політики в ЄС.

Особлива роль у процесі вироблення політики в ЄС відведена Європейській Комісії, яка бере активну участь у багатьох процесах: ініціювання та формулювання політики; висування та супроводження законопроектів впродовж законодавчого циклу; прийняття остаточних рішень; розпорядження бюджетом ЄС та управління європейськими програмами; втілення політики в життя тощо. Саме тому більшість зацікавлених гравців намагаються брати найактивнішу участь в цих процесах.

Раніше, до середини 1970-х років Комісія віддавала перевагу спілкуванню не з національними групами, а з єврогрупами, і контактам не з регіональними та місцевими органами влади, а з національними урядами. Проте згодом такий підхід значно пом'якшився і значна кількість учасників процесу отримала можливість донести інформацію та свої погляди за відповідними процедурами безпосередньо до Комісії.

Якщо вести мову про канали та інструменти впливу на процес вироблення політики в ЄС, то можна сказати, що фактори, які визначають вплив зацікавлених гравців, схожі з тими, що існують і на національному рівні.

Найвпливовіші з гравців за визначенням матимуть деякі з нижченаведених характеристик: контроль над ключовою інформацією та експертизою; адекватні ресурси; економічна вага; політична вага; реальність претензій та репрезентативність; єдність; доступ до виробників рішень.

Попри вражаючі досягнення у справі європейської інтеграції, останнім часом особливо помітними, на думку експертів, стали проблеми ЄС в досягненні двох своїх стратегічних цілей: ефективної економічної інтеграції та перетворення Союзу в консолідований політичний суб'єкт. Ці дві обставини ставлять ЄС перед необхідністю вирішення принципової проблеми - визначення своїх стратегічних цілей у мінливому зовнішньополітичному контексті, який завжди мав визначальне значення для долі європейської інтеграції. Особливо актуальним це є сьогодні, коли Російська Федерація фактично намагається змінити європейський устрій, що склався після Другої світової війни.

Після розширення 2004 року ЄС досяг межі своєї функціональної складності, що спричинило пошуки ним нового оптимального співвідношення між системою управління, яка постійно ускладнюється, і низькою ефективністю прийнятих рішень.

Не менш проблемним в Союзі є також дефіцит демократії, суть якого полягає в недостатній (за стандартами самого ЄС) участі громадян у процесі вироблення політики Союзу. Дефіцит демократії – це явище, притаманне сучасним демократичним режимам або міжнародним організаціям, яке характеризується низьким рівнем демократичної легітимності їх інституцій та певною невідповідністю їх функціонування, механізмів та процедур сучасним демократичним стандартам. Найчастіше експерти та правозахисники вказують на наявність певного дефіциту демократії в організаційній структурі та діяльності ООН, яке міжнародній організації, та ЄС, як міждержавного утворення нового типу.

Модель демократії Союзу, яка сформувалася останніми роками, піддають серйозній критиці в ЄС. Деякі політичні діячі, науковці, експерти, громадські

діячі та організації вважають, що існуюче розуміння і бачення демократії очільниками Союзу суперечить європейській політичній культурі, яка формувалася тисячоліттями під впливом римського права, середньовічного вчення про стани, ідеалу вільного громадянського суспільства епохи Просвітництва, ідей європейських гуманістів та сучасних багатьох уявлень. На думку критиків, основними вадами демократії в ЄС є:

- небезпека "тиранії більшості". Створювані в єдиній Європі структури змушують держави-члени всупереч власним інтересам приймати волю євро інтеграторів. Більшість законів нав'язуються бюрократами з Брюсселю, яких ніхто не обирає. Вони перебирають на себе законодавчі функції національних парламентів, а у випадку, коли європейський процес вимагає референдумів, відмовляються визнавати негативний результат (як це було в Данії в 1992 р. та в Ірландії в 2001 р.).

- брак "демократичної легітимності". Структури ЄС є забюрократизованими і негнучкими, а контроль за ними з боку європейської громадськості – надзвичайно слабким і неефективним. Більшість держав-членів позитивно розцінюють діяльність ЄС, проте визнають, що їх вплив на прийняття рішень в Союзі є недостатнім. Неодноразово зазнавали критики Європейський Центральний Банк та Суд ЄС за монополію контролю над валютою та судовою сферами, за закритість механізму прийняття рішень;

- віддаленість багатонаціональної організації континентального масштабу від окремих громадян, історична безпрецедентність цих органів у загальноєвропейській культурі, історії, символіці. Лише один інститут ЄС – Європейський Парламент – обирається безпосередньо громадянами, які на виборах скоріше національними перевагами, ніж пріоритетами єдиної Європи. Тому Європейська Комісія часто сприймається як "зібрання міністрів, дипломатів та чиновників держав-членів з метою таємних консультацій", "картель наднаціональних та національних технократів, які прагнуть регулювати життя громадян";

- відсутність в єдиній Європі політичної ідентичності у формі загальноєвропейських партій з метою реалізації політичної участі європейців. За майже 30-річну історію прямих виборів до Європейського Парламенту вони жодного разу не досягали головної мети: надихнути й мобілізувати виборців європейськими ідеями і програмами. Вибори й досі залишаються сумою результатів голосування щодо окремих національних тем, а європейські виборці, не дуже активно користуючись правом волевиявлення на загальноєвропейських виборах, більше цікавляться вирішенням проблем, які залишаються в компетенції їх країн [100].

Сьогодні не існує єдиного розуміння дефіциту демократії в ЄС. Тому, щоб розібратися в "за" і "проти" учених та політиків, варто розрізнити два основні стовпи сучасної демократії: а) система стримувань і противаг; 2) народ (демос).

З одного боку, існує інституційний вимір, що підкреслює інституційний дисбаланс інституцій ЄС (структурна та функціональна слабкість інститутів ЄС, яка призводить до легітимності ЄС в цілому), а з іншого – соціально-культурний вимір, що наголошує на відсутності європейського народу як ідентичності (брак громадської сфери через відсутність загальноєвропейської громадської думки та європейського електорату).

Проте, є й інші думки. Прихильники поглиблення євроінтеграції стверджують, що так званий дефіцит демократії в ЄС є міфом. Вони вважають, що інституції ЄС цілком відповідають критеріям демократичного врядування, оскільки базуються на принципах прозорості та ефективності політики, субсидіарності, системі конституційних "стримувань і противаг", а також на опосередкованому контролі з боку національних урядів держав-членів та зростаючих повноважень, наданих Європейському Парламентові.

Дискусія щодо того, якою має бути об'єднана Європа в майбутньому і як реформувати її інституції, ще не завершена. Насамперед це пов'язано з відмінністю ухвалень щодо демократії, традицій демократичних інституцій у різних націй Європи, розмаїтістю шкіл політичної філософії (Гоббс, Локк,

Кант, Дж. Ст. Міль та ін.). Лісабонський договір (2007 р.) значно зміцнив демократичну природу ЄС шляхом посилення повноважень ЄП, надавши зобов'язуючого характеру Хартії фундаментальних прав, зміцненню принципу верховенства права. Договір уточнив та роз'яснив цінності ЄС та знову підтвердив цілі Союзу.

Тим не менше, специфічною проблемою ЄС залишається дефіцит демократії, тобто недостатня участь громадян у процесі вироблення політики Союзу, брак демократичної легітимності інституцій ЄС, а також небезпека надмірного збільшення повноважень європейської бюрократії.

3.3 Прийняття рішень в інституційній системі як досвід законотворення для України

Основним видом діяльності інституцій Європейського Союзу є регулювання, а не розподіл чи перерозподіл витрат Союзу, доходів і штатного персоналу службовців, у порівнянні з національними урядами держав-членів. Регулювання в ЄС здійснюється через законотворчий процес, який є досить складним і довготривалим, що робить його не схожим на класичні форми законотворення в європейських та інших країнах світу. З іншого боку, існують традиційні законотворчі процедури, властиві як окремим державам, так і їх об'єднанням типу Європейського Союзу. Необхідність дослідження законотворчого процесу зумовлена ухваленням Угоди про партнерство та співробітництво між Україною та ЄС, і зокрема необхідністю імплементації її положень.

Законотворчий процес в Євросоюзі часто плутають з процесом прийняття політичних рішень [115], прийняття рішень в ЄС [82] або з участю кількох інституцій в законодавчому процесі [12].

До законотворчого процесу в Європейському Союзі, який ще називають процесом прийняття рішень, залучені різні інституції, серед яких чільне місце

займають такі основні інституції, як Європейська Рада, Європейський Парламент, Рада Європейського Союзу, Європейська Комісія. Кожна з цих інституцій виконує свою роль в законотворчому процесі, суть якої зводиться для Європейської Ради, наприклад, до того, що вона визначає основні політичні напрями та пріоритети діяльності ЄС, для Європейської Комісії – до розробки та пропозиції нових законопроектів, а для Парламенту і Ради ЄС – до ухвалення законів [75, с. 85-92].

Порядок і процедура прийняття рішень закріплені в положеннях засновницьких договорів Європейського Союзу. Усі європейські закони ґрунтуються на конкретних статтях договорів, які і є правовою основою законопроектів та які і визначають, яка саме законодавча процедура має застосовуватися.

Як і в кожній окремо взятій країні, в ЄС законотворчий процес є досить тривалим, передбачає певну кількість етапів, які в узагальненому вигляді зводяться до внесення пропозицій (законодавча ініціатива), їх обговорення та безпосереднього прийняття законодавчих актів.

Проте, перед тим, як проаналізувати кожний з цих етапів, важливо насамперед з'ясувати деякі сутнісні ознаки правових актів Європейського Союзу, проекти яких прийнято спочатку пропонувати, потім – обговорювати, і лише після цього – ухвалювати.

Так, з грудня 2009 року, тобто з часу набуття чинності Лісабонського договору, який отримав, як вже зазначалося, офіційну назву консолідованих договорів, і зокрема Договору про Європейський Союз та Договору про функціонування Європейського Союзу, в Союзі введено дві групи правових актів: законодавчі акти та незаконодавчі акти загального застосування. Законодавчими актами, як зазначається в ДЄС, є правові акти, ухвалені згідно з законодавчою процедурою, а незаконодавчі акти загального застосування приймаються для доповнення або внесення змін до певних неістотних елементів законодавчого акту [108, с.170-173].

Також важливо зазначити, що консолідовані договори зберегли традиційні правові акти, які були введені спочатку в Європейських Спільнотах, а потім і в Європейському Союзі (з 1992 року). Ними є постанови, директиви, рішення, висновки та пропозиції (стаття 288 ДфСП), які ухвалюються для виконання повноважень Союзу. Постанова має загальне застосування. Вона є обов'язковою в повному обсязі та повинна прямо застосовуватися в усіх державах-членах. Директива є обов'язковою щодо результату, якого необхідно досягти, для кожної держави-члена, якій її адресовано, проте залишає національним органам влади вибір форми та засобів. Рішення є обов'язковим у повному обсязі. Якщо рішення визначає тих, кому воно адресовано, воно є обов'язковим лише для них. Рекомендації та висновки не є зобов'язальними.

Таким чином, постанови, директиви, рішення, висновки та пропозиції – як класичні правові акти, які традиційно виробляються і приймаються в процесі законотворення в Європейському Союзі, – є одночасно і законодавчими та незаконодавчими актами, що складає одну з особливостей як законотворчого процесу ЄС, так і його правової системи загалом.

Законотворчий процес передбачає щодо ухвалення правових, тобто законодавчих та незаконодавчих актів загального застосування, певні процедури, які поділяються на звичайну законодавчу процедуру та спеціальну законодавчу процедуру (стаття 289 ДфЄС).

Звичайна законодавча процедура полягає в спільному ухваленні Європейським Парламентом та Радою постанови, директиви або рішення за пропозицією Комісії. Ця процедура визначається в статті 294 і передбачає перше читання та, за необхідності – друге читання, погодження та третє читання. Після вступу в дію Лісабонського договору звичайною законодавчою процедурою в ЄС стала процедура спільного ухвалення рішень, яка ґрунтується на принципі паритетності і передбачає, що ані Європейський Парламент, ані Рада ЄС не можуть ухвалити закон без спільної згоди. Наразі, близько 95% законодавства ЄС приймається за процедурою спільного ухвалення рішень [60, с. 312].

Спільна згода між Європейським Парламентом, Радою та Комісією та консультації, які вони можуть проводити між собою, передбачають встановлення відповідних положень щодо їхньої співпраці. З цією метою ці інституції можуть згідно з Договорами укласти міжінституційні угоди, які можуть бути зобов'язальними (стаття 295 ДфЄС).

Спеціальна законодавча процедура застосовується в окремих випадках, передбачених Договорами, щодо ухвалення постанов, директив або рішень Європейським Парламентом за участю Ради або Радою за участю Європейського Парламенту.

Перший етап законотворчого процесу в Євросоюзі передбачає внесення пропозицій, тобто відбувається практична реалізація законодавчої ініціативи відповідними суб'єктами. Особливістю цього етапу є досить неоднозначна визначеність суб'єктів законодавчої ініціативи. Так, з одного боку ухвалення законодавчих актів Союзу можливе лише на підставі пропозиції Комісії, якщо інше не передбачено Договорами. Ухвалення інших актів відбувається на підставі пропозицій Комісії у випадках, передбачених Договорами. Тобто, ці положення ДфЄС виокремлюють Комісію з числа інших інституцій, наділивши її виключним правом законодавчої ініціативи. З цього приводу С.Гоці в одній зі своїх праць наголошує на те, що Рада та, меншою мірою, Європарламент – обидві законодавчі сили – не можуть діяти з власної ініціативи чи на вимогу однієї держави-члена, вони можуть діяти лише за умови пропозиції з боку Комісії [91, с 126].

З іншого боку, як передбачає положення пункту 4 статті 289 ДфЄС, в окремих випадках, передбачених Договорами, законодавчі акти можуть ухвалюватися за ініціативою групи держав-членів або Європейського Парламенту, за рекомендацією Європейського центрального банку або на запит Суду чи Європейського інвестиційного банку. Тобто, коло суб'єктів законодавчої ініціативи розширено саме групою держав-членів ЄС та зазначених інституцій. Чи мають ці ініціативи “проходити” через Комісію – можна лише здогадуватись, оскільки прямої вказівки щодо цього немає, але є

положення про ухвалення інших актів, яке відбувається на підставі пропозицій Комісії у випадках, передбачених Договорами.

Ще однією особливістю сучасного законотворчого процесу в Європейському Союзі є поповнення числа суб'єктів законодавчої ініціативи за рахунок громадян ЄС. В пункті 4 статті 11 розділу II ДЄС "Положення щодо демократичних принципів" чітко закріплено право законодавчої ініціативи громадян Євросоюзу, згідно з яким щонайменше один мільйон громадян, що є громадянами значної кількості держав-членів, можуть запропонувати Європейській Комісії в межах її повноважень висунути будь-яку належну пропозицію з питань, щодо яких, на їхню думку, треба ухвалити правовий акт Союзу на виконання Договорів [108, с. 21].

Процедури та умови, необхідні для такої пропозиції громадян, визначаються відповідно до частини 1 статті 24 ДфЄС, яка, у свою чергу передбачає, що Європейський Парламент та Рада, діючи за допомогою регламентів згідно зі звичайною законодавчою процедурою, ухвалюють положення щодо процедур та умов, необхідних для ініціативи громадян у значенні статті 11 Договору про Європейський Союз, включаючи положення щодо мінімальної кількості держав-членів, із яких мають походити такі громадяни.

Отже, не дивлячись на те, що сьогодні, як справедливо зауважує О.Вдовиченко, в законотворчому процесі Комісії належить далеко не головна роль, проте саме вона дає поштовх процесу розроблення тієї чи іншої норми права, ініціює законотворчість в Євросоюзі [12].

Наступні етапи законотворчого процесу в Євросоюзі передбачають обговорення запропонованих Комісією Європейському Парламентові та Раді законопроектів та безпосереднє прийняття (ухвалення) законодавчих актів. У статті 294 ДфЄС досить детально описані стадії законодавчих процедур. Так, стадія першого читання передбачає, що обговорення законопроекту розпочинає Європейський Парламент, який ухвалює свою позицію в першому читанні та повідомляє про неї Раді. Якщо Рада затверджує позицію Європейського

Парламенту, зазначений акт ухвалюється у формулюванні, що відповідає позиції Європейського Парламенту.

У разі, якщо Рада не затверджує позицію Європейського Парламенту, вона ухвалює свою позицію в першому читанні та повідомляє про неї Європарламенту. Рада інформує ЄП у повному обсязі про причини, що спонукали її до ухвалення власної позиції в першому читанні. Паралельно і Комісія в повному обсязі інформує Європейський Парламент про свою позицію.

Стадія другого читання є логічним продовженням першого читання, яке не призвело до ухвалення законопроекту. Друге читання може початися за певних обставин, які чітко визначені в статті 294 ДфЄС: якщо протягом трьох місяців після вищезгаданого повідомлення Радою та Комісією Європейського Парламенту він (а) затверджує позицію Ради у першому читанні або не приймає рішення, зазначений акт вважається ухваленим у формулюванні, яке відповідає позиції Ради, (b) відхиляє позицію Ради у першому читанні більшістю членів свого складу, запропонований акт вважається не ухваленим або (c) пропонує зміни до позиції Ради у першому читанні більшістю членів свого складу, то текст, змінений таким чином, передається Раді та Комісії, які надають висновок щодо цих змін. Іншими словами, головна роль на цій стадії законотворення відведена Європейському Парламентові. Як справедливо зауважує С.Хікс, за відносно короткий період часу законодавча політика Європейського Парламенту перетворилася на щось, що здається знайомим дослідникам двопалатних парламентів в інших демократичних політичних системах. Як у випадку з усіма законодавцями, уряди ЄС та члени ЄП намагаються створити законодавство, що задовольнить їхній електорат та групи підтримки, просуватиме власні кар'єри або сприятиме своїм ідеологічним цілям. Для досягнення своїх цілей вони організують свої інституції і конкурують/створюють коаліції один з одним у спосіб, подібний до способів, які використовуються в інших законодавчих системах [111, с. 85].

Однак, вищезазначеними діями стадія другого читання не закінчується, оскільки далі “законопроектним м’ячем” оволодіває Рада, яка протягом трьох місяців після отримання змін від Європейського Парламенту, діючи кваліфікованою більшістю, (а) затверджує всі ці зміни, і цей акт вважається прийнятим, (б) не затверджує всі ці зміни, після чого Голова Ради за згодою Голови Європейського Парламенту протягом шести тижнів скликає засідання Погоджувального комітету.

Протягом цих же трьох місяців Рада діє одностайно щодо внесення змін, щодо яких Комісія видала негативний висновок. Тобто, якщо на вищеописані можливі варіанти відношення Європарламенту до законопроекту Рада приймає рішення кваліфікованою більшістю, то стосовно такого відношення Комісії необхідна одностайність Ради під час прийняття нею певного рішення.

На погодження спірного тексту законопроекту відведено шість тижнів від дати скликання Погоджувального комітету на основі позицій Європейського Парламенту та Ради в другому читанні. Стадія погодження також має свою чітко регламентовану процедуру і передбачає наступне: Погоджувальний комітет, до складу якого входять члени Ради або їхні представники та така сама кількість членів, що представляють Європейський Парламент, має своїм завданням досягнення згоди щодо спільного тексту кваліфікованою більшістю членів Ради або їхніх представників та більшістю членів, що представляють Європейський Парламент.

У роботі Погоджувального комітету бере участь і Комісія, яка висуває всі необхідні ініціативи для того, щоб повторно погодити позиції Європейського Парламенту та Ради. Якщо протягом шести тижнів від дати скликання Погоджувального комітету він не затверджує спільного тексту, запропонований акт вважається не ухваленим, після чого настає стадія третього читання.

Предметом третього читання є спільний текст, затверджений Погоджувальним комітетом протягом вищезгаданого шеститижневого періоду. Опрацювавши в процесі третього читання спільний текст Погоджувального комітету, Європейський Парламент діє більшістю поданих голосів, а Рада –

кваліфікованою більшістю для ухвалення відповідного акту згідно з погодженим текстом. На це їм відведено шість тижнів від дати затвердження спільного тексту. Якщо їм не вдалось прийняти позитивне рішення, запропонований акт вважається неухваленим.

Вищезазначені тримісячний та шеститижневий строки, передбачені на різних стадіях законотворчого процесу, можуть продовжуватися за ініціативою Європейського Парламенту або Ради щонайбільше на один місяць або два тижні відповідно.

Наступною особливістю законотворчого процесу в Європейському Союзі є те, що ухвалення будь-якого виду правового акту – чи постанови, чи директиви, чи рішення – в попередніх засновницьких договорах не “закріплювалося” за якоюсь конкретною інституцією чи за їх групою, а було пов’язано насамперед з конкретними обставинами проблем, що потребували урегулювання. Такий підхід до законотворення в ЄС було успадковано і Лісабонським договором, що знайшло своє закріплення в статті 296 ДфЄС. Її положення передбачають, що якщо Договори не визначають вид акту, який має ухвалюватися, інституції обирають його тип залежно від випадку згідно з процедурами, що застосовуються, та відповідно до принципу пропорційності. При цьому правові акти зазначають підстави, на яких вони ґрунтуються, та містять посилання на будь-які пропозиції, ініціативи, рекомендації, запити або висновки, що вимагаються Договорами. Важливою є новела про те, що під час розгляду проектів законодавчих актів Європейський Парламент та Рада утримуються від схвалення актів, що не передбачені відповідною законодавчою процедурою у цій сфері. Це дає змогу в процесі законотворення ухвалювати більш чіткі, зважені та адекватні правові акти, які наділені статусом законів.

Таким чином, цілком можна погодитися з думкою, що ЄС розробив складну, але ефективну законодавчу систему. Рада та Європарламент здатні вирішувати високотехнічне завдання регулювання єдиного ринку, який складається з більш ніж 500 мільйонів споживачів, і задовольняти різноманітні, національні, секторальні та соціальні інтереси, яким загрожує процес

гармонізації ринків держав-членів. Для вирішення цих завдань Рада і Європарламент перетворилися на високоорганізовані та децентралізовані законодавчі палати. Існує тенденція щодо досягнення консенсусу між цими двома палатами, а не існування конкуренції та розділення [111, с. 84-85].

Не менш важливим у законотворчому процесі в Європейському Союзі після безпосереднього прийняття (ухвалення) законодавчих актів є їх підписання, опублікування та набрання чинності. Відповідно до положень статті 297 ДфЄС, законодавчі акти, ухвалені згідно зі звичайною законодавчою процедурою, підписуються Головою Європейського Парламенту та Головою Ради. Законодавчі акти, ухвалені згідно зі спеціальною законодавчою процедурою, підписуються Головою інституції, яка їх ухвалила. Законодавчі акти публікуються в Офіційному віснику Європейського Союзу. Вони набувають чинності з дати, вказаної в них, або за відсутності такої – на двадцятий день після їхнього опублікування.

Що стосується другої групи правових актів Європейського Союзу – незаконодавчих актів загального застосування, які, як зазначалося вище, приймаються для доповнення або внесення змін до певних неістотних елементів законодавчого акту, – то вони, ухвалені у формі постанов, директив або рішень, коли такі не зазначають, кому вони адресовані, підписуються Головою інституції, яка їх ухвалила. Постанови та директиви, які адресовано усім державам-членам, а також рішення, які не зазначають тих, кому вони адресовані, публікуються в Офіційному віснику Європейського Союзу. Вони набирають чинності з дати, вказаної в них, або за відсутності такої – на двадцятий день після їхнього опублікування. Інші директиви та рішення, які визначають тих, кому вони адресовані, повідомляються тим, кому їх було адресовано, та набувають чинності після такого повідомлення.

Дослідивши деякі сутнісні особливості правових актів Європейського Союзу та процесу їх творення, що в сукупності створює загальну уяву про здійснення інституціями ЄС законодавчої функції (поряд з виконавчою та

судовою), після цього доцільно розглянути інші не менш цікаві і важливі питання, пов'язані з виробленням та прийняттям європейських законів.

Йдеться, зокрема, про такий широко застосований в законотворенні спосіб вдосконалення нормативно-правових актів, як спосіб делегування, який в умовах Європейського Союзу по-суті “породжує” ще один тип правових актів – делегований. Це випливає зі змісту положення пункту 1 статті 290 ДфЄС про те, що законодавчі акти можуть делегувати Комісії повноваження ухвалювати незаконотворчі акти загального застосування для доповнення або внесення змін до певних неістотних елементів законодавчого акту. Цілі, зміст, сфера застосування та тривалість делегування повноважень чітко визначаються в законодавчих актах. Істотні елементи сфери закріплюються за законодавчими актами та відповідно не є предметом делегування повноважень.

Делегування повноважень Комісії супроводжується чітко встановленими в законодавчих актах умовами, які можуть бути такими: (а) Європейський Парламент або Рада можуть прийняти рішення скасувати делегування; (б) делегований акт може набути чинності, лише якщо Європейським Парламентом або Радою не було висловлено жодного заперечення протягом періоду, встановленого законодавчим актом. Для цілей пунктів (а) та (б) Європейський Парламент діє більшістю складу своїх членів, а Рада – кваліфікованою більшістю. До заголовку делегованих актів додається прикметник “делегований”.

Ще однією особливістю законотворчого процесу в Європейському Союзі є вироблення імплементаційних повноважень (стаття 291 ДфЄС), які закріплюються в зобов'язальних актах Союзу для їх реалізації. Процес реалізації правових актів ніби передбачає зустрічний рух, в якому з одного боку держави-члени ухвалюють всі заходи національного законодавства, необхідні для впровадження актів Союзу, що є зобов'язальними, а з іншого – у разі потреби в уніфікованих умовах для впровадження цих зобов'язальних актів Союзу такі акти покладають імплементаційні повноваження на Комісію, а у належним чином обґрунтованих окремих випадках та у випадках, передбачених

статтями 24 та 26 Договору про Європейський Союз, – на Раду. В результаті створюється своєрідний “імплементацийний режим”, покликаний сприяти успішному втіленню в життя положень правових актів ЄС. При цьому Європейський Парламент та Рада, діючи за допомогою постанов згідно зі звичайною законодавчою процедурою, заздалегідь встановлюють правила та загальні принципи стосовно механізмів контролю з боку держав-членів реалізації Комісією імплементацийних повноважень. Для чіткості в класифікації правових актів до заголовку імплементацийних актів додається слово “імплементацийний”.

Висновки до розділу 3

Вищевикладене дає підстави зробити певні висновки, суть яких зводиться до наступного:

1. Розвиток інституційних систем нових держав-членів Європейського Союзу відбувається під впливом важелів, які поділяють на два типи: пасивні важелі впливу ЄС; активні важелі впливу ЄС. За їх допомогою реалізується або політика “впливу”, або політика “м’якої влади” Євросоюзу.

2. Процес вступу до ЄС тягне за собою незрівнянно більшу трансформацію внутрішнього провадження політики та більшу втрату суверенітету, ніж приєднання до будь-якої міжнародної організації світу. Дослідження показують, що вигоди в поєднанні з величезними вимогами до вступу в ЄС створюють стимули для виконання таких вимог країнами-претендентами, країнами-кандидатами, які якісно відрізняються від тих, що діють на чинних членів, і запускають інші механізми впливу для їх внутрішньої зміни. Це підтверджує досвід шести країн ЦСЄ, які стали повноцінними членами ЄС – Польщі, Угорщині, Чехії, Словаччини, Болгарії та Румунії, досягнувши Копенгагенських критеріїв (1993 р.).

3. Попри певні подібності трансформаційних процесів, у другій половині 1990-х років між Польщею, Угорщиною, Чехією, Румунією, Болгарією та Словаччиною виникли суттєві відмінності у процесі інтеграції до ЄС з огляду на внутрішньополітичну ситуацію та вжиті заходи в них, спрямовані на задоволення передвступних вимог. Спочатку Польща, Чехія та Угорщина склали трійку лідерів, за якими слідувала Словаччина, а Румунія та Болгарія оцінювались як аутсайтери. Згодом Словаччина наздогнала лідерів і спільно з ними у 2004 році набула членства, а Румунія та Болгарія вступили до ЄС у 2007 році.

4. Оцінюючи якість реформ у країнах-кандидатах і публічно пов'язуючи свої оцінки з шансами кандидатів на набуття членства, ЄС почав впливати на внутрішньополітичне життя країн ЦСЄ, сприяючи зміні інституційного середовища ще несформованих демократій. Головним інструментом при цьому був вплив активних важелів ЄС на опозиційні політичні партії та інші групи суспільства. Ці внутрішні суб'єкти стали проміжною ланкою між ЄС та електоратом, будучи єдиним реалістичним провідником для стрімких змін з огляду на безкомпромісність правлячих політичних партій. Отже, до політичної зміни в цих країнах спричинився не лише зовнішній політичний тиск, а й спільний вплив внутрішніх опозиційних суб'єктів і активних важелів ЄС.

5. В процесі вироблення політики особливо важливими є міжінституційні контакти та їх динаміка, оскільки саме завдяки їм та інституційним ролям, що склалися, посадовці ЄС мають змогу виробляти політику Союзу та приймати відповідні рішення з актуальних питань. На вироблення політики ЄС та її розвиток впливають найрізноманітніші фактори, серед яких можна виділити три найбільш важливих: лідерство Комісії; усвідомлення урядами держав-членів своїх вигод; індивідуальна і колективна спроможність держав-членів втілити свої усвідомлення в життя. У процесі вироблення політики в ЄС використовуються досить складні, комплексні підходи, тобто, для висвітлення основних проявів цього процесу часто більш придатними є такі моделі, як інституційна, модель політичних еліт та модель політичних інтересів.

6. Вироблення політики в Європейському Союзі та прийняття рішень як досвід законотворення для України має ряд особливостей, які стосуються спочатку права законодавчої ініціативи. Крім Європейської Комісії, ініціювати прийняття законів можуть також: група держав-членів, Європейський Парламент, Європейський центральний банк, Суд, Європейський інвестиційний банк та громадяни. Однак їхня законодавча ініціатива має бути відповідним чином “опрацьована” Комісією, після чого може бути включена в законотворчий процес.

7. Особливістю законотворчого процесу в Європейському Союзі є також відсутність чіткого закріплення за якоюсь конкретною інституцією чи за їх групою ухвалення будь-якого виду правового акту – постанови, директиви чи рішення. Згідно з успадкованою практикою, закріпленою в консолідованих договорах, у разі, якщо Договори не визначають вид акту, який має ухвалюватися, інституції обирають його тип залежно від випадку згідно з процедурами, що застосовуються, та відповідно до принципу пропорційності. При цьому правові акти зазначають підстави, на яких вони ґрунтуються, та містять посилання на будь-які пропозиції, ініціативи, рекомендації, запити або висновки, що вимагаються Договорами.

8. Оновлений консолідованими договорами, законотворчий процес Європейського Союзу передбачає певні вдосконалення, зокрема в частині забезпечення належної реалізації правових актів. Нововведеннями є делеговані повноваження Комісії, імплементаційні повноваження, імплементаційні акти, які покликані не лише упорядкувати величезний масив європейських правових актів, але й закласти підходи і принципи їх реалізації.

ВИСНОВКИ

У дисертації теоретично узагальнено та запропоновано розв'язання наукового завдання, що полягає в комплексному дослідженні теоретичних і практичних здобутків у становленні й розвитку інституційної системи Європейського Союзу в умовах розширення та обґрунтуванні можливостей і доцільності їх застосування для вдосконалення національної системи державного управління.

Основні наукові й практичні результати полягають у наступному:

1. Здійснено аналіз сучасних теорій, концепцій та підходів до розуміння процесу становлення інституційної системи Європейського Союзу та її ролі в євроінтеграційних процесах, який показав, що вони засвідчують, з одного боку, багатовимірність, багатогранність, комплексність, складність та динамічну еволюційність теоретико-методологічної основи дослідження європейських реалій, а з іншого – наявність фундаментальних теоретико-прикладних засад євроінтеграційного процесу. При цьому доведено, що у визначенні і досягненні кінцевих результатів європейської інтеграції ключову роль відіграють інституції ЄС, теоретико-методологічною основою діяльності яких є новий інституціоналізм, який поділяється на історичний інституціоналізм, раціональний вибір інституціоналізму та соціологічний інституціоналізм.

2. Узагальнено досвід функціонування інституційної системи в процесі реалізації політики розширення, що дало змогу зробити висновок про те, що кожна з таких інституцій, як Європейська Рада, Рада, Європейська Комісія, Європейський Парламент, Суд Європейського Союзу, діє в межах повноважень згідно з положеннями Договорів та зі встановленими в них процедурами, умовами та цілями. Наділені відповідними повноваженнями за принципом розподілу влад – законодавчої, виконавчої та судової, – інституції взаємодіють між собою на засадах відкритої співпраці, головне призначення якої поширювати цінності Союзу, реалізувати цілі Союзу, служити інтересам

Союзу, його громадян та держав-членів, гарантувати узгодженість, ефективність та послідовність політик і дій Союзу.

3. Розкрито сутність, призначення та особливості основних інституцій Європейського Союзу як результату поступального розвитку інституційної системи, що дало змогу встановити, що на Європейську Раду покладена політична функція, а законодавчу владу здійснюють Європейський Парламент та Рада, які також виконують бюджетну функцію. Парламент, крім того, здійснює функції політичного контролю та консультативну. Рада здійснює функцію з розробки політики та координаційну функцію. Комісія виконує в інституційній системі ЄС кілька ролей виконавчого характеру, а саме: здійснює контроль і спостереження за правильним застосуванням законодавства Союзу, проводить поточну політику, тобто здійснює виконавчу, координуючу та управлінську функції, а також забезпечує представництво Союзу в зовнішніх відносинах, за винятком сфери спільної зовнішньої та безпекової політики та інших випадків, обумовлених засновницькими договорами. Комісія наділена також повноваженнями законодавчого характеру, до яких належить виключне право законодавчої ініціативи, пряма законодавча ініціатива, прийняття правових актів, які в ЄС мають юридичну силу закону, зокрема таких, як постанови, директиви, рішення. Комісія, крім того, за своєю природою є частково політичною, а частково управлінською (адміністративною) інституцією.

4. Уточнено зміст діяльності допоміжних інституцій Європейського Союзу в процесі його розширення, що дало підстави зробити висновок про належність до інституційної системи ЄС також інституцій, які виконують такі допоміжні функції, як консультативно-дорадчу – Соціально-економічний комітет, Комітет регіонів, – та правоохоронну – Омбудсмен, Європол та Європейська прокуратура. Членами Економічно-соціального комітету є представники організацій працедавців, найманих працівників, а також інших сторін, що представляють громадянське суспільство, зокрема соціально-економічну, громадську, професійну та культурну сфери. До складу Комітету

регіонів входять представники регіональних та місцевих органів, які або обіймають виборну посаду в регіональних або місцевих органах влади, або політично підзвітні виборним органам. Європейський омбудсмен уповноважений приймати від будь-якого громадянина Союзу або будь-якої фізичної або юридичної особи, що проживає або має юридичну адресу на території держави-члена, скарги щодо випадків незадовільного управління діяльністю установ, органів, служб або агенцій Союзу, крім Суду Європейського Союзу, який здійснює свої судові повноваження. Метою діяльності Європолу є підвищення рівня ефективності та співпраці між компетентними органами держав-членів ЄС у запобіганні міжнародній організованій злочинності та протидії їй, а саме нелегальній торгівлі наркотиками, нелегальній організованій міграції, тероризму, підробці грошей та інших платіжних засобів, торгівлі людьми, нелегальній торгівлі транспортними засобами, відмиванню грошей. Європейська прокуратура є новим правоохоронним органом в Європейському Союзі, створеним для боротьби проти злочинів, що завдають шкоди фінансовим інтересам Союзу. Допоміжні функції здійснюють також агенції, основна мета діяльності яких полягає в забезпеченні найбільш ефективної реалізації галузевих політик ЄС та надання допомоги в регулюванні діяльності в окремих сферах в процесі європейського врядування.

5. Виявлено особливості становлення, розвитку та функціонування інституцій нових держав-членів ЄС у процесах європейській інтеграції, в результаті чого зроблено висновок про те, що процес вступу до ЄС тягне за собою незрівнянно більшу трансформацію внутрішнього провадження політики та більшу втрату суверенітету, ніж приєднання до будь-якої міжнародної організації. Дослідження показують, що вигоди в поєднанні з величезними вимогами до вступу в ЄС створюють стимули для виконання таких вимог країнами-претендентами та країнами-кандидатами, які якісно відрізняються від тих, що діють на повноцінних держав-членів, та запускають інші механізми впливу для їх внутрішньої зміни. Це підтверджує досвід шести країн

Центрально-Східної Європи, які стали повноцінними членами ЄС – Польщі, Угорщини, Чехії, Словаччини, Болгарії та Румунії після досягнення Копенгагенських та Мадридських критеріїв.

6. Охарактеризовано зміст процесу вироблення політики в Європейському Союзі та прийняття рішень як досвіду законотворення для України, що дало змогу продемонструвати особливу важливість міжінституційних контактів та їх динаміки, оскільки саме завдяки їм та інституційним ролям, що склалися, посадовці ЄС мають змогу виробляти політику Союзу та приймати відповідні рішення. На вироблення політики ЄС впливають найрізноманітніші фактори, серед яких три найбільш важливих: лідерство Комісії; усвідомлення урядами держав-членів своїх вигод; індивідуальна і колективна спроможність держав-членів втілити свої усвідомлення в життя. У процесі вироблення політики в ЄС використовуються досить складні, комплексні підходи, які передбачають застосування таких моделей, як: "інституційної", "політичних еліт" та "політичних інтересів".

7. Встановлено, що вироблення політики в ЄС та прийняття рішень як досвід законотворення для України має ряд особливостей, які стосуються права законодавчої ініціативи. Крім Європейської Комісії, ініціювати прийняття законів можуть також: група держав-членів, Європейський Парламент, Європейський центральний банк, Суд, Європейський інвестиційний банк та громадяни. Однак їхня законодавча ініціатива має бути відповідним чином "опрацьована" Комісією, після чого може бути включена в законотворчий процес.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Адаптація вітчизняного законодавства до норм права Європейського Союзу : навч. посіб. / авт. кол. : І. А. Грицяк, О. Ю. Оржель, К. К. Баранцева та ін. ; за заг. ред. І. А. Грицяка. – К. : НАДУ, 2011. – 60 с.
2. Актуальні проблеми європейської інтеграції та євроатлантичного співробітництва України : матеріали регіон. наук.-практ. конф. 14 трав. 2010 р., м. Дніпропетровськ / за заг. ред. Л. Л. Прокопенка. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2010. – 440 с.
3. Актуальні проблеми європейської інтеграції та євроатлантичного співробітництва України : матеріали регіон. наук.-практ. конф. 19 трав. 2011 р., м. Дніпропетровськ / за заг. ред. Л. Л. Прокопенка. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2011. – 384 с.
4. Актуальні проблеми європейської інтеграції та євроатлантичного співробітництва України : матеріали регіон. наук.-практ. конф. 17 трав. 2012 р., м. Дніпропетровськ / за заг. ред. Л. Л. Прокопенка. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2012. – 340 с.
5. Актуальні проблеми європейської інтеграції та євроатлантичного співробітництва України : матеріали регіон. наук.-практ. конф. 16 трав. 2013 р., м. Дніпропетровськ / за заг. ред. Л. Л. Прокопенка. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2013. – 256 с.
6. Англійсько-французько-німецько-український словник термінології Європейського Союзу. – К. : К.І.С., 2007. – 226 с.
7. Арказанян М. Де Голль / М. Арказанян. – М. : Молодая гвардия, 2007. – 268 с.
8. Байме, К. Політичні теорії сучасності : навч. посіб. / К. Байме : пер. з нім. – К. : Наук. думка, 2009. – 276 с.

9. Батченко Л. В. Регуляторна політика Європейського Союзу / Л. В. Батченко, Л. І. Дмитриченко, К. Є. Мойсеєнко. – Донецьк : ДонДУУ, 2008. – 187 с.
10. Баштанник В. В. Трансформація державного управління в контексті європейських інтеграційних процесів : монографія / В. В. Баштанник. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2010. – 390 с.
11. Вахудова А. М. Нерозділена Європа: демократія, важелі впливу та інтеграція після комунізму / М. А. Вахудова : пер. з англ. – К. : Видавн. дім “Києво-Могилян. акад.”, 2009. – 379 с.
12. Вдовиченко О. І. Демократизація законодавчого процесу в Європейському Союзі [Електронний ресурс] / О. І. Вдовиченко. – Режим доступу : <http://radnuk.info/statti/547-evro/14583-2011-01-18-06-09-20.html>. – [Назва з екрану].
13. Верховна Рада України Комітет з питань Європейської Інтеграції: “Про взаємовідносини та співробітництво України з Європейським Союзом”: Парламентські слухання / упор. : О. В. Кулаков, Т. О. Бурячок, С. Г. Плотян та ін. – К. : ЦТІ “Енергетика та електрифікація”, 2003. – 254 с.
14. Войтенко І.-Х. Наднаціональні інституції Європейського Союзу / І.-Х. Войтенко // Стратегічні пріоритети. – 2009. – № 4(13). – С. 231–236.
15. Волес В. Творення політики в Європейському Союзі / В. Волес, Г. Волес ; пер. з англ. Р. Ткачук. – К. : Вид-во Соломії Павличко “Основи”, 2004. – 871 с.
16. Воллес Г. Динаміка створення інституцій ЄС // Європейська інтеграція / уклад. : М. Яхтенфукс, Б. Колер-Кох ; пер. з нім. М. Яковлева. – К. : Вид. дім “Києво-Могилян. акад.”, 2007. – 394 с.
17. Посельський В. Європейський Союз: інституційні основи європейської інтеграції / Володимир Посельський. – Смолоскип, 2002. – 168 с. – (Лауреати “Смолоскипа”).

18. Гаряча Ю. П. Механізми державного управління адаптацією національного законодавства до надбань Спільноти (acquis communautaire) : автореф. дис. ... канд. н. з держ. упр. / Гаряча Ю. П. – Київ, 2014. – 20 с.
19. Географія розширення Європейського Союзу [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://infolight.org.ua/maps/geografiya-rozshirennya-ievropeyskogo-soyuzu>
20. Гнидюк Н. А. Інструмент європейського сусідства і партнерства та фінансова допомога Європейського Союзу / Н. А. Гнидюк ; за заг. ред. доц. В. Ю. Стрельцова ; Польсько-українська фундація співпраці ПАУСІ. – К. : Книга плюс, 2010. – 192 с.
21. Грицяк І. А. Європейське управління: теоретико-методологічні засади : монографія / І. А. Грицяк. – К. : К.І.С., 2006. – 398 с.
22. Грицяк І. А. Право та інституції Європейського Союзу : навч. посіб. / І. А. Грицяк. – К. : К.І.С., 2004. – 260 с.
23. Грицяк І. А. Правова та інституційна основи Європейського Союзу : підручник / І. А. Грицяк, В. В. Говоруха, В. Ю. Стрельцов ; за заг. ред. М. Бойцуна, І. Грицяка, Я. Мудрого, О. Рудіка, Л. Прокопенка, В. Стрельцова. – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ “Магістр”, 2009. – 620 с. – (Серія “Б-ка держ. служб. у галузі європейської інтеграції”).
24. Гоці С. Європейська Комісія. Процеси ухвалення рішень і виконавчі повноваження / С. Гоці : пер. з італ. – К. : К.І.С., 2006. – 208 с.
25. Десмонд Дайнен. Дедалі міцніший союз. Курс європейської інтеграції / Дайнен Десмонд : пер. з англ. – К. : К.І.С., 2006. – 696 с.
26. Джейкобі В. Зовнішні стимули та винесення уроків у регіональній політиці та політиці охорони здоров'я / В. Джейкобі // Європеїзація Центральної та Східної Європи : наук. видання / Ф. Шіммельфенніг, У. Здельмаер : пер. з англ. – К. : Юніверс, 2010. – С. 109–134.
27. Дорога в майбутнє – дорога в Європу. Європейська інтеграція // Видання підготовлено за ініціативою Центру європейських та міжнародних

відносин разом з Міністерством закордонних справ України та Міністерством економіки України. – К., 2000. – 108 с.

28. Европейское право : учеб. для вузов / под общ. ред. Л. М. Энтина. – М. : Изд-во НОРМА (Изд. группа НОРМА – ИНФРА-М), 2001. – 720 с.

29. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – К. : НАДУ, 2011. : Державне управління в умовах глобальної та європейської інтеграції / Грицяк І. А. Європейський парламент ; наук.-ред. колегія : І. А. Грицяк (співголова), Ю. П. Сурмін (співголова) та ін. – 2011. – Т. 7. – 764 с.

30. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – К. : НАДУ, 2011. / Грицяк І. А. Рада : Державне управління в умовах глобальної та європейської інтеграції / наук.-ред. колегія : І. А. Грицяк (співголова), Ю. П. Сурмін (співголова) та ін. – 2011. Т. 7 – 764 с.

31. Європа-2012: перспективы и вызовы европеизации : сб. науч. тр. / редкол. : Г. Я. Минѣнков (отв. ред.) [и др.]. – Вильнюс : ЕГУ, 2013. – 464 с.

32. Європеїзація публічного адміністрування в Україні в контексті європейської інтеграції : матеріали наук.-практ. конф. 17 груд. 2009 р., м. Дніпропетровськ / за заг. ред. Л. Л. Прокопенка. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2009. – 224 с.

33. Європейська інтеграція : навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. та слухачів магістерської підготовки за напрямом “Державне управління” / кол. авт. ; за заг. ред. проф. І. А. Грицяка та Д. І. Дзвінчука. – Івано-Франківськ : Місто НВ, 2013. – 464 с.

34. Європейський Союз та Україна: Стратегія відносин в контексті розширення / Ін-т регіон. та євроінтеграційних досліджень “ЄвроРегіо Україна”. – К. : К.І.С., 2003. – 206 с.

35. Європейський Союз: інституційно-правові основи та функціонування : навч.-метод. посіб. / І. А. Грицяк, О. Ю. Оржель, М. Є. Чулаєвська та ін. ; за заг. ред. І. А. Грицяка. – К. : НАДУ, 2009. – 188 с.

36. Європейський Союз: основи політики, інституційного устрою та права : навч. посіб. / кер. проекту Г. Шиманськи-Гайер ; наук. ред. В. П'ятницький ; Т-во Карла Дуйсберга ; М-во екон. України ; Ін-т європейської політики, м. Берлін. – К. ; Кельн : Заповіт, [б. р.]. – 369 с. (Україна на шляху до Європи).
37. Зеркаль О. Методичні настанови з питань адаптації законодавства України до *acquis communautaire* / Олена Зеркаль, Тарас Качка. – К. : ТОВ “Ніка-Прінт”, 2005. – 128 с.
38. Иноземцев В. Объединенная Европа на пути к лидерству в мировой политике / В. Иноземцев, Е. Кузнецова. – МЭМО. – 2002. – № 4. – С. 2–14.
39. Кеннан Дж. Дипломатия Второй мировой войны глазами американского посла в СССР Джорджа Кеннана / Дж. Кеннан. – М. : ЗАО Центрполиграф, 2002. – 479 с.
40. Кернз В. Вступ до права Європейського Союзу : навч. посіб. : пер. з англ. – К. : Т-во “Знання”, КОО, 2002. – 381 с.
41. Конституційні акти Європейського Союзу (в редакції Лісабонського договору) / пер. Г. Друзенка, С. Друзенко ; за заг. ред. Г. Друзенка. – К. : К.І.С., 2010. – 536 с.
42. Копійка В. В. Європейський Союз: досвід розширення і Україна / В. В. Копійка. – К. : Юрид. думка, 2005. – 448 с.
43. Копійка В. В. Європейський Союз: заснування і етапи становлення : навч. посіб. / В. В. Копійка, Т. І. Шинкаренко. – К. : Видав. дім “Ін Юре”, 2001. – 448 с.
44. Костенко А. М. Інтеграція України до Європейського Союзу: суперечності та шляхи їх розв’язання : автореф. дис. ... к. політ. н. / А. М. Костенко. – Львів, 2009. – 20 с.
45. Кравчук І. В. Гармонізація національних правових систем з правом ЄС / І. В. Кравчук, М. В. Парапан. – К. : Видавн. Дім “Слово”, 2004. – 320 с.
46. Лавриненко В. Г. Національне і глобальне в адаптації системи саморегуляції України до системи саморегуляції Об’єднаної Європи Саморегуляція соціального організму країни : монографія / В. Г. Лавриненко ;

за наук. ред. В. П. Беха (голова), Н. В. Крохмаль, Г. О. Нестеренко ; Мін-во освіти і науки, Нац. пед. ун-т імені М. П. Драгоманова. – К. : Вид-во НПУ імені М. П. Драгоманова, 2010. – 652 с. – С. 591–592. – (Серія : “До 175-річчя НПУ імені М. П. Драгоманова”).

47. Луцишин П. В. Європейські інтеграційні процеси: формування єдиного ринку : монографія / П. В. Луцишин, С. В. Федонюк. – Луцьк : Волин. обл. друкарня, 2004. – 200 с.

48. Мартиненко П. Проект Конституції для Європи: реформаторський потенціал. Інституційні реформи в ЄС // Аналітич. щоквартал. – 2003. – № 4. – С. 1–16.

49. Матіас Гердеген. Європейське право : пер. з нім. – К. : К.І.С., 2008. – 528 с.

50. Микієвич М. Міжнародно-правові аспекти співробітництва Європейського Союзу з третіми країнами : монографія / М. Микієвич. – Львів : Видавн. центр ЛНУ ім. Івана Франка, 2001. – 200 с.

51. Мовчан, Ю. В. Міжнародно-правове регулювання інтеграційних процесів в Європейському Союзі : автореф. дис. ... к. ю. н. / Мовчан Ю. В. – К., 2010. – 20 с.

52. На шляху до європейської інтеграції ; пер. з польської А. Вонторського. – Дніпропетровськ ; Щецін, 2009. – 208 с.

53. Нагорна І. В. Державне управління в країнах членах ЄС : навч. посіб. / за заг. ред. : М. Бойцуна, Я. Мудрого, О. Рудіка. – К. : Вид-во “Міленіум”, 2009. – 192 с.

54. Національна консолідація в контексті європейської інтеграції : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. , м. Івано-Франківськ, 31 жовт. – 1 листоп. 2013 р. – Івано-Франківськ, 2013. – 332 с.

55. Опришко В. Ф. Право Європейського Союзу. Загальна частина : підручник для вищ. навч. закл. / В. Ф. Опришко, А. В. Омельченко, А. С. Фастовець. – К., 2002. – 460 с.

56. Оржель О. Ю. Європейське врядування як чинник згуртування Європейського Союзу : теоретико-методологічні засади : монографія / О. Ю. Оржель. – К. : НАДУ, 2012. – 236 с.
57. Оржель О. Ю. Управлінський вимір згуртування Європейського Союзу: теоретико-методологічні засади : автореф. дис. ... д-ра н. держ. упр. / О. Ю. Оржель. – К., 2013. – 36 с.
58. Отворит ли Евросоюз “балканскую дверь”: Хорватия готовится стать членом ЕС [Електронний ресурс]. – Режим доступа : <http://www.regnum.ru/news/polit/1626143.html#ixzz2TftAKTGS>
59. Парламентський вимір європейської інтеграції : зб. матеріалів. – К. : “Нора-прінт”, 2005. – 104 с.
60. Петров Р. А. Транспозиція “acquis” Європейського Союзу в правові системи третіх стран : монографія / Р. А. Петров. – К. : Истина, 2011. – 384 с.
61. Пістракевич О. В. Агенства Європейського Союзу в Європейському врядуванні / О. В. Пістракевич // Актуальні проблеми європейської інтеграції та євроатлантичного співробітництва України : матеріали регіон. наук.-практ. конф. 19 трав. 2011 р., м. Дніпропетровськ / за заг. ред. Л. Л. Прокопенка. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2011. – С. 359–362.
62. Пістракевич О. В. Агенції в Європейському Союзі / О. В. Пістракевич // Публічне управління: теорія та практика : зб. наук. пр. Асоціації докторів наук з держ. упр. – 2013. – № 4(16) – С. 71–78.
63. Пістракевич О. В. Європейський парламент у прийнятті рішень / О. В. Пістракевич // Державна політика щодо місцевого самоврядування: стан, проблеми перспективи : зб. матеріалів / за заг. ред. Ю. М. Бардачова, І. П. Лопушинського, О. А. Тертишної. – Херсон : Грінь Д.С., 2012. – С. 49–50.
64. Пістракевич О. В. Інституції Європейського Союзу: чому потрібно їх вивчати? / О. В. Пістракевич // Актуальні проблеми європейської інтеграції та євроатлантичного співробітництва України : матеріали регіон. наук.-практ.

конф. 17 трав. 2012 р., м. Дніпропетровськ / за заг. ред. Л. Л. Прокопенка. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2012. – С. 212–213.

65. Пістракевич О. В. Інституційна система Європейського Союзу за Лісабонським договором / О. В. Пістракевич // Інновації в державному управлінні: системна інтеграція освіти, науки, практики : матеріали щоріч. наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 27 трав. 2011 р.) / за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, С. В. Загороднюка. – К. : НАДУ, 2011. – Т. 1. – С. 569–570.

66. Пістракевич О. В. Політична система Європейського Союзу як основа взаємодії інституцій / О. В. Пістракевич // Актуальні проблеми державного управління на сучасному етапі державотворення : матеріали VI наук.-практ. конф. 22 листоп. 2012 року. – Луцьк, 2012. – С. 53-55.

67. Пістракевич О. В. Рада міністрів як поліфункціональний орган Європейського Союзу / О. В. Пістракевич // Вісник НАДУ. – К. : НАДУ, 2013. – № 2. – С. 192–200.

68. Пістракевич О. В. Взаємозалежність інституцій Європейського Союзу / О. В. Пістракевич // Актуальні проблеми європейської інтеграції та євроатлантичного співробітництва України : матеріали XI регіональної наук.-практ. конф. (Дніпропетровськ, 15 трав. 2014 р.): / за заг. ред. Л. Л. Прокопенка. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2014. – С. 94–95.

69. Пістракевич О. В. Європейська Комісія – уряд Європейського Союзу / О. В. Пістракевич // Актуальні проблеми європейської інтеграції та євроатлантичного співробітництва України : матеріали X регіональної наук.-практ. конф. (Дніпропетровськ, 16 трав. 2013 р.) / за заг. ред. Л. Л. Прокопенка. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2013. – С. 85–87.

70. Пістракевич О. В. Європейський Парламент як об'єднання інтересів / О. В. Пістракевич // Модернізація державного управління та європейська інтеграція України : матеріали щоріч. Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 25 квіт. 2013 р.) : у 2 т. / за наук. ред. Ю. В. Ковбасюка, К. О. Ващенко, С. В. Загороднюка. – К. : НАДУ, 2013. – Т. 1. – С. 101–103.

71. Пістракевич О. В. З історії становлення та розвитку інституційної системи Європейського Союзу / О. В. Пістракевич // Наука як ресурс модернізаційної стратегії держави : матеріали наук.-практ. конф. (Київ, 16 трав. 2012 р.) : у 2 т. / редкол. : М. М. Білинська та ін. – К. : НАДУ, 2012. – Т. 2. – С. 31–33.

72. Пістракевич О. В. Загальна характеристика інституцій ЄС. Основні інституції Європейського Союзу // Європейська інтеграція : навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. та слухачів магістерської підготовки за напрямом “Державне управління” / кол. авт. ; за заг. ред. проф. І. А. Грицяка, Д. І. Дзвінчука. – Івано-Франківськ : Місто НВ, 2013. – С. 241–244; 244–263.

73. Пістракевич О.В. Інституції нових держав-членів ЄС в європейській інтеграції // Трансформація політико-управлінських відносин у державах Центрально-Східної Європи в процесі європейської інтеграції: уроки і досвід для України : монографія / О. В. Пістракевич ; кол. авт. ; за заг. ред. проф. Д. І. Дзвінчука. – Івано-Франківськ : Місто НВ, 2013. – С. 197–215.

74. Пістракевич О.В. Особливості виборів до Європейського Парламенту / О. В. Пістракевич // Місцеве самоврядування-основа сталого розвитку України : матеріали щоріч. Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 16 трав. 2014 р.) : у 2 т. / за наук. ред. Ю. В. Ковбасюка, К. О. Ващенко, С. В. Загороднюка. – К. : НАДУ, 2014. – Т. 1. – С. 205–207.

75. Пістракевич О.В. Особливості законотворчого процесу в європейському Союзі / О. В. Пістракевич // Ефективність державного управління : зб. наук. пр. ЛРІДУ НАДУ ; за заг. ред. чл.-кор. НАН України В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2014. – Вип. 39. – С. 85–92.

76. Пістракевич О.В. Політична та управлінська сутність Європейської Комісії / О. В. Пістракевич // Державне управління та місцеве самоврядування / за заг. ред. С. М. Серьогіна. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2013. – Вип. 2(17). – С. 43–51.

77. Пістракевич О.В. Розширення Європейського Союзу як процес поглиблення європейської інтеграції / О. В. Пістракевич // Інвестиції: практика та досвід : наук.-практ. журн. – 2014. – № 20. – С. 54–61.
78. Політична система Європейського Союзу : пер. з англ. – Х., 2008. – 378 с.
79. Посельський В. Конституційний устрій Європейського Союзу : навч. посіб. / В. Посельський. – К. : Таксон, 2005. – 280 с.
80. Практичний порадник державного службовця з питань європейської інтеграції / [Л. Л. Прокопенко, О. М. В. В.Баштанник та ін.] ; за заг. ред. Л. Л. Прокопенка. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2010. – Вип. 3 : Європеїзація публічного адміністрування в посткомуністичних країнах Центральної та Східної Європи. – 68 с.
81. Прокопенко Л. Л. Процес європеїзації та його вплив на публічне адміністрування в Україні : навч. посіб. / Л. Л. Прокопенко, О. М. Рудік, Н. М. Рудік. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2011. – 124 с.
82. Пронин С. В. Великобританія / С. В. Пронин, Е. С. Хесин. – М. : Мысль, 1972. – 478 с.
83. Пухтецька А. А. Європейський адміністративний простір і принцип верховенства права : монографія / відп. ред. В. Б. Авер'янов. – К. : Юрид. думка, 2010. – 140 с.
84. Пухтецька А. А. Європейські принципи адміністративного права та Європейський адміністративний простір (науково-інформаційне видання). – К. : Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2007. – 88 с.
85. Реформа публічного управління в Україні: виклики, стратегії, майбутнє : монографія / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; відп. ред. І. А.Грицяк. – К. : К.І.С., 2009. – 240 с.
86. Розвиток співробітництва Україна-Європейський Союз : зб. матеріалів. – К. : ЦТІ “Е та Е”, 2003. – 240 с.

87. Розширення Європейського Союзу: вплив на відносини України з центральноєвропейськими сусідами / Ін-т регіон. євро інтеграційних досліджень “ЄвроРегіо Україна”. – К. : К.І.С., 2004. – 360 с.
88. Розширення Європейського Союзу: нові можливості та перспективи для України : матеріали круглого столу. – К. : НІСД, 2004. – 80 с.
89. Романо Проді. Задум об'єднаної Європи : пер. з італ. / Проді Романо. – К. : К.І.С., 2002. – 140 с.
90. Рябинин Е. В. Европейский Союз: анализ сущности и проблем на современном этапе / Е. В. Рябинин. – Мариуполь, 2011. – 161 с.
91. Сандро Гоці. Європейська Комісія. Процеси ухвалення рішень і виконавчі повноваження : пер. з англ. / Гоці Сандро. – К. : К.І.С., 2007. – 208 с.
92. Сандро Гоці. Урядування в об'єднаній Європі : пер. з італ. / Гоці Сандро. – К. : К.І.С., 2003. – 286 с.
93. Свобода П. Вступ до європейського права : пер. з чеської / Павел Свобода. – К. : К.І.С., 2006. – 280 с.
94. Служити Європі. Популярно про установи Європейського Союзу : пер. з англ. – К. : К.І.С., 2000. – 40 с.
95. Солоненко І. І. Вплив Європейського Союзу на трансформаційні процеси в країнах Центрально-Східної Європи та Україні : автореф. дис. ... канд. н. з держ. упр. / І. І. Солоненко. – К., 2013. – 20 с.
96. Сорон Жак-Люк. Курс європейських інституцій: європейська головоломка : підручник / Жак-Люк Сорон ; пер. з фр. за ред. В. І. Муравйова. – К. : ІМВ, 2001. – 444 с.
97. Стандарти європейського врядування : навч. посіб. / авт. кол. : І. А. Грицяк, О. Ю. Оржель, С. М. Гладкова та ін. ; за заг. ред. І. А. Грицяка. – К. : НАДУ, 2011. – 184 с.
98. Степаненко С. В. Взаємодія органів державної влади та інституцій громадянського суспільства в процесі реалізації євроінтеграційної політики України : автореф. дис. ... канд. н. з держ. упр. / С. В. Степаненко. – Х., 2010. – 20 с.

99. Стрельцов В. Ю. Ціннісний феномен європейського врядування : монографія / Володимир Стрельцов. – Х. : Вид-во “ДокНаукадержУпр”, 2012. – 272 с.
100. Теорія та практика європейського врядування : навч. посіб. / Л.Л. Прокопенко, О.М. Рудік, І.Д. Шумляєва, Н.М. Рудік. – Д.: ДРІДУ НАДУ, 2009. – 216 с.
101. Терещенко Т. В. Європейська інтеграція та інструменти її реалізації : навч.-метод. посіб. / уклад. : Т. В. Терещенко. – Хмельницький : Центр перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій. – 2013. – 348 с.
102. Терницький В. М. Наднаціональні інституції Європейського Союзу в теоріях інтеграції : автореф. дис. ... канд. політ. наук / В. М. Терницький. – К. : 2006 <http://94.158.144.72/opac/index.php?url=/notices/index/IdNotice:207908/Source:default>
103. Тоді Ф. Нарис історії Європейського Союзу ; пер. з англ. Марини Марченко / Ф. Тоді. – К. : Видав. К.І.С., 2001. – 136 с.
104. Трансформація політико-управлінських відносин у державах Центрально-Східної Європи в процесі європейської інтеграції: уроки і досвід для України : монографія / кол. авт. ; за заг. ред. проф. Д. І. Дзвінчука. – Івано-Франківськ : Місто НВ, 2013. – 415 с.
105. Тюшка А. В. Договір про Конституцію для Європи: генезис, юридична природа, політична цінність : монографія / А. В. Тюшка. – К. : К.І.С., 2007. – 228 с.
106. Україна – Європейський Союз: зібрання міжнародних договорів та інших документів (1991-2009) / за заг. ред. С. О. Камишева (кер.) [та ін.]. – К. : Юстініан, 2010. – 608 с.
107. Україна на шляху європейської інтеграції : наук.-практ. зб. матеріалів. – К., 2000. – С. 27.

108. Установчі договори Європейського Союзу (консолідовані версії) / пер. Державного департаменту з питань адаптації законодавства ; за заг. ред О. Зеркаль. – К. : Ніка-Прінт, 2010. – 416 с.

109. Участь України в агенціях і програмах Європейського Союзу: перспективи та можливості // Міжнародний центр перспективних досліджень. – К., 2008. – 336 с.

110. Філіпчук В. О. Європейська інтеграція як засіб державотворення в Україні : автореф. дис. ... канд. н. з держ. упр. / Філіпчук В. О. – К., 2014. – 20 с.

111. Хікс С. Політична система Європейського Союзу : пер. з англ. / С. Хікс. – Х., 2008. – 378 с.

112. Шеленкова Н. Б. Европейская интеграция: политика и право / Н. Б. Шеленкова. – М. : НИМП, 2003. – С. 116.

113. Шемятенков В. Г. Европейская интеграция : учеб. пособ. / В. Г. Шемятенков. – М. : Междунар. отнош., 2003. – С. 103.

114. Шиммельфенніг Ф. Вплив політичної обумовленості ЄС / Ф. Шиммельфенніг, С. Енгерт, Х. Кнобель // Європеїзація Центральної та Східної Європи : наук. видання / Ф. Шиммельфенніг, У. Здельмаер : пер. з англ. – К. : Юніверс, 2010. – С. 37–61.

115. Шиммельфенніг Ф. Концепція європеїзації Центральної та Східної Європи / Ф. Шиммельфенніг, У.Зедельмаер // Європеїзація Центральної та Східної Європи : наук. видання / Ф. Шиммельфенніг, У. Здельмаер : пер. з англ. – К. : Юніверс, 2010. – С. 5–36.

116. Шкуро А. Як приймаються політичні рішення в ЄС [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.irf.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=42066:2014-01-17-11-56-10&catid=28:news-euro&Itemid=32 [Назва з екрану]

117. Як працює Європейський Союз? Довідник інституцій ЄС : пер. з англ. – К. : ТОВ “Компанія ЛІК”, 2006. – 52 с.

118. A Constitution for Europe // Luxemburg: Office for Official Publications of the European Communities, 2004. – 20 p.
119. Acemoglu, D. Why nations fail: the origins of power, prosperity and poverty / D. Acemoglu, J. Robinson. – London : Profile Books, 2012. – 529 p.
120. Artur Adameczyk, Kamil Zajaczkowski. Poland in the European Union: Adjustment and Modernisation. – Warsaw ; Lviv, 2012. – P. 295.
121. Baldwin, R., and McCrudden, C. (1987), Regulation and Public Law (London: Weidenfeld & Nicolson.
122. Bulmer, S. Domestic Politics and EC Policy-Making // Journal of Common Market Studies, 1983, vol. 21. – P. 349-363.
123. Bulmer, S. New Institutionalism and the Governance of the Single European Market // Journal of European Public Policy, 1998, vol. 5, no. 3. P. 365-86.
124. Bulmer, S. The Governance of the European Union: A New Institutional Approach // Journal of Public Policy, 1994, vol. 13. P. 351-80.
К.Армстронг і С.Булмер, (1998 p.)
125. Burley, A. M. and W. Mattli “Beyond Intergovernmentalism: The Quest for a Comprehensive Framework for the Study of Integration”, Cooperation and Conflict, 1993, vol. 28. – P. 181-208.
126. Clegg N., van Hulten M. Reforming the European Parliament. – London: Foreign Policy Centre, 2008. – 214 p.
127. College: cabinets. // European Commission. http://ec.europa.eu/staffdir/plsql/gsys_www.branch?pLang=EN&pId=2801&pDisplayAll=0 [Назва з екрану].
128. Departments (Directorates-General) and services. // European Commission. http://ec.europa.eu/about/ds_en.htm
129. Developments in the European Union /edited by Laura Cram, Desmond Dinan and Neil Nugent. // St. Martin Press, New York, 1999. – 380 p.
130. European Commission at work. // European Commission. http://ec.europa.eu/atwork/index_en.htm [Назва з екрану].

131. European Governance, A White Paper on European Communication [Электронный ресурс]. – Brussels, 25.7.2001 COM(2001) 428 final, 35 p. – Режим доступа : http://europa.eu/documents/comm/white_papers/governance-2001. – [Назва з екрана].

132. European regulatory [Электронный ресурс]. – Official home page of the Agencies: http://europa.eu.int/agencies/index_en.htm. Назва з екрана.

133. European Union. Power and policy-making // Third edition. – Edited by Jeremy Richardson. – Nuffield College. University of Oxford. – 2006. – 408 p.

134. Fiona Hayes-Renshaw. The Council of Ministers / Hayes-Renshaw Fiona // The Institutions of the European Union. Edited by John Peterson and Michael Shackleton. – Oxford University Press, 2006.

135. Forster, A. Britain and the Negotiation of the Maastricht Treaty. A Critique of Liberal Intergovernmentalism // Journal of Common Market Studies, 1998, vol. 36, no. 3. – P. 347-368.

136. George, S. Supranational Actors and Domestic Politics: Integration Theory Reconsidered in the Light of the Single European Act and Maastricht // Sheffield. – 1994.

137. Giandomenico Majone. Managing Europeanization: The European Agencies // The Institutions of the European Union. Second Edition. Edited by John Peterson and Michael Shackleton. Oxford University Press. – 2006. – 390 p.

138. Grieco J. M. Anarchy and the limits of cooperation: a realist critique of the newest liberal institutionalism // International Organization, Vol. 42, 1998. – P. 485-507.

139. Grieco, J. M. The Maastricht Treaty, Economic and Monetary Union and the Neo-realist Research Programme // Review of International Studies, 1995, vol. 2. – P. 21-40.

140. Haas E. B. Technocracy, pluralism and the new Europe. – In: International Regionalism / Ed. Y. S. Nye, Boston: 1968. – 406 p.

141. Haas E. B. The obsolescence of regional integration theory, Berkeley, CA: University of California, Institute of International Studies, 1975. – 126 p.

142. Haas E. B. *The Uniting of Europe*, Stanford: Stanford University Press, (2nd ed.). 1968. – 328 p.

143. Haas E. B. *The Uniting of Europe: Political, Social and Economical Forces, 1950-1957*, Stanford: Stanford University Press, 1958. – 286 p.

144. Haas, E. B., Mitrani D. *Limits and problems of European integration. The Conference of May 30-June 2, 1961*, The Hague: Nijhoff, 1963. – 144 p.

145. Hall, P. A. and R.C.R. Taylor. *Political Science and the Three New Institutionalisms // Political Studies*, 1996, vol. 44, no. 5. – P. 936-957.

146. Hellman, J. S. *Winners Take All : The Politics of Partial Reform in Post-communist Transitions [Text] / J. S. Hellman // World Politics*. – 1998. – #50 (2). – P.203-234.

147. Hix, S. *The Study of the European Union II: The "New Governance" Agenda and its Rival // Journal of European Public Policy*, 1998, vol. 5, no. 1. – P. 38-65.

148. Hoffmann S. *After the cold war: international institutions and state strategies in Europe, 1989-1991*, Cambridge MA.: Harvard University, 1993. – 481 p.

149. Hoffmann S. *Weighing the Balance of Power// Foreign Affairs*, 1972, Vol. 50, N 4. – P. 618-643.

150. Hoffmann, S. *Obstinate or Obsolete: The Fate of the Nation State and the Case of Western Europe // Daedalus*, 1966, vol. 95. – P. 862-915.

151. Hoffmann, S. *Reflection on the Nation State in Western Europe Today // Journal of Common Market Studies*, 1982, vol. 21, nos. 1-2. – P. 21-37.

152. John Peterson and Michael Shackleton. Peterson J. *The institutions of the European Union / Peterson John, Shackleton Michael*. – NY, Oxford : Oxford University Press, 2006. – 390 p.

153. Kassim, H. *Policy Networks, Networks and European Union Policy Making: A Sceptical View // West European Politics*, 1994 vol. 17, no. 4. – P. 15-27.

154. Keohane, R. and J. Nye. *Power and Interdependence: World Politics in Transition // Boston, MA.: Little Brown, 1977*. – 250 p.

155. Keohane, R. and Nye, J. Transgovernmental Relations and the International Organisations // World Politics, 1974, vol. 26. P. 39-62.
156. Keohane, R.O. and Hoffman S. The New European Community // Oxford: Westview Press, 1991. – 208 p.
157. Kooiman J., Martijn van Viet. Self-governance as a model of societal governance/ J.,Martijn van Viet Kooiman // Public Management. -2000. – V.2. – N3. – P. 359-377.
158. Lindberg L.N., Scheingold S.A. Europe's would-be polity. Patterns of change in the European Community, Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1970. – 314 p.
159. Lindberg, L. The Political Dynamics of European Economic Integration // Oxford: Oxford University Press. – 1963. – 367 p.
160. Linz, J.J. 'Democracy's Time Constraints', International Political Science Review, 1998. – 19: 19-37.
161. Majone, G. (2005), Dilemmas of European Integration – The Ambiguities and Pitfalls of Integration by Stealth (Oxford: Oxford University Press).
162. March, J. and Olsen, J. Rediscovering Institutions: The Organisational Basis of Politics. New York: The Free Press. – 1989. – 432 p. та К.Селен і С.Штейнмо (1992 p.)
163. Mathijesen F. A Guide to European Union Law. – London: Sweet & Maxwell, 2004. – 490 p.
164. Matlary, J. H. Energy Policy in the European Union // Basingstoke: Macmillan. 1997. – 224 p.
165. Milward Alan S., Lynch Frances M. B., Ranieri R. The frontier of national sovereignty: History and theory 1945-1992, London: Routledge, 1993. – 234 p.
166. Milward, A. S. The European Rescue of the Nation-State (London: Routledge). – 1992. – 322 p.
167. Milward, A. S. The Reconstruction of Western Europe 1945-51 (London: Methuen). – 1984 – 198 p.

168. Mitrany D. *A Working Peace System. An Argument for the Functional Development of International Organization.* – London, 1995. – 362 p.
169. Mitrany D. *A Working Peace System.* Chicago: Quadrangle. 1943. Repr. 1966. – 234 p.
170. Mitrany D. *The Functional Theory of Politics,* London: Martin Robertson, 1975. – 294 p.
171. Mitrany David. *The Functional Approach to World Organization // International Affairs,* 1948, Vol. 24, N° 3. – P. 350 -363.
172. Mitrany David. *The Functional Approach to World Organization // International Affairs,* 1948, Vol. 26, N° 4. – P. 243-254.
173. Moravcsik A. *Liberal Intergovernmentalism and Integration: A Rejouder // Journal of Common Market Studies,* 1995, Vol. 33. N° 4. – P. 611-629.
174. Moravcsik A. *Preferences and power in the European Community: A Liberal Intergovernmental Approach // Journal of Common Market Studies,* 1993, Vol. 31. M 4. – P. 473-524.
175. Moravcsik A., Milada A. *National Interests, State Power, and EU Enlargement // East European politics & Societies,* 2003, Vol. 17 Issue 1. – 42 p.
176. Moravcsik, A. *Negotiating the Single European Act: National Interests and Conventional Statecraft in the European Community // International Organization,* 1991, vol. 45, no. 1. – P. 19-56.
177. Moravcsik, A. *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power From Messina to Maastricht* (Ithaca, NY: Cornell University Press). – 1998. – 238 p.
178. Neill Nugent. *The European Commission / p. cm – (European Union series)* First published 2001 by PALGRAVE Houndmills, Basingstoke, Hampshire RG21 6XS and 175 Fifth Avenue, New York. – 366 p.
179. Nye J. S. *Companing Common Markets: A Revised Neofunctionalist Model // International Organization.* – 1970. – Vol. 4. – P. 38-45.
180. Nye J. S. *Peace in Parts: Integration and Conflict in Regional Organization.* – Boston: Little, Brown, 1971. – 316 p.

181. O'Neill, M. *The Politics of European Integration: A Reader* // London: Routledge. – 1996.- 224 p.
182. Paul Craig Grainne de Burca. *EU Law: text, cases, and materials.* – Third Edition. – Oxford University Press, 2003. – 1242 p.
183. Peterson, J. *Decision-Making in the EU: Towards a Framework for Analysis* // *Journal of European Public Policy*, 1995, vol. 2, no. 1. – P. 69-93.
184. Pierson, P. *The Path to European Integration: A Historical Institutional Analysis* // *Comparative Political Studies*, 1996, vol. 29, no. 2. – P. 123-63.
185. Poptcheva E. 'Europeanisation' of the 2014 EP elections [Электронный ресурс] / Eva-Maria Poptcheva // *Library Briefing: Library of the European Parliament.* – 2013. Режим доступа: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/bibliotheque/briefing/2013/130570/LDM_BRI\(2013\)130570_REV1_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/bibliotheque/briefing/2013/130570/LDM_BRI(2013)130570_REV1_EN.pdf)
186. Przeworski, A. *Democracy and the Market, Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America (Studies in Rationality and Social Change)* [Text] / A. Przeworski. – Cambridge : Cambridge University Press, 1991. – 228 p.
187. Regulation (EU) No. 211/2011 of the European Parliament and of the Council 16 February 2011 on the citizens' initiative. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:065:0001:0022:EN:PDF>
188. Renaud Dehousse and Paul Magnete "Institutional change in the EU" / John Peterson and Michael Shackleton// *The Institutions of the European Union.* – 2006. – P. 17-34.
189. Rhodes, R.A.W., I. Bache, and S. George *Policy Networks and Policy-Making in the European Union: A Critical Appraisal* // L. Hooghe (ed.), *Cohesion Policy and European Integration: Building Multi-Level Governance* (Oxford: Oxford University Press. 1996. – P 34- 52.
190. Rosamond, B. *Understanding European Unity: The Limits of Nation-State-Centric Integration Theory* // *The European Legacy*, 1995, vol. 1. – P. 291-297.

191. Sandholtz, W. and A. Stone Sweet, (eds) *European Integration and Supranational Governance* // Oxford: Oxford University Press. 1998.

192. Sandholtz, W. *Membership Matters: Limits of the Functional Approach to European Institutions* // *Journal of Common Market Studies*, 1996, vol. 34, no. 3. – P. 403-429.

193. Scheingold S.A. *Law and Politics in Western European Integration*, Ann Arbor, MI: University Microfilms, 1963. – 428 p.

194. Schmitter P.C. *A Revised Theory of Regional Integration* // *International Organization*. 1970. Vol. 24. NQ 4. – P. 809-816;

195. Schneider, V., G. Dang-Nguyen, and R. Werle *Corporate Actor Networks in European Policy-Making: Harmonizing Telecommunications Policy* // *Journal of Common Market Studies*, 1994, vol. 32, no. 4.- P. 473-498.

196. Stacey, J. *Displacement of the Council via informal dynamics? Comparing the Commission and Parliament*, *Journal of European Public Policy*, 10/6, 2003 – 936-955 p.

197. Stated in *Meroni v. High Authority*, Case 9/56, [1957-58] ECR 133.

198. *Structure of the European Commission.* // European Commission. http://ec.europa.eu/staffdir/plsql/gsys_page.display_index?pLang=EN [Назва з екрану].

199. Taylor P. *International Organization in the Modern World: The Regional and the Global Process.* – London: Pinter, 1993. – 262 p.

200. Taylor P. *The Limits of European Integration.* – London: Croom Helm, 1983. – 284 p.

201. *The Council of the European Union.* <http://www.consilium.europa.eu/council?lang=en> [Назва з екрану].

202. *The Institutions of the European Union, Second Edition*, Edited by John Peterson and Michael Shackleton, Oxford University Press 2006.

203. Thelen, K. and Steinmo, S. “Historical Institutionalism in Comparative Politics”, in S. Steinmo, K. Thelen and F. Longstreth (eds). *Structuring Politics:*

Historical Institutionalism in Comparative Analysis. Cambridge: Cambridge University Press, 1992. – P. 1-32.

204. Tranholm-Mikkelsen, J. Neo-functionalism: Obstinate or Obsolete? A Reappraisal in the Light of the New Dynamism of the EC // *Millennium: Journal of International Studies*, 1991, vol. 20. – P. 1-22.

205. Treaty establishing a Constitution for Europe. // Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities. 2005 – 482 p.

206. Warleigh, A. Better the Devil You Know? Synthetic and Confederal Understandings of European Integration // *West European Politics*, 1998, vol. 21, no. 3. – P. 1-18.

207. Webb, C. Theoretical Perspectives and Problems // H. Wallace, W. Wallace and C. Webb (eds), *Policy Making in the European Community* (London: John Wiley), 1983.

208. Wincott, D. The Court of Justice and the Legal System // L. Cram, D. Dinan and N. Nugent (eds), *Developments in the European Union* (Basingstoke: Macmillan). 1999. – P. 84-104.

ДОДАТКИ

Додаток А

Акти та довідки про впровадження, участь у науково-дослідній роботі



ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ

Підкомітет з питань міжнародної економічної політики

01008, м. Київ-8, вул. М. Грушевського, 5, тел.: 255-91-29, факс.: 255-92-14

№ 5-15/60

..02 грудня 2012 200 р.

Д О В І Д К А

**про впровадження результатів дисертаційного дослідження
Пістракевич Олени Володимирівни
"Інституційна система Європейського Союзу:
становлення та розвиток в умовах розширення"**

Довідка видана про те, що матеріали дисертаційного дослідження Пістракевич О.В. "Інституційна система Європейського Союзу: становлення та розвиток в умовах розширення" були використані в практичній роботі Підкомітетом з питань міжнародної економічної політики Комітету з питань економічної політики Верховної Ради України.

Довідка видана для пред'явлення в спеціалізовану вчену раду по захисту дисертацій.

Голова Підкомітету –
Доктор економічних наук, професор,
Заслужений економіст України

О.В.ПЛОТНИКОВ



МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
**ІВАНО-ФРАНКІВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ ТЕХНІЧНИЙ
 УНІВЕРСИТЕТ НАФТИ І ГАЗУ**

76019, м. Івано-Франківськ, вул. Карпатська, 15, тел. (380) 03422 4-22-64, 4-24-53,
 факс (380) 03422 4-21-39; e-mail: admin@nung.edu.ua, public@nung.edu.ua

08.10.14 № *59-66-08*

На № _____ від _____

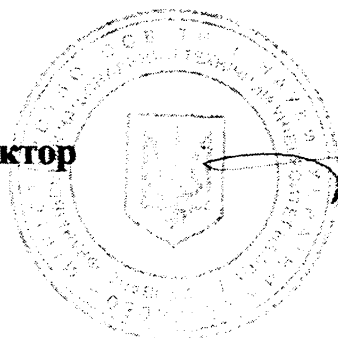
Д О В І Д К А

**про впровадження результатів дисертаційного дослідження
 Пістракевич Олени Володимирівни "Інституційна система
 Європейського Союзу: становлення та розвиток в умовах розширення"**

Довідка видана про те, що дисертація "Інституційна система Європейського Союзу: становлення та розвиток в умовах розширення" підготовлена в межах науково-дослідної роботи "Методичне забезпечення здійснення підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування з питань європейської інтеграції та євроатлантичного співробітництва" (№ державної реєстрації 0113U003679). Названа НДР у 2013 році виконувалась кафедрою державного управління та місцевого самоврядування ІФНТУНГ. До виконання НДР автор дисертаційного дослідження О.В. Пістракевич була залучена на громадських засадах.

Довідку видано для подання до спеціалізованої вченої ради Національної академії державного управління при Президентові України.

Ректор



Є.І. Крижанівський

НАЦІОНАЛЬНЕ АГЕНТСТВО
УКРАЇНИ З ПИТАНЬ
ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ



NATIONAL AGENCY OF
UKRAINE ON CIVIL SERVICE

вул. Прорізна, 15, Київ-01, Україна 01601
тел. + 3 8 (044) 254-06-00; 279-57-90
E-mail: zagal@nads.gov.ua
www.nads.gov.ua

15, Prorizna Street, 01601, Kyiv, Ukraine
tel: + 3 8 (044) 254-06-00; 279-57-90
E-mail: zagal@nads.gov.ua
www.nads.gov.ua

№ _____

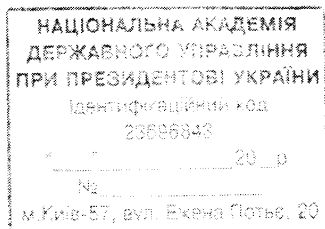
ДОВІДКА
про впровадження результатів дисертаційного дослідження
Пістракевич Олени Володимирівни

Результати дисертаційного дослідження Пістракевич О.В. "Інституційна система Європейського Союзу: становлення та розвиток в умовах розширення" та висновки щодо необхідності використання досвіду функціонування інституційної системи Європейського Союзу для України з метою вдосконалення національної системи державного управління враховувалися при розробці аналітичних документів та проектів нормативно-правових актів.

Голова



К.О. Вашенко



№ 64 Б/У 4.10.2014

ДОВІДКА

про участь у науково-дослідних роботах

Видана ПІСТРАКЕВИЧ Олені Володимирівні з підтвердженням про те, що вона дійсно брала участь у виконанні науково-дослідних робіт за комплексним науковим проектом “Державне управління та місцеве самоврядування” (номер державної реєстрації 0199U002827) Національної академії державного управління при Президентові України, а саме:

- у 2012 році – виконавець на громадських засадах (наказ від 1 лютого 2012 року № 1-н “Про прийняття виконавців науково-дослідних робіт на 2012 р.”) науково-дослідної роботи “Державне управління в європейських та в інших країнах світу: досвід для України”, державний реєстраційний номер 0111U000140;

- у 2013 році – виконавець на громадських засадах (наказ від 1 березня 2013 року № 1-н “Про призначення виконавців науково-дослідних робіт”) науково-дослідної роботи “Відносини між Україною та ЄС: нові виміри та перспективи”, номер державної реєстрації 0113U002446;

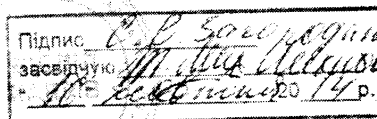
- у 2014 році – виконавець на громадських засадах (наказ від 1 квітня 2014 року № 1-н “Про прийняття виконавців науково-дослідних робіт”) науково-дослідної роботи “Новітні виклики у відносинах України та ЄС”, номер державної реєстрації 0114U002864.

Керівник науково-дослідних робіт,
 д.держ.упр., професор

[Підпис]
 І.А.Грицяк

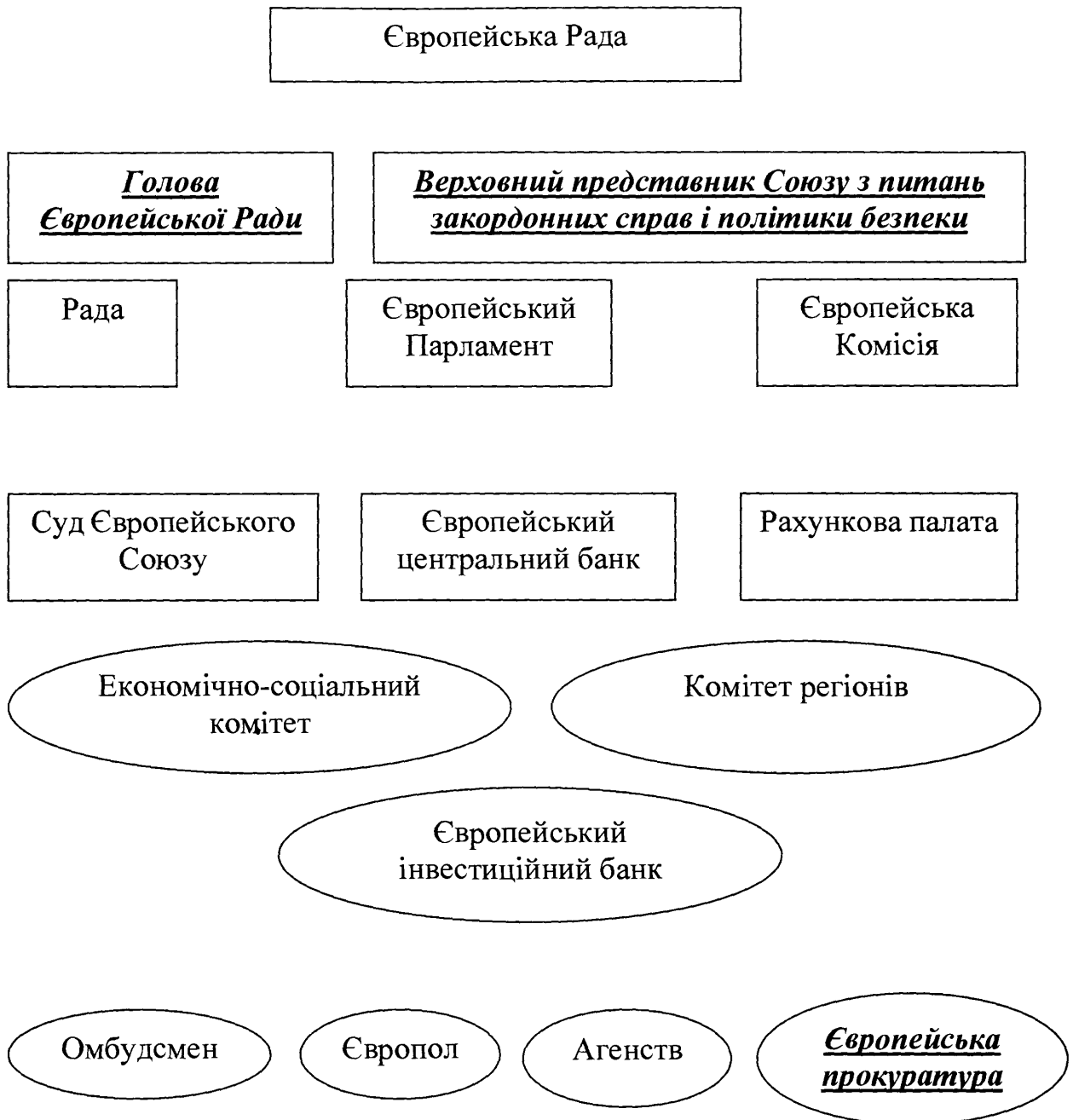
Начальник управління організації
 фундаментальних та прикладних
 досліджень, к.держ.упр.

[Підпис]
 С.В.Загороднюк



Додаток Б

Нова модель функціонування інституційної системи Європейського Союзу



Додаток В

Європейські регуляторні агенції*

Назва	Початок Діяльності	Місія	Місце знаходження	Офіційний Веб-сайт
Європейська агенція з навколишнього середовища (ЕЕА)	1994	Збирати і розповсюджувати своєчасну та достовірну інформацію про стан і тенденції в галузі навколишнього середовища на європейському рівні; співпрацювати з відповідними науковими органами та міжнародними організаціями.	Копенгаген	http://www.eea.eu.int/
Служба гармонізації в межах внутрішнього ринку (ОНІМ)	1994	Сприяти гармонізації у сфері інтелектуальної власності, і, зокрема, галузі торгових марок	Аліканте	http://oami.eu.int/
Спільнотова служба з рослинного розмаїття (СРВО)	1995	Впровадження і застосування системи захисту прав на сорти рослин, які встановлюються	Анжерс	http://www.cprvo.eu.int/

		законодавством Спільноти		
Європейська агенція з безпеки та гігієни праці (EU-OSHA)	1995	Надавати органам Спільноти, державам-членам та зацікавленим особам всю актуальну технічну, наукову та економічну інформацію; створювати мережу, що об'єднує національні інформаційні мережі та сприяти наданню інформації в галузі безпеки та гігієни праці	Більбао	http://agency.osha.eu.int/
Європейська агенція з лікарських засобів (EMA)	1995	Охороняти та зміцнювати здоров'я людей і тварин за допомогою оцінки і контролю за лікарськими засобами для людини та застосування у ветеринарії	Лондон	http://www.EMA.eu.int/
Європейський орган з безпеки харчових продуктів (EFSA)	2002	Надавати незалежні наукові консультації з усіх питань, які прямо або непрямо стосуються безпеки харчових продуктів; проводити оцінку ризиків для харчових продуктів одного типу; давати наукові рекомендації про	Парма	http://www.efsa.eu.int/

		генетично модифіковані непродовольчі товари та корми		
Європейська агенція авіаційної безпеки (EASA)	2003	Допомагати Спільноті в створенні і підтримці високого рівня безпеки польотів цивільної авіації та захисту навколишнього середовища в Європі; сприяти економічній ефективності в регулюючих та сертифікаційних процесах, просувати погляди Спільноти щодо стандартів безпеки в цивільній авіації у всьому світі	Кельн	http://www.easa.eu.int/
Європейська агенція з безпеки на морі (EMSA)	2003	Надавати Комісії технічні і наукові рекомендації в галузі безпеки на морі та запобігати забрудненню із суден; робити свій внесок у процес оцінки ефективності законодавства Спільноти	Лісабон	http://www.emsa.eu.int /
Європейська агенція мережевої та інформаційн	2004	Допомагати Спільноті в забезпеченні особливо високого рівня мережевої та інформаційної безпеки;	Іракліон	http://www.enisa.eu.int/

ої безпеки (ENISA)		допомагати Комісії, державам-членам та бізнес-спільнотам у виконанні вимог мережної та інформаційної безпеки, у тому числі нинішнє та майбутнє законодавство Спільноти		
Європейська залізнична агенція (ERA)	2006	Надавати державам- членам та Комісії технічної допомоги в галузі забезпечення безпеки залізничного руху і взаємодії, зокрема шляхом проведення постійного моніторингу показників безпеки, і виробництво публічного звіту кожні два роки	Лілль Валенсія	http://europa.eu.int/comm/transport/rail/era/index_en.htm

*джерело електронного доступу: [132].