

Рада ЄС: правовий статус

План:

1. Еволюція правового статусу Ради ЄС.
2. Склад та порядок формування Ради ЄС.
3. Повноваження конфігурацій Ради ЄС, головування в Раді ЄС.
4. Прийняття рішень в Раді ЄС.

Рада ЄС (далі – Рада) – це інститут, який виконує в ЄС важливу за своїм значенням роль. Спеціальну Раду міністрів ЄСВС було створено у 1952 р. за ініціативою країн Бенілюксу, які сподівалися у такий спосіб захистити свої національні інтереси в умовах домінування Німеччини, Франції та Італії в ЄСВС. Іншою метою її заснування було прагнення національних урядів врівноважити Європейську комісію, що втілювала наднаціональні засади і мала досить широке коло повноважень. Як і інші інститути Рада з розвитком інтеграції зазнала суттєвих як формальних, що позначилися на його назві, так і змістовних, що втілилися в його діяльності, змін. Так, на час свого створення цей інститут, який досить часто в літературі іменують Радою міністрів, мав назву Спеціальна рада міністрів, яку було змінено на Раду Європейських співтовариств (1967–1993 рр.), яка у Маастрихтському договорі була перейменована на Раду Європейського Союзу. Саме остання назва є офіційним найменуванням інституту, що зазначено не лише в установчих договорах, але і в спеціальному рішенні самої Ради.

Рада за своїм статусом належить до інститутів міжурядового співробітництва, що має подвійне призначення: з одного боку, вона діє як інститут ЄС, а, з другого, є своєрідним форумом, у межах якого держави-члени озвучують і потім узгоджують національні інтереси.

З позиції принципів організації та функціонування Рада – це унікальний інститут Союзу, що має певну специфіку.

1. До складу Ради входять по одному міністру від кожної держави-члена (щоправда, кількість голосів членів Ради залежить від розміру і економічного потенціалу країни, яку він представляє), наділених у силу свого положення *ex officio* правом ухвалювати рішення, що зобов'язують державу, яку вони представляють (ч. 2 ст. 16 ДЄС). Слід зазначити, що формування законодавчого органу, яким вважається Рада, з представників виконавчої влади є порушенням принципу поділу влади (схожим є порядок формування верхньої палати парламенту в ФРН та Російській Федерації). Проте в ЄС механізм стримувань і противаг не є аналогом подібних механізмів, що діють на національному рівні.

Розширення сфер відання Союзу, а отже, і повноважень Ради обумовили закріплення в Маастрихтському договорі норми, яка передбачала можливість скликання Ради у складі глав держав і/або урядів. Зрозуміло, що проведення засідання Ради у такому форматі було доцільно лише за певних, доволі вагомих підстав. Так, засідання Ради в такому форматі було проведено 3 травня 1998 р. для вирішення питання, які держави-члени відповідають критеріям, що обумовлюють членство у Валютному союзі і готові до запровадження євро з 1 січня 1999 р. Іншою вагомою підставою для скликання Ради у такому форматі Договір про ЄС (ст. 7) визначав розгляд питання стосовно можливості накладання санкцій на державу-члена, яка допустила серйозні і неодноразові порушення принципів, закріплених у ст. 6 ДЄС. Однак визнання Європейської Ради інститутом ЄС обумовило скасування в Лісабонській редакції Договору про ЄС положення, що передбачало можливість скликання Ради у складі голів держав і/або урядів (ст. 7 ДЄС).

2. Хоча формально Рада є єдиною структурою, її члени працюють одночасно у декількох різних спеціалізованих формаціях (конфігураціях).

Конфігурація – це спосіб комплектування Ради ЄС в залежності від профілю міністра. Установчі Договори передбачили тільки дві конфігурації Ради ЄС, а саме Рада з загальних питань (GAC) яка займається питаннями,

що стосуються ряду політичних сфер Європейського Союзу, таких як переговори про розширення, прийняття багаторічної фінансової програми, питання інституційної структури ЄС. Дана конфігурація збирається один раз на місяць і здійснює підготовку засідань Європейської Ради.

А також Раду з закордонних справ (FAC), що займається питаннями пов'язаними з зовнішніми справами, політикою оборони та безпеки, політикою співробітництва в галузі торгівлі та розвитку. Рада закордонних справ складається з міністрів закордонних справ держав-членів та збирається один раз на місяць. Залежно від порядку денного, Рада може об'єднати: - міністрів оборони (спільна політика безпеки та оборони); - міністрів розвитку (співробітництво в галузі розвитку); - міністрів торгівлі (загальна комерційна політика).

Однак, Європейська Рада може збільшувати перелік конфігурацій Ради ЄС (ст. 236 ДФЄС), у зв'язку з чим на практиці їх десять. Серед яких:

Рада з питань економіки та фінансів (ECOFIN), яка також збирається один раз на місяць та розглядає питання щодо координації економічної політики, моніторинг фінансової та бюджетної політики держав-членів, євро, фінансові ринки, фінансові операції та відносини з третіми країнами. ***Рада з питань сільського господарства та рибальства (AGRIFISH)*** несе відповідальність за спільну сільськогосподарську політику, виробництво продуктів харчування, розвиток сільських районів та управління рибальством. Вона зустрічається зазвичай один раз на місяць та об'єднує міністрів країн-членів ЄС, відповідальних за сільське господарство та рибальство (на національному рівні ці дві сфери не завжди розглядаються одним міністром). ***Рада з питань навколишнього середовища (ENVI)*** займається питаннями охорони, захисту та поліпшення якості навколишнього середовища шляхом ефективного використання наявних природних ресурсів. Зокрема, Рада ENVI відповідає за енергію, транспортні викиди, якість та безпеку води та продуктів харчування. На міжнародному рівні бере участь у глобальних викликах, таких як протидія кліматичним змінам. ***Рада з питань***

транспорту, комунікацій та енергетики (TTE) працює над досягненням цілей ЄС у сферах транспорту, телекомунікацій та енергетики для створення сучасних, конкурентоздатних, ефективних ринків та інфраструктури, а також створення транс'європейських мереж у своїх сферах роботи. У роботі Ради беруть участь міністри транспорту (4 рази на рік), енергетики (3 або 4 рази на рік) або міністри телекомунікацій (двічі на рік). *Рада з питань освіти, молоді, культури та спорту (EYCS)* займається питаннями культури, сприяє мобільності студентів та викладачів, стимулює мистецтво, літературу та аудіовізуальний сектор. Залежно від порядку денного об'єднує міністрів країн-членів ЄС, відповідальних за освіту, культуру, молодіжну політику та спорт. Існує також *Рада з питань конкурентоспроможності (COMPET)* міністри якої зустрічаються приблизно п'ять-шість разів на рік та займаються питаннями підвищення конкурентоспроможності. *Рада з питань працевлаштування, соціальної політики, здоров'я та споживчих справ (EPSCO)* діяльність якої покращує якість життя громадян шляхом сприяння створенню зайнятості, високому рівню соціального захисту, охороні здоров'я та інтересам споживачів. *Рада з питань правосуддя та внутрішніх справ (JHA)* визначає політику проти злочинності та тероризму займається питаннями правової співпраці, імміграції, захисту зовнішніх кордонів та шукачів притулку. Рада також приймає законодавчі акти стосовно вільного руху в рамках Шенгенської зони. Вона збирається двічі кожні шість місяців і складається з міністрів юстиції та внутрішніх справ.

Тож якщо одні Ради збираються щомісяця, то інші 4-6 разів на рік. Однак незалежно від того яка Рада ухвалила рішення – вони мають однакову юридичну силу.

Як вже зазначалося, Рада – це цілісний інститут, у межах якого одночасно функціонує декілька формацій. Така ситуація закономірно породжує питання про організацію і порядок здійснення керівництва цим інститутом. Відповідно до існуючої практики головує в Раді протягом шести місяців представник однієї з держав-членів ЄС відповідно до системи

рівноправної ротації. При цьому черговість головування визначає Європейська Рада. Лісабонська редакція ДЄС уточнює питання головування в окремих формаціях Ради. Так, у Раді з закордонних справ головує Верховний представник Союзу з іноземних справ і політики безпеки, тоді як в інших формаціях, як і раніше, головує представник тієї країни, яка на даний момент головує в Раді ЄС (ч. 9 ст. 16 ДЄС).

Є ще один доволі важливий аспект, що характеризує порядок головування в Раді: під час підготовки рішень Ради і керівництва в процесі її функціонування чинний голова зобов'язаний узгоджувати свої дії як зі своїм попередником, так і з своїм наступником (ст. 2 Внутрішнього регламенту (правил процедури) Ради ЄС). Такий порядок певною мірою сприяє забезпеченню спадковості й послідовності політичного курсу і діяльності Ради, що в умовах неухильного зростання кількості держав-членів набуває пріоритетного значення.

Серед притаманних діяльності Ради характерних ознак виділяють прагнення до пошуку компромісів і консенсусу у відносинах між державами-членами та гнучкість у процесі прийняття рішень. Ефективне виконання Радою її основної функції – прийняття рішень у межах ЄС – можливе виключно за умови дедалі тіснішої співпраці з Комісією та Європарламентом.

З приводу того, до якої з «гілок влади» має бути віднесена Рада, точиться дискусія, яка не припиняється з часу її заснування, що пов'язано з нетрадиційним способом її формування і широкий спектр повноважень (Рада спільно з Європарламентом реалізує законодавчу і бюджетну функції, а також здійснює функцію визначення політики і координаційну функцію (ст. 16 ДЄС)), які на національному рівні реалізуються різними гілками влади.

З категоричністю такого висновку важко погодитися. Первісно головним суб'єктом здійснення законодавчої функції виступала Комісія (статті 14, 26, 28 ДЄСВС), тоді як участь Ради в її реалізації зводилася до висловлення згоди на прийняття рішень з обмеженого кола питань. Набуття Радою статусу

законодавчого органу відбулося лише після підписання ДЄС (ст. 145). Проте визнання на рівні установчих договорів Ради інститутом, якому належать основні повноваження у сфері законотворчості, не перетворило її *de facto* на головного законодавця Союзу. Надання Раді статусу основного законодавця було здійснено без урахування її можливостей ефективно й оперативно здійснювати законодавчі повноваження. Фактично Рада виявилася не готовою повноцінно реалізувати цей статус, що обумовило пошук механізмів забезпечення ефективності законодавчої діяльності в Союзі, до яких слід віднести заснування такого органу, як Комітет постійних представників (*Корепер*), та запровадження практики делегування законодавчих повноважень.

Інституційний механізм ЄСВС не передбачав створення при Спеціальній Раді Міністрів допоміжного органу. Однак труднощі, з якими зіткнулася Рада, на той час ще не обтяжена законодавчими повноваженнями, спонукали держави-члени до створення 7 лютого 1953 р. Координаційного комітету (Кокор). Підвищення ефективності діяльності Спеціальної Ради Міністрів ЄСВС завдяки Кокор привело до створення в 1958 р. при Раді ЄС Комітету постійних представників, принципи діяльності якого визначалися Регламентом Ради. Значущість нового органу постійно зростала. Важливого значення для зміцнення його позицій мало виокремлення у 1962 р. в структурі цього органу двох складових: Корепер I, до складу якого увійшли заступники постійних представників і який зосередив свої зусилля на вирішенні технічних питань, і Корепер II, що складається з постійних представників і займається загальними та політичними питаннями. На визнання ролі і значення Корепер для ефективного функціонування інституційного механізму ЄС вказує заява, яка була оприлюднена за результатами роботи Паризького саміту (1974 р.), в якій наголошувалося на необхідності посилення ролі і більш активному залученні Корепер до розробки пропозицій стосовно проблем функціонування ЄС. У результаті активізується процес розширення повноважень Корепер, аби дискусії в Раді

відбувалися лише з приводу найбільш важливих політичних питань. Щоправда, намагаючись розгрузити Раду шляхом передачі Корепер права готувати рішення для неї, національні уряди створили нову проблему: нечисленний штат Корепер потрапив у залежність від робочих груп, діяльність яких він не здатний повною мірою контролювати, а отже, він вимушений нести політичну відповідальність за рішення, що підготовлені експертами на основі технократичної мотивації.

Нормативне закріплення статусу, складу і повноважень Корепер на рівні установчих договорів відбулося у Маастрихтському договорі. Амстердамський договір наділив Комітет правом приймати процедурні рішення у справах згідно з переліком, визначеним Правилами процедури Ради ЄС. У Лісабонському договорі його статус визначений ст. 240 ДФЄС. Завдання Корепер полягає у підготовці роботи Ради і виконанні покладених на нього Радою доручень. Він має піклуватися про забезпечення узгодженого характеру різних напрямів політики і практичних заходів Союзу, а також про дотримання принципів законності, субсидіарності, пропорційності і принципу мотивації актів, що приймаються; норм, які визначають повноваження інститутів та органів Союзу; бюджетних правил; процесуальних норм и норм, що забезпечують прозорість функціонування та досконалість юридичної техніки при підготовці нормативних актів (п. 1 ст. 19 Внутрішнього регламенту Ради ЄС).

Роль Корепер у законодавчій діяльності розкривають положення й іншої норми Регламенту (п. 2 ст. 19): усі питання, які вносяться до порядку денного сесії Ради, підлягають попередньому розгляду в рамках Корепер, якщо тільки Рада не ухвалила інше рішення; Корепер докладає зусиль, щоб на своєму рівні досягнути згоди з питань, які підлягають розгляду Радою, і подати останній їх для затвердження; Корепер розробляє для Ради орієнтири, варіанти дій або пропозиції стосовно вирішення проблем, які мають бути розв'язані; Корепер визначає, які питання порядку денного можуть бути віднесені до категорії «А», що передбачає їх автоматичне схвалення Радою, а

які – до категорії «В», що потребує їх обговорення Радою; Корепер визначає, якою саме процедурою доцільно скористатися Раді для ухвалення рішень. Показово, що відступ від вказаної процедури підготовки рішень для Ради допускається лише у випадках, коли існує потреба в негайному розгляді питання й прийнятті рішення по ньому. Однак у цьому разі рішення про відхід від вказаної процедури ухвалюється Радою одногосно.

Значення, яке надається допоміжному органу, який *de jure* не має повноважень для прийняття рішень, пояснюється тим, що 90 % рішень, які приймаються Радою, попередньо узгоджені у Корепер. Якщо на етапі становлення діяльність Корепер оцінювалася окремими експертами негативно (його звинувачували в підриві ролі Комісії, послабленні позицій Ради), то сьогодні, завдяки посередницькій ролі між ЄС і державами-членами, між різними формаціями всередині Ради, що пов'язано із слабкою координацією дій між РЗП і спеціалізованими Радами, а також між Радою і робочими групами і комітетами, його діяльність оцінюється позитивно. Це пов'язано з тим, що досить часто представники держав-членів у Корепер виступають захисниками позицій Комісії перед своїми урядами, сприяючи розвиткові інтеграції.

Іншим засобом підвищення ефективності законотворчої діяльності Ради є практика делегування нею належних їй нормотворчих повноважень Комісії. Розширення компетенції ЄС завжди супроводжувалося делегуванням Радою Комісії нових повноважень у сфері як законодавчої, так і виконавчої діяльності, що одночасно передбачало збереження Радою за собою інструментів контролю над реалізацією переданих виконавчих повноважень. Бажання держав-членів контролювати через Раду діяльність Комісії привело до створенням на початку 1960-х років системи комітетів. Передбачалося, що Рада буде контролювати реалізацію Комісією виконавчих повноважень через систему комітетів, діяльність яких набула легітимного характеру завдяки положенням ЄСА. Комітети – це своєрідні дискусійні форуми, до складу яких входять представники держав-членів, головує на яких Комісія. В їх

діяльності зацікавлені як національні уряди в особі Ради, так і Комісія: вони дають можливість національним урядам контролювати рішення, що приймаються Комісією, і водночас допомагають останній у рамках діалогу із зацікавленими державними органами визначити, наскільки заходи, що спрямовані на реалізацію правових приписів, відповідають стану справ у державах-членах. Процедура, що регулює відносини між Комісією й комітетами, заснована на так званих «комітологічних рішеннях» Ради. Система комітетів побудована залежно від методу їх діяльності:

- Консультаційні комітети наділені виключно консультативними повноваженнями стосовно оцінки виконавчих пропозицій Комісії, яка зобов'язана врахувати позицію комітету «в максимально можливій мірі» і поінформувати його про те, як саме його позиція була врахована, проте залишається незалежною в своїх діях з цих пропозицій. Вважається, що це найслабкіша форма контролю національних урядів за діяльністю Комісії;
- Координаційні комітети: специфіка їх діяльності полягає в тому, що у випадку коли заходи, встановлені Комісією, розходяться з позицією комітету, Комісія повинна представити їх Раді, яка кваліфікованою більшістю може ухвалити інше рішення;
- Регулюючі комітети: якщо заходи, передбачені Комісією, не відповідають позиції комітету, Комісія зобов'язана відкласти застосування запропонованих нею правозастосовних заходів і передати їх Раді, а також Європарламенту для ознайомлення. Рада протягом трьох місяців може схвалити їх або прийняти власне рішення, яке ухвалюється кваліфікованою більшістю. Якщо у вказаний строк Рада не ухвалила рішення, то Комісія затверджує заходи, коли Рада не заперечує;
- Комітети з процедури регулювання з функцією контролю покликані забезпечити Раді і Європарламенту можливість здійснення контролю перед затвердженням загальнозначущих заходів для зміни несуттєвих статей прийнятого відповідно до процедури спільного прийняття рішення правового

акта. Якщо один з двох інститутів відхилить захід, то Комісія не може його затвердити. Замість цього вона може внести поправки або нову пропозицію. У результаті аналізу діяльності комітетів М. В. Стрежньова доходить висновку, що на практиці у переважній більшості випадків (до 99 %) комітети погоджувалися на ті заходи, які пропонувала Комісія. Це означає, що, у випадку коли виникає незгода з такими заходами безпосередньо з боку Ради або Європарламенту, вони позбавлені можливості завадити їх реалізації. Це означає, що Комісія насправді виявляється більш впливовою в процедурах комітології, аніж у процесі законотворчості.

Окрім законодавчої Рада реалізує й інші функції. При цьому якщо одні функції, наприклад, ухвалення спільно з Європарламентом бюджету ЄС, призначення членів окремих інститутів і органів Союзу (наприклад, членів Рахункової палати, Комітету регіонів, тощо) роблять її схожою на національний парламент, то інші, зокрема право самостійно забезпечити виконання прийнятих рішень, здійснення координаційної діяльності, укладення міжнародних угод, здійснення загального керівництва Європейським оборонним агентством роблять її більш схожою на орган виконавчої влади.

Рада наділена окремими судовими повноваженнями, що також порушує уявлення про законодавчий орган влади. Так, у рамках здійснення економічної і валютної політики Комісія відстежує стан бюджету і розмір державного боргу держав-членів. У випадку виявлення дефіциту Рада за рекомендацією Комісії і з урахуванням аргументів держави-члена кваліфікованою більшістю голосів приймає рішення про наявність надмірного бюджетного дефіциту і рекомендації щодо його усунення. У випадку невиконання запропонованих заходів Рада на підставі рекомендації Комісії кваліфікованою більшістю голосів приймає рішення про застосування санкцій (накладення штрафу) стосовно держави-порушниці (ст. 126 ДЄС). Крім того, Рада може вжити санкцій стосовно держави, яка допускає серйозні і постійні порушення демократичних цінностей Союзу (п.

3 ст. 7 ДЄС). В умовах ефективного функціонування Суду ЄС природу цих повноважень можна пояснити небажанням держав-членів надавати наднаціональним інститутам право застосування санкцій щодо себе.

Не менш складний характер має інше питання, пов'язане із процедурою ухвалення рішень кваліфікованою більшістю, – це розподіл голосів у Раді.

Відповідно до Лісабонського договору (п. 4 ст. 16 ДЄС) з 1 листопада 2014 р. кількість голосів держав-членів у Раді зміниться – запроваджено систему подвійної більшості, відповідно до якої кваліфікована більшість голосів становитиме не менше 55% членів Ради, що включають, як мінімум, п'ятнадцять з них, в яких мешкає не менше 65 % населення ЄС. Водночас запроваджується такий механізм, як блокуюча меншість (певна кількість членів Ради, що може перешкодити ухваленню рішення Радою), яка складається не менш ніж з чотирьох членів Ради. Якщо така блокуюча група не утворена, вважається, що кваліфікована більшість досягнута. Вказана норма має на меті перешкодити трьом великим державам (ФРН, Франції та Великобританії) навіть за умови, що в них мешкають понад 52% населення ЄС, перешкодити ухваленню рішення. Однак слід зазначити, що важко уявити ситуацію, коли б ці держави не змогли залучити хоча б ще одну державу для блокування не вигідного для них рішення. Враховуючи цей факт, слід погодитися з думкою, що дієвість цього механізму викликає сумніви.

Інший спосіб, яким можуть скористатися держави-члени, щоб відкласти не вигідне їм рішення, закріплений у Декларації № 7, відповідно до положень якої державам-членам, що мають у своєму розпорядженні кількість голосів, що є близькою до блокуючої меншості, надається право вимагати повторного обговорення проекту акта Ради.

Договір про функціонування Союзу (п. 2 ст. 238) передбачає можливість відходу від процедури, передбаченої п. 4 ст. 16 ДЄС. У тих випадках, коли Рада розглядає питання не за ініціативою Комісії або Верховного представника Союзу з іноземних справ, а за власною ініціативою або за ініціативою групи держав-членів передбачено формування

суперкваліфікованої більшості: для ухвалення рішення необхідно, щоб за нього проголосувало 72% членів Ради, щоправда в цьому разі не застосовуються зазначені додаткові вимоги. ДФЄС також врегулював питання визначення кваліфікованої більшості у випадках, коли в голосуванні беруть участь не всі держави-члени, а саме з приводу ухвалення рішення, що стосується єврозони, а також просунутої співпраці.

Аналіз діяльності Ради й органів, покликаних сприяти їй у здійсненні її повноважень, дозволяє зробити висновок про необхідність подальшого реформування цього інституту як шляхом удосконалення його законодавчої діяльності, так і шляхом звільнення від невластивих для органа законодавчої влади виконавчих і судових функцій, що передбачає передачу розпорядчих повноважень Ради Комісії, яка має структуру і штат технічних спеціалістів, здатних ефективно реалізовувати вказані повноваження, а судових повноважень відповідно Суду ЄС.