

Європейський Парламент: еволюція правового статусу

План:

1. Історія розвитку повноважень Європейського Парламенту.
2. Склад та порядок формування; порядок роботи та прийняття рішень;
3. Законодавча функція, бюджетна функція, функція політичного контролю та консультативна функція Європейського Парламенту.

Відповідно до ст. 13 Договору про Європейський Союз (Лісабонська редакція) його інституційний механізм складається з семи інститутів, перше місце серед яких посідає Європейський Парламент. Щоправда, такий припис не вказує на реальне місце цього інституту в інституційному механізмі, як і не означає, що формально перше місце він посідав завжди.

Серед головних завдань, що постали перед ЄС протягом останніх десятиріч, було посилення демократичних засад у його організації. У цьому зв'язку слід підкреслити, що саме Європейський Парламент був і залишається тим інститутом, з діяльністю якого пересічні європейці пов'язують свої сподівання як у питанні залучення Союзу до реалізації своїх потреб, так і щодо його подальшої легітимації в дусі класичних європейських демократичних традицій. Виходячи з такого розуміння, цілком закономірно, що у ст. 10 ДЄС закріплено певні демократичні засади: функціонування Союзу засноване на принципі представницької демократії; громадяни безпосередньо представлені на рівні Союзу в Європейському Парламенті; кожен громадянин має право брати участь у демократичному житті Союзу; рішення приймаються якомога відкритіше та ближче до громадян; політичні партії сприяють формуванню європейської політичної свідомості і вираженню волі громадян ЄС.

У системі інститутів ЄС Європейський Парламент став інститутом, правовий статус і повноваження якого зазнали найбільш значних змін. Поглиблення інтеграції привело до зміни правового статусу Європейського Парламенту, про що свідчить його трансформація з органу

міжпарламентського співробітництва держав-членів у представницький інститут парламентського типу. Така трансформація стали результатом пошуку оптимальної моделі інституту, який би міг максимально забезпечити безпосередній і постійний правовий зв'язку між громадянином і Союзом.

Визначаючи Європейський Парламент як представницький орган народів об'єднаної Європи, важко уникнути його порівняння з національними парламентами. Наявність парламенту, тобто виборного колегіального органу державної влади, який наділений законодавчими повноваженнями і займає провідне місце в системі державних органів, має повну довіру народу, виступає від його імені й підтримує соціальні зв'язки з ним, є однією з головних ознак демократичного суспільства.

У процесі аналізу правового статусу Європарламенту необхідно відповісти на питання, що являє собою цей інститут. Передусім слід звернути увагу на те, що хоча він й іменується «парламентом», але насправді скоріше нагадує нижню палату національного парламенту, тоді як Раду прийнято розглядати як аналог верхньої палати. При цьому слід зазначити, що таке порівняння є умовним, адже Парламент і Рада *de jure* залишаються формально самостійними інститутами Союзу, а не частинами (палатами) певного єдиного органу. Повноваження Європарламенту як «нижньої палати» законодавчого органу значно поступаються за обсягом нижній палаті національних парламентів, що у свою чергу не дає підстав ототожнювати їх. Це пов'язано з тим, що процес прийняття рішень в ЄС, результатом якого є ухвалення різних за юридичною силою нормативно-правових актів (регламенти, директиви, рішення), зосереджений у межах інституційного трикутника: Комісія – Рада – Парламент.

Правовий статус Європейського Парламенту зумовлений існуванням і юридичним закріпленням принципу інституційної рівноваги (інституційного балансу), що іманентно властивий політико-правовій природі Євросоюзу (слід зазначити, що цей висновок не поділяють європейські парламентарі, на думку яких у ЄС завжди існував інституційний дисбаланс між Комісією,

Радою і Парламентом. Цей принцип був вперше сформульований Судом ЄС у справі Meroni: «баланс властей є характеристикою інституційної структури Співтовариства, фундаментальною гарантією, наданою Договором».

Попередницею Європарламенту в його нинішньому варіанті була Загальна асамблея ЄСВС. Термін «асамблея» був використаний для позначення аналогічних органів у створених у 1957 р. ЄЕС та Євроатому. Слід зазначити, що під час підписання Римських договорів було вирішено не створювати в кожному співтоваристві окрему асамблею, а мати загальний орган, який офіційно став називатися Європейська парламентська асамблея. Хоча депутати Асамблеї в 1962 р. прийняли рішення про зміну назви на «Європейський Парламент», проте в офіційних документах Співтовариств вона почала вживатись лише після набрання чинності ЄСА.

Заснування Асамблеї було обумовлене необхідністю демократизації Європейських співтовариств, діяльність яких опинилася поза контролем національних парламентів. Проте, «призначення представників Асамблеї з числа членів національних парламентів позбавляло її принципу демократичності й розмивало саму представницьку природу Асамблеї». Крім того, спочатку засідання Асамблеї проходили не в рамках приналежності депутатів до відповідної політичної групи, що властиво для нижньої палати парламенту, а на основі національних фракцій і лише в 1953 р. цей порядок було змінено. Отже, у випадку із Загальною Асамблеєю мала місце квазіпарламентська модель представництва. Зазначимо, що вказана практика суперечила ДЄСВС, ст. 20 якого передбачала, що Асамблея має складатися з представників народів держав-членів. Такий відхід від нормативно закріпленого правила можна пояснити тим, що національні уряди виявилися не готовими до запровадження прямих виборів до Асамблеї, оскільки цей крок сприяв би посиленню легітимності і наднаціональних засад Співтовариств.

Парламентська асамблея в 1969 р. підготувала проект Конвенції, що регламентувала проведення прямих виборів. Цей проект мав компромісний

характер, про що свідчать деякі його положення: встановлення перехідного періоду, протягом якого третина складу Асамблеї буде, як і раніше, призначатися національними парламентами з числа своїх депутатів; можливість поєднання однією особою національного і європейського парламентського мандатів (у цьому випадку припинення національного депутатського мандату означало втрату європейського мандату); дозвіл державам-членам протягом перехідного періоду самостійно визначати модель виборчої системи. Попри компромісний характер проект Конвенції не був підтриманий Радою. Відмова національних урядів від її підписання була обумовлена позицією Ш. де Голя та інших політиків, які не бачили сенсу в запровадженні процедури прямих і загальних виборів до Асамблеї в ситуації, коли її повноваження залишалися доволі обмеженими. Таким чином, питання про зміну правового статусу Європейського Парламенту опинилося в прямій залежності від згоди Ради, яка наполягала на вирішенні двох взаємообумовлених питань: зміцнення наднаціональних засад Співтовариств (Франція пов'язала питання запровадження прямих виборів до Європарламенту з питанням легалізації діяльності Європейської Ради) і розширення повноважень Європарламенту.

Загальна асамблея з самого початку не була залучена до нормотворчого процесу, її повноваження зводилися до здійснення незначного контролю за діяльністю Вищого керівного органу та загального нагляду за окремими сферами діяльності ЄСВС. Ситуація почала змінюватися після підписання Римських договорів, в яких передбачалося що Рада до прийняття рішення по проекту нормативно-правового акта, що був підготовлений Комісією, мала провести консультацію з Асамблеєю і отримати від неї резолюцію.

Європарламент прагнув підняти свій статус в інституційній системі Співтовариств або шляхом укладення угод з іншими інститутами або шляхом тлумачення на свою користь установчих договорів. Прагнення Європарламенту посилити свої позиції, з одного боку, і усвідомлення

державами-членами необхідності зміцнювати наднаціональний характер об'єднання заради підвищення ефективності його функціонування, з другого, призвело до того, що Рада в березні 1960 р. в односторонньому порядку поширила дію консультативної процедури на всі важливі проблеми Європейського Співтовариства. Так, було започатковано практику так званих «добровільних консультацій», яку Рада в подальшому погодилася поширити на ті випадки, які відповідно до установчих договорів не вимагали проведення консультацій з Парламентом. У 1964 р. Рада посилила позиції Європарламенту в нормотворчому процесі шляхом поширення консультації за межі так званих «важливих проблем», не визначивши при цьому нових меж для їх застосування. У результаті в середині 70-х рр. Рада проводила консультації з Парламентом майже з усіх законодавчих пропозицій, підготовлених Комісією, а також за своєю ініціативою запровадила практику надання пояснень того, чому зауваження Парламенту не були нею враховані. Прикладу Ради послідувала і Комісія, яка почали направляти всі службові документи не тільки Раді, але й Парламенту. Хоча така практика не отримала нормотворчого закріплення, проте продовжувала існувати і з часом стала звичною для взаємовідносин у трикутнику Рада – Європейський Парламент – Європейська комісія.

У західній літературі виокремлюють вісім ключових подій (етапів) у процесі еволюції статусу Європарламенту. Не вдаючись до їх детальної характеристики, визначимо їх з метою з'ясування того, що саме сприяло розвитку цього інституту.

1. Початок змін у повноваженнях Європарламенту пов'язують із прийняттям бюджетних договорів 1970 та 1975 рр., завдяки чому він отримав можливість впливати на формування бюджету Співтовариств. Цей крок призвів до обмеження повноважень національних парламентів у питанні формування бюджету Співтовариств. Розширення його повноважень у бюджетній сфері означало, що за Співтовариствами визнається право на існування власних ресурсів.

У цей же період активно обговорюється питання запровадження прямих виборів до Європарламенту. Так, у комюніке Гаагського саміту 1972 р. було вказано, що Рада продовжить вивчати питання щодо запровадження прямих виборів до Парламенту, а на Паризькому саміті 1972 р. голова Комісії С. Мансхольт наголосив на необхідності просуватися в напрямі до Парламенту, що обирається прямими виборами при загальному голосуванні, щоправда, ця позиція не отримала закріплення в підсумковій декларації.

2. Наступний крок у процесі розширення повноважень Європарламенту також пов'язаний із бюджетним договором 1975 р., який запровадив погоджувальну процедуру, що вимагала отримання згоди від Парламенту під час ухвалення Радою нормативно-правових актів у певних сферах. При цьому за Радою залишалось «останнє слово» у законодавчому процесі.

3. Принципового значення для зміни правового статусу Європарламенту набула процедура проведення загальних і прямих виборів, яку було ухвалено у 1974 р. під час проведення Паризького саміту і яка вперше була реалізована у 1979 р. Показово, що під час роботи саміту було ухвалено рішення про те, що проведення перших прямих виборів до Європарламенту має збігтися із запровадженням європейського паспорту, що сприятиме ідентифікації громадян Співтовариств як європейців.

4. Важливою подією в процесі зміцнення позицій Європарламенту стало ухвалення в 1980 р. Європейським Судом справедливості рішення у справі *Roquette Frères*, яким він скасував ухвалений Радою регламент, оскільки його було прийнято без необхідного в цьому випадку консультативного висновку Парламенту. Таким чином була підтверджена обов'язковість його участі в процесі прийняття законодавчих актів у визначених установчими договорами сферах. Досить цікавою в цьому випадку є аргументація Судом своєї позиції. Суд наголосив, що консультація з Європарламентом означає його можливість відігравати реальну роль у правотворчому процесі Співтовариств. Таке повноваження Парламенту є суттєвим фактором у процесі становлення інституційного балансу, що

передбачений Договором. Суд також зазначив, що отримання Радою від Парламенту консультативного рішення є обов'язком, який відображає фундаментальний демократичний принцип, що полягає у можливості громадян ЄС опосередковано, через Парламент, брати участь у прийнятті рішень на рівні ЄС.

5. Чергове розширення повноважень Парламенту забезпечило підписання ЄЄА, який запровадив процедуру співпраці, яка передбачила необхідність проведення другого читання у Парламенті під час консультацій щодо проекту нормативного акта, та процедуру надання згоди Європарламентом на прийняття нових членів ЄС та укладення угод про асоціацію.

До цього етапу слід віднести ще одну подію, яка хоча і не згадується авторами періодизації, проте логічно і хронологічно з ним пов'язана. Після підписання ЄЄА, Суд виніс рішення у справі *Les Verts*, в якому обґрунтував можливість оскарження актів Європарламенту, і рішення у справі *Chernobyl*, в якому визнав за Парламентом право на оскарження актів інших інститутів Співтовариств. В умовах існування певних прогалин у праві ЄС Суд правосуддя, який вважає своїм обов'язком захищати статус і повноваження кожного з інститутів Союзу визнав за Парламентом статус повноцінного суб'єкта судового провадження з оскарження актів інститутів ЄС (ст. 263 ДФЄС (колишня ст. 230 ДЄС)).

6. Принципове значення для розвитку статусу Європарламенту мав Маастрихтський договір, який запровадив процедуру співпадаючого рішення та розширив існуючі повноваження Парламенту, що сприяло, на думку Європейського Суду з прав людини, його перетворенню на неодмінну складову законодавчої влади Союзу: «Європейський Парламент більше не є суто консультативним органом, а перетворився на орган, покликаний відігравати визначальну роль у законотворчому процесі Співтовариства».

Розширення повноважень Європарламенту в цей період супроводжувалося застереженням зі сторони Суду ЄС, згідно з яким неприпустимо, аби

Парламент зловживав своїми правами. Так, Суд ЄС у справі *Parliament v Council* не задовольнив позов Парламенту стосовно скасування Регламенту 3917/92 на підставі того, що Рада прийняла його, не отримавши висновок Парламент. Суд встановив, що Рада попередила Парламент про необхідність винесення висновку по проекту Регламенту в певний строк. Парламент своєчасно не прийняв його через процедурні непорозуміння, внаслідок чого Рада ухвалила Регламент без висновку. Суд зазначив, що прерогативи одного інституту не повинні перешкоджати виконанню функцій іншими інститутами, а також досягненню цілей ЄС. Отже, аналіз практики Суду ЄС свідчить про те, що принцип інституційного балансу полягає передусім у посиленні позицій Європарламенту.

7. У 1999 р. набув чинності Амстердамський договір, який збільшив кількість напрямів європейської політики, в яких бере участь Європарламент: якщо раніше його повноваження поширювалися на п'ятнадцять напрямів, то після набуття чинності Амстердамським договором – на тридцять вісім. Договір також розширив правові підстави застосування процедури співпадаючого спільного рішення та забезпечив юридичну обов'язковість рішення Європарламенту щодо майбутнього нормативно-правового акта.

8. Згідно з Лісабонським договором Європарламент виступає представником не народів держав-учасниць, а громадян Союзу (ст. 14 ДЄС). Парламент стає обов'язковим учасником законодавчого процесу у межах інституційного трикутника Комісія – Рада – Європарламент. На сьогодні Парламент несе рівну з Радою відповідальність за якість законодавства. Нова роль Парламенту базується на розширеній процедурі співпадаючого рішення (зараз це загальна законодавча процедура, на основі якої приймається більшість законодавчих актів Союзу (статті 289 і 294 ДФЄС)), завдяки чому досягається одна із цілей Лісабонських реформ – наближення законодавчого процесу до загальноприйнятих демократичних стандартів. Крім того, Європарламент також отримав певні права у сфері здійснення контролю за Комісією, що робить його більш схожим на національні законодавчі органи;

у Парламенту також зросли повноваження щодо впливу на структуру та зміст бюджету ЄС. І останнє – зазнала змін структура і організація самого Парламенту. Сьогодні статус Європарламенту, його склад, порядок організації та формування регулюються у ст. 14 ДЄС, ст.ст. 223–234 ДФЄС, які деталізуються у Регламенті Парламенту та щорічній Програмі його діяльності. На особливу увагу заслуговує Регламент, який регулює основні положення, які стосуються правового статусу та порядку функціонування Парламенту, його повноважень та порядку їх здійснення, а також регламентує відносини з іншими інститутами та органами ЄС і національними парламентами. Проект Регламенту розробляється Парламентом, але затверджується Радою, яка виносить рішення кваліфікованою більшістю голосів після отримання висновку Комісії. Це ще раз переконливо доводить, що Європарламент не є аналогом національного парламенту.

Договір про Європейський Союз (ст. 14) визначає, що у Європарламенті депутати представляють не окремі держави-члени, а усіх громадян Союзу, внаслідок чого вони не пов'язані наказами своїх виборців, не можуть бути відкликані і голосують відповідно до своєї совісті й переконань. Їх кількість становить 750 депутатів та Голова. Представництво громадян є дегресивно-пропорційним з мінімальним порогом з шести представників від держави-члена. Жодна держава-член не може отримати більше 96 місць. Членів Європарламенту обирають строком на п'ять років на засадах прямого загального виборчого права шляхом вільного таємного голосування. Правом обирати і бути обраним громадяни Союзу наділяються незалежно від місця їх проживання на території ЄС. Порядок здійснення права обирати і бути обраним встановлюється Радою, що приймає рішення одностайно за пропозицією Європейської комісії і за згодою Європарламенту. Крім ДЄС порядок формування Парламенту закріплений у спеціальному джерелі первинного права ЄС – Акті про вибори представників в Асамблею шляхом загального прямого голосування від 20 вересня 1976 р.

Слід зазначити, що Акт містив у собі більшість ключових положень проекту Конвенції 1960 р. Одна з не багатьох принципових особливостей полягала в тому, що Акт, як і Конвенція, дозволяв поєднання європейського і національного мандату, але на відміну від останньої він не передбачав припинення європейського мандату у разі припинення дії національного мандату. Порівняння двох документів дозволяє дійти висновку, що підходи до вирішення питання про проведення загальних прямих виборів до Європарламенту, розроблені в 1960 р. і викладені в проекті Конвенції, були цілком обґрунтованими і виваженими, а отже, причина їх відхилення полягала не в їх невідповідності потребам інтеграції, а у неготовності національних урядів вдатися до реального її поглиблення. Інший висновок, який випливає з цієї ситуації, полягає в тому, що інтеграційний процес до тих пір, доки буде розвиватися, вимагатиме дедалі більшого посилення проявів наднаціональності.

Досить дискусійних є питання правового регулювання порядку проведення виборів до Європарламенту. Спроби запровадити однакову виборчу процедуру здійснювалися неодноразово, починаючи з 1976 р., однак вони не увінчалися успіхом. Чинні установчі договори передбачають у перспективі запровадження однакового порядку проведення виборів, а поки що дотримання загальних принципів обрання депутатів у державах-членах. Доки єдина процедура виборів у Європарламент не запроваджена, організація і проведення голосування регулюється кожною державою-членом відповідно до національного виборчого законодавства.

Правові акти ЄС проголошують загальне виборче право, проте не розкривають змісту цього принципу, оскільки в усіх державах-членах діють єдині конституційні норми, що закріплюють рівне і загальне виборче право для громадян, що досягли вісімнадцятирічного віку.

В усіх країнах ЄС депутати Європарламенту обираються за пропорційною системою, хоча і в різних її варіантах (списочна або система голосу, що передається). Таке правило було закріплено в 2002 р. в результаті

реформи Акта 1976 р. Акт надає державам-членам можливість самостійно визначати виборчі округи, не порушуючи при цьому пропорційний характер системи, визначати мінімальний поріг для отримання місць, встановлювати верхню межу витрат кандидатів у депутати. Акт визначив гарантії діяльності депутатів Парламенту, зафіксував перелік посад, зайняття яких несумісне з депутатським мандатом, а також встановив єдиний для всіх держав-членів період голосування.

Місце розташування. Європейський Парламент (англ. European Parliament) розташований у м. Страсбург (Франція), де проводяться щорічні сесії, та в м. Брюссель (Бельгія), де проводяться засідання парламентських комітетів. Європарламент може збиратися для проведення у Брюсселі позачергової сесії на вимогу більшості його депутатів або на вимогу Ради чи Комісії, як правило не довше двох днів (ст. 229 ДФЄС).

Перш ніж проаналізувати **законодавчі повноваження** Європарламенту, необхідно зазначити, що законодавчий процес у межах ЄС – це сукупність визначених в установчих договорах процедур прийняття певними інститутами ЄС рішень нормативного та рекомендаційного характеру. Лісабонський договір досить чітко регламентує ці процедури (статті 288–299 ДФЄС). В ЄС законодавчі повноваження реалізуються через систему трьох інститутів: Комісія – Рада – Європарламент. Роль останнього у цьому трикутнику відповідно до Лісабонського договору значно посилилася, хоча Рада не втрачає своєї ключової позиції у законодавчому процесі. Це стосується і Комісії, яка продовжує залишатися головним ініціатором прийняття законодавчих актів ЄС. Зміни, внесені Лісабонським договором торкнулися не стільки перебігу законодавчої процедури, скільки розширення кількості сфер, у яких рішення або постанови ухвалюються Європарламентом і Радою разом за пропозицією Комісії (ст. 294 ДФЄС). Передбачається, що відповідно до загальної законодавчої процедури буде ухвалюватися 90 % законодавчих актів ЄС. Решта актів ухвалюватиметься в рамках спеціальної законодавчої процедури, яка є іншою формою співпраці

Парламенту і Ради. Згідно з ч. 2 ст. 289 ДФЄС ухвалення регламентів, директив або рішень, яке здійснюється або Європарламентом за участю Ради, або Радою за участю Європарламенту, є спеціальною законодавчою процедурою.

Порівняно із Маастрихтським договором значно посилилася роль Парламенту у бюджетній, фінансовій сфері.

Бюджетний процес характеризується високим рівнем співпраці у формі діалогів (між Комісією, Радою та Європарламентом) та засідань узгоджувальних комітетів, що було юридично закріплено Міжінституційною угодою 1999 р. Відповідно до ст. 314 ДФЄС річний бюджет Союзу встановлюється Європарламентом та Радою, які діють згідно зі спеціальною законодавчою процедурою. Хоча проект бюджету готує Комісія, Європарламент має право його змінювати, йому належить останнє слово у прийнятті (або відхиленні) бюджету (ст. 314 ДФЄС). Якщо Парламент відхиляє бюджет, процедура прийняття останнього починається спочатку.

Європарламент одночасно залучений і до процесу прийняття актів, що стосуються системи власних ресурсів. Як зазначено у ст. 311 ДФЄС, після проведення консультацій з Європарламентом і одностайно з ним, Рада, діючи згідно зі спеціальною законодавчою процедурою, ухвалює рішення, що встановлює положення стосовно системи власних ресурсів Союзу, а також щодо заходів з їх реалізації. Так само Рада, діючи згідно зі спеціальною законодавчою процедурою, ухвалює регламент, що встановлює багаторічну фінансову програму. Рада діє одностайно після отримання згоди Європейського Парламенту, яка надається більшістю складу його членів.

Стаття 322 ДФЄС передбачає обов'язкову участь Європарламенту (загальна законодавча процедура) у прийнятті регламентів щодо фінансових правил, які визначають, зокрема, процедуру, що ухвалюється для формування та виконання бюджету, представлення та проведення аудиту звітності, а також правил, що передбачають перевірку відповідальності суб'єктів фінансової діяльності, зокрема уповноважених розпорядників та

бухгалтерів. Європарламент бере участь у визначенні методів та процедури, за допомогою яких надходження до бюджету, передбачені положеннями, що стосуються власних ресурсів Союзу, надаються у розпорядження Комісії, та заходів, яких слід вжити для задоволення потреб у коштах, якщо такі є.

Європарламент не лише бере участь у розробці проекту бюджету ЄС та в його прийнятті, але й разом із Радою контролює виконання кошторису. Так, Комісія щороку подає Парламенту та Раді звітність про виконання бюджету попереднього фінансового року. Комісія також направляє Європарламенту та Раді баланс активів та пасивів Союзу та подає їм оціночний звіт про фінанси ЄС, що ґрунтується на досягнутих результатах, зокрема стосовно вказівок, наданих Європарламентом та Радою. Отже, бюджетні повноваження Парламенту дають йому можливість впливати на всю політику ЄС.

Серед **контрольних повноважень** Європарламенту найбільш вагомим є право на оголошення вотуму недовіри Комісії. З такою пропозицією може виступити кожен член Парламенту. У разі якщо вотум недовіри підтримає подвійна більшість, усі члени Комісії колективно подають у відставку (ст. 234 ДФЄС). За всю історію існування Союзу питання про вотум недовіри Комісії ставилося на голосування лише один раз. Це пояснюється тим, що до січня 1995 р. Європарламент ніяк не впливав на призначення членів Комісії. Отже, не існувало важелів, які б спонукали новий склад Комісії брати до уваги бажання Європарламенту. Однак 3 січня 1995 р. було запроваджено нову процедуру визначення складу Комісії, у межах якої Парламент отримав повноваження по затвердженню її членів. І хоча контрольні повноваження щодо Комісії все ще характеризуються недостатньою повнотою, оскільки Парламент не може висловити недовіру окремому члену Комісії і відправити його у відставку, все ж на шляху до виправлення цієї ситуації вже зроблено перший крок – Парламент обирає і може відправляти у відставку шляхом винесення вотуму недовіри двома третинами своїх членів голову Комісії (ст. 17 ДЄС).

Для здійснення контрольних повноважень щодо Комісії Європарламент широко використовує інститут інтерпеляції, коли Комісія відповідає усно чи письмово на запитання, поставлені депутатами. Крім того, Парламент щорічно затверджує як програми діяльності Комісії на новий рік, так і загальні звіти про її роботу за рік, що минає (ст. 230 ДФЄС). Усі ці процедури свідчать про закладення основ політичної відповідальності Комісії перед Парламентом.

Контроль Європарламенту за діяльністю Європейської ради та Ради є значно вужчим. Так, Європейська рада та Рада самі визначають процедури, відповідно до яких вони будуть заслуховуватися Парламентом (ст. 230 ДФЄС). Зокрема, правило 19 Процедури Ради передбачає можливість направляти голову або члена Ради для участі у сесіях Парламенту. Починаючи з 1960 р. голова Ради робить перед Європарламентом усний звіт про діяльність очолюваного ним органу за рік, що минув. Щодо Європейської Ради, то вона зобов'язана інформувати Європарламент про хід своїх засідань та надавати йому щорічний письмовий звіт про результати своєї діяльності.

Європарламент наділений повноваженнями проводити розслідування: на вимогу чверті його членів він може створити тимчасову слідчу комісію для того, щоб, не перешкоджаючи реалізації повноважень інших компетентних інститутів та органів, перевірити, чи мав місце факт правопорушення або порушення порядку управління під час застосування права ЄС (ст. 226 ДФЄС). Слідчі комісії, які виявляють нові факти та привертають увагу громадськості до певних аспектів діяльності інститутів ЄС, є одним із механізмів реалізації контрольної функції Парламенту. Порядок здійснення права на розслідування здійснюється Парламентом за власною ініціативою згідно з регламентом, який приймається відповідно до спеціальної законодавчої процедури після схвалення Радою і Комісією (ч. 3 ст. 226 ДФЄС).

Розглядаючи механізми парламентського контролю та розширення впливу громадян ЄС на процес прийняття рішень у Союзі, слід звернути увагу на деякі процедури. Передусім йдеться про право на подання індивідуальних та колективних петицій (право на петицію мають фізичні та юридичні особи ЄС), які підлягають обов'язковому розгляду Європарламентом, за умови якщо ця петиція стосується питань компетенції Союзу. Зважаючи на обставини справи Комітет з петицій може передати петицію на розгляд пленарної сесії Парламенту або, висловивши офіційну думку, просити Голову Європарламенту передати її на розгляд Комісії чи Ради ЄС.

Ще одним елементом парламентського контролю ЄС є запити депутатів. Письмові та усні запити, які депутати Парламенту подають на підставі ст. 230 ДФЄС, дають можливість отримати виключну інформацію щодо певних подій або передбачають прийняття певного рішення стосовно Комісії. Якщо спочатку запити подавалися лише до Комісії, то згодом інші інститути ЄС також погодилися відповідати на них. У 1976 р. на Паризькому саміті глави держав та урядів поширили цю практику на сферу спільної зовнішньої політики та політики безпеки, зобов'язавши засідання міністрів закордонних справ держав-членів (згодом формалізовані в Раді ЄС) відповідати на запити Парламенту.

Консультативна процедура застосовується до обмеженого кола сфер правотворчості. Одержання консультативного висновку Європейського Парламенту вимагається, якщо приймаються міжнародні договори в рамках спільної зовнішньої політики та політики безпеки. Повноваження Європарламенту у сфері здійснення СЗППБ можна порівнювати з компетенцією національних парламентів у сфері зовнішніх зносин. Установчими договорами передбачені різні форми участі Парламенту у сфері зовнішніх зносин: **від консультацій** до надання згоди на ті чи інші дії у цій сфері. Так, угоди про створення асоціацій з державами або міжнародними організаціями, угоди про приєднання Союзу до ЄКПЛ, угоди, які при

організації процедур співпраці створюють інституційний механізм, угоди, які мають важливі бюджетні наслідки для ЄС, та угоди, що поширюють свою дію на сфери, стосовно яких застосовується звичайна чи спеціальна законодавча процедура, коли вимагається схвалення з боку Парламенту, укладаються після отримання його згоди (ст. 218 ДФЄС). Європарламент також надає згоду на початок переговорів про прийняття держав до ЄС або про вихід з нього (статті 49 та 50 ДЄС). Його згода необхідна також для застосування заходів стосовно держав-членів, які допускають суттєві умисні порушення цінностей, на яких заснований Союз (ст. 7 ДЄС). Європарламент консультує Високого представника Союзу із зовнішніх справ і політики безпеки з приводу головних аспектів і основоположних пріоритетів СЗППБ і СПБО, а також може звертатися з питаннями до Ради та Високого представника чи давати їм рекомендації. Також він організовує щорічні дискусії про стан справ у цих сферах (ст. 36 ДЄС).

Необхідно також зазначити, що Європарламент наділений правом звернення до Суду ЄС стосовно законності актів Союзу (ст. 263 ДФЄС), а також отримання від Суду висновку щодо відповідності проекту міжнародної угоди положенням Договору про ЄС (ч. 1 ст. 218 ДФЄС).

Проведений аналіз засвідчує, що Європейський Парламент є інститутом, який найбільш еволюціонував у процесі поглиблення інтеграції, про що свідчить зміна порядку його формування, розширення законодавчих, контрольних, бюджетних і зовнішньополітичних повноважень. При цьому він має значний потенціал для свого подальшого розвитку, оскільки є єдиною серед інституцій Союзу, легітимність якої забезпечується безпосереднім волевиявленням громадян ЄС, інтереси яких він покликаний відображати і реалізовувати у політиці інтеграційного об'єднання.