

## Правовий статус Європейської Комісії

План:

1. Еволюція правового статусу Європейської Комісії.
2. Склад та порядок формування Європейської Комісії.
3. Інститут незалежності комісарів та вимоги до комісарів.
4. Повноваження Європейської Комісії.

**1. Еволюція правового статусу Європейської Комісії.** Вищий керівний орган створювався як ключовий інститут, який був покликаний визначати пріоритети розвитку ЄСВС і забезпечити досягнення цілей інтеграції (ст. 8 ДЄСВС), для його членів, кандидатури яких висували національні уряди і які призначалися за їх спільною згодою, а також держав-членів була вироблена система вимог (ст. 9 ДЄСВС), яка мала забезпечити наднаціональний характер інституту і незалежність працюючих у ньому чиновників. Мова йде, зокрема, про таке: члени Комісії зобов'язані діяти в інтересах Співтовариства; їм забороняється звертатися із запитом і отримувати інструкції від будь-якого уряду або іншого органу; вони зобов'язані утримуватися від дій, що несумісні з їх обов'язками; їм забороняється займатися іншою діяльністю за винагороду або безоплатно; на держави-члени покладалася обов'язок поважати незалежність членів Комісії і відповідно утримуватися від спроб вплинути на них під час виконання ними своїх обов'язків. Слід підкреслити, що з метою забезпечення максимальної незалежності Комісії і її членів вказані вимоги поширювали свою дію як на час перебування вказаних чиновників на посадах, так і після звільнення з них (ст. 9 ДЄСВС). Порухення цих вимог було підставою для звільнення Судом (за запитом Ради або Комісії) члена Комісії з посади або позбавлення права на пенсію чи інших привілеїв, що замінюють її. Слід зазначити, що в цілому такі вимоги у незмінному вигляді діють і сьогодні.

Провал ратифікації ДЄОС і припинення розробки проекту ДЄПС, а також занепокоєння національних урядів щодо того, що наділення Комісії

ЄЕС повноваженнями, які реалізовував Вищий керівний орган ЄСВС, в умовах надзвичайно широкої компетенції ЄЕС призведе до суттєвого посилення ролі наднаціональних інститутів, негативно позначилися на статусі Комісії. Як наслідок, під час створення ЄЕС і Євроатому їх інституційні системи були побудовані на інших засадах: Комісія в ієрархії інститутів з першого місця опустилася на третє, тоді як Рада з третього місця піднялася на друге (ст. 4 ДЄЕС). Така перестановка в інституційній системі призвела до зміни повноважень інститутів і співвідношення між ними. Так, до Ради перейшло не лише право прийняття рішень (за ДЄСВС (ст. 14) це право належало Комісії), але й визначення умов їх застосування та здійснення управлінських дій (ст. 145 ДЄЕС), що обмежило повноваження Комісії. Крім того, в ЄЕС було запроваджено більш жорсткий контроль з боку Ради за Комісією, аніж аналогічний контроль Ради за Вищим керівним органом в ЄСВС.

Підписання Римських договорів стало не єдиним фактом, що призвів до суттєвого послаблення позицій Комісії. У 1965 р. було підписано Договір про злиття, відповідно до якого з 1967 р. повинна була працювати єдина для трьох Співтовариств Комісія, що мало привести до підвищення її значення. Проте насправді було запущено протилежний процес. Зниження активності Комісії під час розв'язання питань, які зачіпали інтереси провідних держав-членів, і, як наслідок, довіри до неї з боку національних урядів відбулося під час кризи «пустого крісла». У результаті, хоча Комісія продовжувала розробляти законопроекти і доповіді з актуальних питань, проте без активної підтримки з боку тандему Німеччина–Франція і в умовах постійних змін голови Комісії вони не мали шансів на реалізацію. У результаті Комісія поступово відійшла від активного відстоювання перед Радою власної позиції з розроблених нею законопроектів і спиралася на положення ст. 100 ДЄЕС, які передбачали прийняття законопроектів одноголосно членами Ради.

Ситуація ще більш ускладнилася після того, як розпочався процес розширення Європейських співтовариств, який передбачав перерозподіл

посад, оскільки існувала потреба у дотриманні національних квот при організації Комісії. Про пониження ролі Комісії і певною мірою зневажливе ставлення до неї з боку національних урядів свідчить те, що голова Комісії не брав участі у підписанні договорів про розширення Співтовариств, а її роль при підготовці Ломейської конвенції 1975 р. була обмежена суто технічною та адміністративною підтримкою держав-членів.

У цілому слід погодитися з висновком про те, що, з 80-х рр. розвиток інституційної структури ЄС відбувався шляхом зростання ролі й розширення повноважень Комісії, внаслідок чого вона поряд з Радою перетворилася на провідний інститут ЄС, а їх повноваження набули збалансованості. Щоправда збереження цієї тенденції вимагало від Комісії значних зусиль, що пов'язано з двома головними причинами.

По-перше, організаційний принцип Союзу – представництво власних інтересів: кожний інститут розглядає себе як опору власних інтересів – національних чи комунітарних, які він покликаний просувати і захищати.

По-друге, певна конкуренція існує між інститутами (Європарламент і Комісія), що належать до категорії наднаціональних. Так, Європарламент завжди прагнув набути повноважень, які властиві національному парламенту (наприклад, право законодавчої ініціативи) і які на рівні Союзу є монополією Комісії. Парламент може ініціювати прийняття певного законодавчого акта шляхом внесення відповідних пропозицій до Комісії, але остання може як розробити відповідний акт на їх основі, так і вмотивовано відмовити в їх розробці. Якщо набути права законодавчої ініціативи Парламенту не вдалося, то розширити свої законодавчі повноваження за рахунок Комісії він все ж таки зміг. Так, Комісію було виключено зі складу Узгоджувального комітету, за результатами роботи якого Рада і Європарламент здатні змінити пропозиції Комісії без її згоди, причому для цього не вимагається одноголосного рішення Ради.

Амстердамський договір не змінив порядок формування Комісії, однак позначився на порядку її функціонування: якщо раніше думка Парламенту

щодо кандидатури голови Комісії мала рекомендаційний характер, то відтепер набувала обов'язковості; підвищився статус голови Комісії (його згода стала необхідною для призначення комісарів), впливовість якого перестала залежати від його особистих здібностей і підтримки з боку національних урядів. Однак, положення, які змінювали статус голови Комісії, були закріплені не в тексті Договору, а в Декларації про організацію і функціонування Комісії. Цей факт зайвий раз свідчить про те, що держави-члени побоювалися, щоб Комісія не перетворилася на «європейський уряд». Загалом, починаючи з цього етапу реформування інституційної системи об'єднання, зміни в порядку організації й функціонування Комісії були обумовлені змінами у порядку голосування і визначення кваліфікованої більшості в Раді, що суттєво ускладнювало досягнення компромісу між державами-членами.

Позиції Комісії були істотно підірвані через відставку її складу на чолі с Ж. Сантером. Як відомо, Європарламент отримав такий потужний засіб впливу на Комісію як постановка питання про винесення їй вотуму недовіри, що наближує Комісію за статусом до національного уряду. Інститут парламентської відповідальності Комісії означає, що за ініціативою депутатів Європарламент двома третинами голосів, що становлять абсолютну більшість його членів, може висловити недовіру Комісії, що тягне за собою її колективну відставку. Вважалося, що це повноваження Парламенту з категорії «сплячих», доки в 1999 р. виникла реальна загроза його застосування. І хоча ця процедура не була реалізована, іміджу Комісії було завдано нищівного удару. Крім того, стало очевидно, що Європарламент може реально впливати на долю Комісії.

З метою відновлення довіри до себе Комісія ініціювала запровадження правил і процедур, які б унеможливили поведінку і практику, що призвели до відставки Комісії Ж. Сантера; здійснила реформу цивільної служби ЄС; прийняла кодекс поведінки членів Комісії; почала послідовно реалізовувати вимогу стосовно обґрунтованості рішень, що нею

ухвалюються тощо. Крім того Комісія звернулася до Суду ЄС, який використав цю справу, аби вперше у своїй практиці дати авторитетне тлумачення вимог установчих договорів до чиновників ЄС вищого рангу

Нова спроба обмеження законодавчих повноважень Комісії на користь Ради мала місце напередодні підписання Ніццького договору. Про гостроту ситуації свідчать висловлювання голови Комісії Р. Проді в Європарламенті, де він заявив, що без належних повноважень Комісія перетвориться на дискусійний клуб, нездатний відстоювати спільні інтереси держав-членів, а також під час зустрічі з канцлером ФРН, якого він попередив, що планує об'єднати невеликі країни ЄС проти будь-яких спроб Франції та Німеччини обмежити повноваження Комісії.

Ніццький договір викликав неоднозначну оцінку дослідників з точки зору результатів реформи Комісії: якщо, з одного боку, відбулося посилення наднаціональних засад в організації її роботи, про що свідчать зміни у порядку її формування (голова Комісії затверджується кваліфікованою більшістю членів Європейської Ради; кандидатури членів Комісії вносяться державами-членами; кінцевий склад Комісії формується Радою за згодою голови Комісії, після чого він схвалюється Європарламентом і остаточно затверджується кваліфікованою більшістю на засіданні Ради (ст. 214 ДЄСПВ)), то з другого – окремі положення, що символізують таке посилення, мали фіктивний характер (процедура затвердження складу Комісії кваліфікованою більшістю голосів Ради і необхідність отримання згоди голови Комісії на призначення інших її членів має значення, коли кожна держава-член висуне декілька кандидатур на одне місце – в іншому разі голова Комісії і Рада виступають статистами, здійснюючи свій вибір без реальної можливості вибору), що знецінювало їх зміст.

Головний здобуток Ніццького договору полягав у просуванні в напрямі перетворення голови Комісії на реального керівника цього інституту, про що свідчить закріплення за ним права здійснення політичного керівництва, визначення структури Комісії, розподілу і перерозподілу

повноважень між її членами, здійснення поточного контролю за їх діяльністю. Відповідно до Процедурних правил пріоритети в роботі Комісії, а також її щорічна робоча програма мають збігатися з політичним баченням ситуації Комісії. При цьому Комісія повинна визначати свої перспективні стратегічні цілі й Щорічну політичну стратегію, на основі якої розробляється робоча програма і попередній бюджет на наступний рік, відповідно до політичних вказівок її голови (ст. 1 Процедурних правил Комісії). Голова Комісії представляє програму Парламенту і відповідає на запитання депутатів, які стосуються законопроектів, що впливають з цієї програми. Впливовість голови визначається також його одноособовим правом розподіляти посади серед інших членів Комісії. Голова вносить свої пропозиції стосовно розподілу посад після попередніх неформальних консультацій зі своїми колегами. Показово, що розподіл обов'язків серед членів Комісії чітко не регулюється її Процедурними правилами. У результаті вирішальну роль у цьому питанні відіграє голова Комісії, який спирається на загальне положення про те, що він розподіляє між членами Комісії сфери діяльності. При цьому голова може змінити своє рішення у будь-який час (ст. 3 Процедурних правил).

Затягування з реформуванням Комісії сприяло зменшенню ефективності її діяльності. На сьогодні ресурси Комісії несумірні з тими завданнями, що стоять перед нею. За кількістю співробітників її можна порівняти з адміністрацією великого міста, а масштаб її повноважень з середини 1980-х рр. стрімко зростає. Як наслідок Комісія дедалі гірше справлялася зі своїми обов'язками навіть у пріоритетних сферах і була нездатна якісно визначати ці пріоритети. Реформи певною мірою підвищили ступінь ефективності і транспарентності Комісії, проте не могли вирішити принципового протиріччя: створена як мотор інтеграції Комісія вимушена здійснювати широке коло виконавчих функцій, що відволікає її адміністративні ресурси і не дозволяє якісно здійснювати перспективне планування.

Великі сподівання на реформування Комісії та посилення повноважень її голови покладалися на Конвент з розробки проекту Конституції для Європи. Однак вони виявилися марними. У підсумку строк реформування Комісії було відкладено до 2014 р., коли кількість членів Комісії має становити дві третини від загальної кількості держав-членів і буде визначено принцип ротації в її складі. Гальмування питання реформування Комісії було обумовлене бажанням держав-членів за будь-яку ціну зберегти принцип рівного представництва в організації цього інституту і прагненням не допустити трансформації Комісії у публічно-політичний інститут.

Лісабонський договір також не виправдав сподівання прибічників ідеї реформування Комісії. Хоча він містить цілий ряд новел щодо реформування інституційної системи, однак він не передбачає такого важливого для підвищення ефективності діяльності Союзу кроку, як реформа Комісії. Надання *de jure* голові Комісії право на свій розсуд розподіляти портфелі між її членами зовсім не означає, що *de facto* він може це робити, оскільки насправді виявляється заручником побажань національних урядів. Серед положень, які певною мірою посилюють позиції Комісії і голови, слід назвати такі.

Європейська Комісія (ст. 17 ДЕС, ст. ст. 244 – 250 ДФЕС) є представником наднаціональних, тобто спільних інтересів держав-членів. Серед інститутів Союзу Європейська Комісія (далі – Єврокомісія, ЄК, Комісія), напевно, є органом, який найважче класифікувати. Вона не є повною мірою ні виконавчим, ні законодавчим органом, але поєднує в собі одночасно обидві ці функції, вона одночасно є гарантом установчих договорів та має монополію законодавчої ініціативи, її аналогів не існує у світі.

Основне місце розташування Єврокомісії Брюссель, штаб-квартира розташована у будинку Берлеймон (Berlaymont), деякі з її служб працюють у Люксембурзі. У своїй діяльності вона спирається безпосередньо на установчі договори об'єднання та свій Внутрішній регламент. Відповідно до Договору

про ЄС, Комісія обстоює загальний інтерес Союзу та висуває належні ініціативи в цьому напрямку. Вона контролює дотримання державами-членами Договорів та актів, що приймаються для їх розвитку інститутами ЄС, здійснює під контролем Суду ЄС нагляд за дотриманням права Європейського Союзу. Комісія забезпечує виконання бюджету і керівництво відповідними програмами, здійснює функції координації, виконання і управління відповідно до умов, передбачених Договорами. За винятком сфери зовнішньої політики і політики безпеки та інших випадків, передбачених Договорами, ЄК забезпечує зовнішнє представництво Союзу. Вона здійснює ініціативи, пов'язані із щорічним програмуванням і довгостроковим плануванням дій Союзу і забезпечує реалізацію міжінституційних угод .

Комісія традиційно майже монополізує право законодавчої ініціативи, інколи навіть говорять, що Комісія наділена ексклюзивним правом законодавчої ініціативи. Законодавчі акти Союзу можуть прийматися тільки на основі пропозицій Комісії, крім випадків, коли Договорами передбачене інше. Інші, тобто незаконодавчі нормативно-правові акти схвалюються за пропозицією Комісії, якщо це передбачено Договорами. У цьому контексті цікавим нововведенням є певне долучення до процесу прийняття рішень в ЄС національних парламентів. Вони отримують можливість здійснювати моніторинг законодавчих пропозицій Комісії з метою контролю за дотриманням принципу субсидіарності. Якщо протягом восьми тижнів після обнародування пропозиції Комісії більше третини парламентів країн Євросоюзу заявляють та обґрунтовують, що вона не відповідає принципу субсидіарності, то така пропозиція має бути переглянута. «Важливо, однак, не стільки це, скільки те, що вони реально долучаються до справ ЄС» . Крім того, не можна не зазначити, що відповідно до нової редакції розділу II ДЕС під назвою «Положення щодо демократичних принципів» право ініціювати розробку нових правових актів на рівні ЄС вперше надається і безпосередньо громадянам Союзу. Це право отримало назву «громадянська ініціатива», для



здійснення якої необхідна підтримка щонайменше 1 млн. громадян з різних держав-членів Євросоюзу. Таким чином, громадянам надані додаткові права та гарантії на участь у керівництві Європейським Союзом.

## **2. Склад та порядок формування Європейської Комісії.**

Порівняно детально в новій редакції установчих договорів Союзу регламентується і порядок формування Комісії. Раніше члени Комісії призначалися за загальною згодою держав-членів строком на чотири роки. Ще Маастрихтський договір реформував процедуру формування Європейської Комісії, одночасно розширивши мандат Комісії до п'яти років. Надалі реформи процедури формування Комісії були передбачені Амстердамським, Ніщьким і Лісабонським договорами, в яких поступово відбувалися суттєві зміни порядку висунення та призначення Голови Комісії та її членів, спрямовані на посилення демократичного контролю за формуванням Єврокомісії.

Мандат Комісії – п'ять років, тобто дорівнює строку повноважень Парламенту. Зважаючи на результати виборів в Європарламент, і після проведення відповідних консультацій Європейська Рада, виносячи ухвалу кваліфікованою більшістю голосів, пропонує Європарламенту кандидатуру на заміщення поста Голови Комісії. Цей кандидат вважається обраним, якщо отримає підтримку більшості депутатів. Якщо запропонований кандидат не набирає необхідну більшість голосів депутатів, то Європейська Рада, ухвалюючи рішення кваліфікованою більшістю голосів, пропонує протягом одного місяця кандидатуру нового кандидата, яка проходить ту саму процедуру обрання.

Коли кандидат на пост Голови отримує необхідну підтримку Парламенту, Рада переходить до наступного етапу формування Комісії. За згодою разом з новообраним Головою Комісії Рада затверджує список інших осіб, яких він пропонує призначити членами Комісії. Підбір таких осіб здійснюється на базі побажань держав-членів відповідно до критеріїв, передбачених у Договорі. Кожен кандидат проходить співбесіду в

профільних парламентських комісіях, під час якої парламентарії мають змогу познайомитися із запропонованим кандидатом, оцінити його серйозність і знання європейських справ. Надалі Голова Комісії, Високий представник та інші члени Комісії як загальна колегія пропонуються на затвердження Європарламенту. Схвалений склад Комісії призначається Європейською Радою, яка ухвалює рішення кваліфікованою більшістю голосів. Діюча процедура формування Комісії дійсно має суттєві відмінності в порівняно з колишнім порядком. Якщо раніше установчі договори вимагали повної згоди всіх держав-членів щодо кандидатів на посаду Голови і членів Комісії, то нині для висунення та затвердження відповідних кандидатів необхідна кваліфікована більшість голосів. Це означає, що ті чи інші кандидати, у тому числі й Голова, можуть бути висунуті на посаду, навіть якщо вони не мають підтримки всіх держав-членів.

Установчі акти, на жаль, не містять положень, які б детально регламентували структуру Європейської Комісії. В обох Договорах йдеться лише про Голову та членів Комісії, а також про Високого представника із закордонних справах і політики безпеки. Саме вони, напевно, виступають центральними структурними елементами.

Більш-менш детально установчі договори визначають роль Голови Європейської Комісії. Загальна тенденція з цього питання свідчить про підвищення ролі цієї посади. Спочатку Голова Комісії виконував переважно суто адміністративну роль, його вплив на хід справ визначався не стільки займаною посадою, скільки особистим авторитетом, але з плином часу він перетворився на фігуру значного політичного масштабу. Нині Договір підтверджує особливий статус і роль Голови Комісії як не просто першого з рівних, а керівника ЄК.

Голова Комісії визначає загальну орієнтацію діяльності ЄК, вирішує питання внутрішньої організації Комісії, з тим щоб забезпечити згуртованість, ефективність і колегіальність в її діяльності (це не означає, що він може самотійно змінювати структуру ЄК, обумовлену в ДЕС, зокрема

відносно Високого представника у закордонних справах і політиці безпеки), призначає заступників голови (окрім Високого представника) з числа членів Комісії. Він також може відправити членів Комісії у відставку відповідно до правил, встановлених ДЕС, однак Високий представник з закордонних справ і політики безпеки подає у відставку тільки відповідно до особливої процедури.

### **3. Інститут незалежності комісарів та вимоги до комісарів.**

Члени Комісії обираються з числа осіб компетентних і відомих своєю європейською ангажованістю (тобто бажанням і готовністю відстоювати загальносоюзні інтереси), що у свою чергу повинно гарантувати їх незалежність. Окрім зазначених вимог можна вказати на те, що кандидат має бути громадянином Європейського Союзу та мати високі морально-етичні якості. Оскільки кожен громадянин держави-члена ЄС є автоматично громадянином самого Союзу, то ніяких юридичних складнощів з питань громадянства під час формування Комісії не виникає. Вимога щодо має високих професійних якостей кандидата передається, в першу чергу, на розсуд державам-членам, і, як правило, на практиці висуваються особи, які вже займали високі пости у національних урядах, що напевно має підтверджувати їх компетенцію. Втім, кожна країна має свої власні критерії вибору, тому «Комісія відбиває розмаїття талантів і покликань: політичні діячі, державні службовці й академіки» .

Щодо морально-етичних вимог, по-перше, Договір підкреслює, що Комісія повністю незалежна у своїй діяльності. Члени Комісії не повинні вимагати або отримувати будь-які інструкції від жодного з урядів чи інститутів, органів або організації. Слід відмітити, що порушення принципу незалежності є підставою для визнання поведінки комісара такою, яка не відповідає вимогам, передбаченим у Договорах, і, як наслідок, може спричинити постановку питання щодо примусової відставки відповідного члена Комісії. По-друге, комісари мають утримуватися від будь-яких дій, несумісних з їхнім статусом або із здійсненням покладених на них функцій.

Члени Комісії під час перебування на посаді не можуть займатися будь-якою професійною діяльністю, оплачуваною або неоплачуваною. Приступаючи до виконання своїх обов'язків, вони урочисто присягають поважати під час строку повноважень зобов'язання, що випливають із перебування на посаді, зокрема обов'язок поводитися чесно та розважливо. У разі будь-якого порушення цих зобов'язань може бути прийняте рішення про те, що відповідний член з огляду на обставини має бути примусово звільнений. Вимоги щодо чесності та розважливості поширюються на комісарів й після закінчення строку їхніх повноважень. Це може стосуватися займання колишнім комісаром у майбутньому певних посад або отримання якихось матеріальних вигод тощо. Проте питання відповідальності у цьому разі вирішується дещо інакше, колишній член Комісії може бути позбавлений права на пенсію чи інші пільги.

Вирішення питання щодо примусового звільнення члена Комісії належить до юрисдикції Суду ЄС. Ініціювати справу може сама Комісія або Рада, яка діє простою більшістю. І якщо будь-який член Комісії вже не відповідає вимогам, необхідним для виконання його обов'язків, або якщо він винний у вчиненні серйозного проступку, Суд вирішує питання про застосування відповідних санкцій.

Посада, вакантна внаслідок примусового звільнення, а також можливої відставки або смерті члена Комісії, заповнюється на залишок строку перебування на посаді попереднього члена новим, який має таке ж громадянство та призначений у такому ж порядку, в якому призначаються нові члени Комісії. Рада, однак, діючи одностайно за пропозицією Голови Комісії, може прийняти рішення про те, що така вакантна посада не потребує заповнення, зокрема, коли залишок строку перебування на посаді члена Комісії є коротким.

Практика функціонування Європейської Комісії доводить, що притягнення до індивідуальної відповідальності членів Комісії явище не поширене. Тим не менш, факти такого роду зловживань владою мали місце.

Найбільш відомим прикладом є криза та відставка Комісії Сантера. Політична криза, яка призвела до дострокової відставки Комісії, була викликана саме порушеннями морально-етичних вимог, які стали широко відомі та призвели до постановки питання щодо довіри Комісії з боку парламентаріїв. Вотум недовіри Парламентом винесено так і не було, адже Комісія за своїм рішенням дострокові пішла у відставку.

Як бачимо, Комісія також несе колегіальну відповідальність перед Європарламентом, який може прийняти резолюцію недовіри Комісії. Якщо така резолюція недовіри прийнята, члени Комісії повинні колективно подати у відставку. У випадку такої відставки всіх членів Комісії вони продовжують виконувати свої обов'язки і опікуватися поточними справами, доки їх не буде замінено на залишок строку їхнього перебування на посаді.

Окрім того, до структури Комісії входять генеральні директорати та спеціалізовані служби. Саме вони здійснюють підготовку та контроль за виконанням рішень Комісії. Кількість і коло повноважень генеральних директоратів і служб не збігаються з кількістю членів Комісії та з їх повноваженнями. Один член Комісії може мати у своєму підпорядкуванні кількох генеральних директорів, або, навпаки, коло обов'язків одного генерального директорату може поширюватися на кількох членів Комісії, або комісар взагалі може не мати у підпорядкуванні генерального директорату [32]. Ієрархічної залежності між різними генеральними директоратами не існує, навіть якщо на практиці одні з них вважаються більш впливовими і престижними.

Особливе, надзвичайно важливе місце серед структурних підрозділів Комісії належить Генеральному Секретаріату, який допомагає Голові під час організації всієї роботи Комісії. Не менш важливе значення має юридична служба, без участі якої на розгляд комісії не може бути винесено жодного проекту рішення.

**4. Повноваження Європейської Комісії.** Головним призначенням Комісії є те, що вона обстоює загальний інтерес Союзу та висуває належні

ініціативи в цьому напрямі. Комісія забезпечує виконання установчих договорів, а так само й інших нормативних правових актів, які ухвалюються інститутами Союзу задля їх виконання. Комісія під контролем Суду Європейського Союзу наглядає за застосуванням права Союзу. Вона виконує бюджет та керує програмами, здійснює координаційну, виконавчу та управлінську функції, забезпечує представництво Союзу в зовнішніх відносинах, за винятком сфери спільної зовнішньої та безпекової політики та інших випадків, обумовлених установчими договорами. Окрім того, вона ініціює щорічне та багаторічне планування діяльності Союзу з метою досягнення міжінституційних домовленостей.

Аналіз повноважень Комісії свідчить про те, що до них належать повноваження, які закріплені безпосередньо в установчих договорах (основні, першочергові), та інші повноваження, які надаються Комісії за рішеннями Ради та Парламенту (похідні, делеговані). Звідси випливає, що на відміну від інших інституцій, обсяг повноважень Комісії має тенденцію до постійного розширення в результаті поступового наділення її новими правами та обов'язками з прийняттям Парламентом і Радою нових законодавчих актів.

За своїм змістом повноваження Єврокомісії є дуже широкими: збір інформації; проведення перевірок й інспекцій; притягнення до відповідальності держав-членів, які порушують приписи права Євросоюзу; накладення штрафів; перевірка на відповідність праву ЄС нормативних актів держав-членів або їх проектів, а також санкціонування певних заходів держав-членів; проведення колективних переговорів з профспілками і роботодавцями; розробка та виконання бюджету; представництво ЄС у міжнародних відносинах, включаючи право вести переговори; ухвалення нормативних та індивідуальних актів (у першу чергу актів делегованого законодавства) тощо. Особливе значення серед повноважень Комісії належить їй виключному праву на законодавчу ініціативу, яке полягає у тому, що, за деякими винятками, лише Комісія має право вносити на розгляд Ради

ЄС та Парламенту проекти майбутніх нормативних актів Союзу, що суттєво підвищує роль Комісії у діяльності Союзу в цілому, а особливо у законодавчому процесі. Зазвичай усе це різноманіття повноважень поділяють на певні блоки, серед яких, на нашу думку, можна виокремити: забезпечення виконання установчих договорів та інших норм права Євросоюзу (функція охоронця установчих договорів, як її називають у західній доктрині); участь у нормотворчому процесі, передусім, визначення політичного курсу Союзу шляхом розробки законопроектів і висунення відповідних законодавчих ініціатив (так звана функція мотора інтеграції); здійснення повноважень з управління (адміністративна функція); а також здійснення функцій зовнішньополітичного представництва та зовнішніх зв'язків. Втім, запропонований поділ (як і будь-який інший варіант поділу) є умовним і не враховує деяких нюансів.

У загальному вигляді повноваження Комісії зі збору інформації закріплено у ст. 337 ДФЄС, а щодо конкретних сфер деталізується в інших нормах установчих договорів і нормативних актів ЄС. Це повноваження, з однієї сторони, містить право чи іноді обов'язок самої Комісії збирати інформацію, здійснювати різноманітні інспекції та перевірки у державах-членах, на підприємствах і в організаціях, а з другої, обов'язок, у певних випадках, держав-членів чи приватних осіб повідомляти Комісію про деякі свої дії або рішення. Роботу зі збору інформації здійснюють численні агентства, офіси, статистичні служби, дослідні центри та інші спеціалізовані установи. Відповідні дані містяться у щорічних звітах і доповідях Комісії.

До обов'язків Комісії входить не лише виявлення на підставі отриманої інформації існування певних порушень права ЄС, але й вжиття заходів з їх ліквідації. З цією метою Комісія має повноваження проводити слідчі дії, встановлювати факти порушення та ухвалювати відповідні рішення з застосування санкцій, що має місце, як правило, у спеціальних сферах (наприклад, право конкуренції, здійснення фінансових обов'язків, дотримання бюджетного режиму тощо), а крім того, звертатися до Суду ЄС з

позовом до держави-члена зі звинуваченням її у невиконанні договірних зобов'язань у порядку ст. 258 ДФЄС.

Загалом держави-члени дотримуються договорів, інакше ЄС просто не зміг би функціонувати, тим більше, що ст. 4 ДЄС встановлює обов'язок держав-членів вживати усіх належних заходів, загальних або спеціальних, щоб забезпечити виконання зобов'язань, що випливають з установчих договорів або з актів установ Союзу, а також сприяти виконанню завдань Союзу й утримуватися від будь-яких дій, що можуть загрожувати досягненню цілей Союзу. Більшість порушень, яких припускаються держави, є наслідком щирого нерозуміння, неправильного тлумачення, затримань з впровадженням законів у національне законодавство. Втім навмисне невиконання законів також трапляється, особливо у сфері політики конкуренції та внутрішнього ринку .

**Адміністративна стадія** є найважливішою в процедурі припинення невиконання зобов'язання, оскільки включає переговори з державою-членом і пошук досягнення згоди без використання примусу, а також вироблення практики, якої у майбутньому будуть дотримуватися держави-члени. Переговори тут є головною формою вирішення спору, а судовий розгляд є лише частиною цього процесу, іноді неминучою, але другорядною. Тож коли Комісія вирішує вдатися до певних дій проти порушника, як правило, вона діє неквапно й обережно. Спочатку надсилається формальне повідомлення, на яке відповідна держава має надати свої пояснення. На відповідь держава-член має два місяці. Якщо в цей строк відповіді не надходить або ж надходить, але не містить задовільного пояснення, Комісія робить обґрунтований висновок, в якому пояснює чому, на її думку, держава-член порушує положення договору. І знову, зазвичай, Комісія надає державі два місяці на те, щоби виправити порушення. Більшість випадків завершуються на етапі формального повідомлення або обґрунтованого висновку. Якщо ж перелічені заходи не дали жодних результатів, Комісія вимушена звернутися до Суду ЄС.



**Судова стадія.** Рішення Суду, в якому він констатує факт порушення, є обов'язковим для виконання державою-членом. Нагляд за його виконанням знову ж покладається на Комісію. Якщо Комісія вважатиме, що відповідна держава-член не вжила необхідних заходів для виконання рішення Суду, вона може, після надання державі можливості надати свої пояснення, знову винести це питання на розгляд Суду, одночасно визначивши розмір твердої суми або пені, що підлягають сплаті відповідною державою-членом (ч. 2 ст. 260 ДФЄС). Функції Комісії в рамках ст. 260 ДФЄС дещо різняться від функцій у межах ст. 258. Так, «в процедурі за ст. 258 Комісія більшою частиною веде переговори в дусі співробітництва, використовуючи «м'яке право», а у процедурі за ст. 260 вона виступає як прокурор. Такий умовний поділ виникає через те, що в рамках процедури за ст. 260 Комісія має справу із державою-членом, яка знехтувала рішенням Суду ЄС, а таке порушення саме по собі має серйозний характер».

За результатами судового розгляду Суд може зобов'язати державу сплатити визначені Комісією штрафні санкції. Застосування штрафних санкцій мало місце, наприклад, відносно Греції (щоденна пеня у 20 000 євро), яка у 2000 році не виконала рішення Суду про закриття великого сховища відходів на острові Крит; відносно Іспанії (пеня у розмірі 624 150 євро за рік за невиконання директиви ЄС про якість пляжних вод); відносно Франції (штраф у розмірі 20 млн. євро та пеня – 57 761 250 євро кожні півроку до виправлення ситуації) за незабезпечення належним чином контролю за діяльністю з рибальства, а також внаслідок затримання трансформації директиви ЄС про розповсюдження генетично модифікованих організмів до навколишнього середовища (штраф 10 млн. євро) тощо. Усі вказані суми надходять до бюджету інтеграційного об'єднання. Такою є процедура розслідування за фактами порушень права ЄС державами-членами, що ж стосується приватних осіб, то, за загальним правилом, контроль за дотриманням норм права ЄС громадянами та юридичними особами здійснюють безпосередньо держави-члени, вони ж притягають порушників

до відповідальності. І все ж таки в деяких випадках Комісія має право здійснювати розслідування та самостійно, без звернення до Суду, накладати штрафні санкції на підприємства, які порушують норми права ЄС.

Процедура розслідування та накладення санкцій на підприємство-порушника дуже схожа на судову процедуру, що наближає діяльність Комісії до здійснення певних правосудних, а точніше, так званих квазісудових функцій. Такої думки дотримується, наприклад, П. Крейг, зазначаючи, що «...Комісія не є судом взагалі, але більш схожа на орган, який виконує судові функції». Прикладами такої діяльності Комісії можуть бути: рішення у справі «Volkswagen», за яким Комісія зобов'язала «Volkswagen» AG сплатити штраф у розмірі 102 млн. євро за зловживання конкурентними правилами гри в транскордонній торгівлі автомобілями; штраф, накладений Комісією на компанію Wanadoo Interactive, яка є філіалом France Telecom, на 10,35 млн євро за зловживання домінуючим положенням на ринку Інтернет послуг; гучне розслідування Комісії у справі проти корпорації Microsoft, у результаті якого Комісія наклала на корпорацію штраф у розмірі 497 млн євро за порушення права з конкуренції ЄС.

Окрім розслідувань вже скоєних правопорушень, Комісія наділена превентивними повноваженнями, а саме попереднім контролем. Це означає, що в чітко визначених галузях для виконання певних дій або видання певних нормативних актів держава-член повинна подати план цих дій або проект нормативних актів для затвердження Комісією. Комісія, у свою чергу, може як дозволити вчинити такі дії, так і заборонити.

Характеризуючи діяльність Єврокомісії у сфері **нормотворчості**, можна виокремити два основні напрями її повноважень. Передусім, Комісія безпосередньо бере участь у розробці нормативно-правових актів і їх здійсненні. Водночас діяльність Комісії у цій сфері охоплює також програмування розвитку Союзу шляхом висунення різноманітних програм, пропозицій, побажань, рекомендацій і висновків, які у більшості випадків мають інформаційний характер.

Такі рекомендації та висновки Комісія може приймати за власною ініціативою або за запитами інших інститутів. Чітких критеріїв щодо форми цих актів не існує, вони можуть містити програми підготовки і здійснення певних заходів, спрямованих на забезпечення функціонування Євросоюзу, реалізацію його цілей і завдань. З цією метою Комісія постійно публікує різного роду Білі та Зелені книги, декларації, комюніке, заяви, інші документи, які містять стислу або розгорнуту програму майбутньої законодавчої діяльності чи діяльності, спрямованої на виконання вже ухвалених нормативних актів. Одночасно такого роду рекомендаційні акти дозволяють певною мірою визначити позицію Єврокомісії з певних питань, які підлягають врегулюванню чи просто обговорюються іншими інститутами і державами-членами. Нерідко такі програмні документи розробляються та ухвалюються Комісією з метою визначити головні напрями розвитку інтеграції.

Однак одним з найбільш важливих повноважень Єврокомісії у сфері нормотворчості є її **право законодавчої ініціативи**. Пріоритетність і значущість цього права особливо підкреслюється установчими договорами у старій редакції та повністю підтверджується Лісабонським договором. Не вдаючись до деталей існуючих у Союзі законодавчих процедур, можна констатувати, що Комісія є ініціатором початку та активним учасником здійснення цих процедур. Іншими словами, законодавчий акт Союзу може бути ухвалений лише за пропозицією Комісії, окрім випадків, спеціально передбачених установчими актами (ч. 4 ст. 289 ДФЄС).

