

Європейська рада як правова форма співробітництва глав держав і урядів держав–членів ЄС

План:

1. Створення та розвиток правового статусу Європейської Ради.
2. Склад та порядок роботи Європейської Ради.
3. Повноваження Європейської Ради.
4. Голова Європейської Ради.
5. Правова природа рішень Європейської Ради.

Європейська рада виникла значно пізніше інших інститутів ЄС, зазнавши еволюції свого статусу. Ідея створення цієї інституції виникла в 1974 р. під час проведення зустрічі глав держав і урядів у Парижі. Причина запровадження нового органу крилася в наслідках «Люксембурзького компромісу» (1996 р.): ані Єврокомісія, позиції якої були значно послаблені, ані Рада, діяльність якої мала галузеву спрямованість, а прийняття рішень здійснювалося на основі принципу одноголосності, не могли визначати перспективи розвитку інтеграції і надавати Співтовариствам необхідного спонукального імпульсу до розвитку. Як і будь-які інші фундаментальні інтеграційні ініціативи, ідея створення такого органу була запропонована тандемом керівників Франції (В. Ж. д'Естеном) і Німеччини (Г. Шмідтом). Передбачалося, що керівники держав–членів ЄС за участю голови Єврокомісії будуть проводити неформальні дискусії, під час яких будуть обмінюватися думками, шукати взаємопорозуміння між собою, визначати напрями подальшого розвитку, тобто вони зосередяться на політичній стороні питання, тоді як технічні питання будуть передані іншим інститутам Співтовариств. Європейська Рада повинна була виробляти від імені Європейських співтовариств єдину узгоджену політику. Запровадження нового органу стало компромісом між прибічниками ідеї створення

конфедерації «Сполучених Штатів Європи» і тими, хто ратував за створення Європейського уряду.

Європейська Рада зіткнулася з проблемою визнання легітимності її ролі у регулюванні діяльності Співтовариств, оскільки її існування здавалося несумісним з принципом законності. Лише з часом шляхом доктринального тлумачення ст. 2 Договору про злиття (Брюссельський договір 1965 р.) було вироблено досить складне обґрунтування цієї ролі Європейської Ради, яке виглядає таким чином. Рада складається з представників держав-членів (ранг представництва умисно не уточнюється). Оскільки право направлення представників до Ради належить державам-членам, то вони можуть направляти на її засідання Ради будь-кого зі своїх членів, зокрема голів урядів і держав. Таким чином, держави-члени і юридична спільнота Співтовариств сформулювали і сприйняли юридичну фікцію про те, що Європейська Рада є свого роду «формою проведення» засідань Ради. У такий спосіб Європейській Раді вдалося домогтися визнання легітимності своїх рішень, за допомогою яких неодноразово долався параліч інституційної системи Співтовариств.

Неформальні дискусії поступово трансформувалися в саміти на вищому рівні. Якщо спочатку вони проходили тричі на рік, то сьогодні — чотири. Однак при необхідності Європейська Рада може провести неплановий саміт.

Аналіз установчих договорів і політичних документів Союзу дає підстави виділити етапи в процесі формалізації правового статусу Європейської Ради. **Перший етап** пов'язаний з Паризьким самітом 1974 р., у комюніке якого було окреслено її завдання. Функції Європейської Ради були певним чином уточнені на **другому етапі**, що асоціюється з Лондонським (1977 р.) і Штутгартським (1983 р.) самітами. **На третьому етапі** відбулося прийняття ЄСА, у якому вперше було згадано Європейську Раду, чітко визначено склад її учасників, передбачено скорочення самітів з трьох до двох на рік (нині — двічі на півріччя) (ст. 2 ЄСА). **Четвертий етап** пов'язаний з

прийняттям Маастрихтського договору, який вперше закріпив положення про Європейську Раду в установчому договорі і чітко визначив сфери її відповідальності в рамках ЄС, розкрив характер відносин з Європейським Парламентом та й уточнив порядок роботи: Європейська Рада надає Союзу необхідного для її розвитку спонукального імпульсу і визначає загальні політичні орієнтири, тобто вона відповідальна за розробку загальних напрямів розвитку ЄС; вона виступає тим владним центром, що визначає стратегічний напрям економічного розвитку ЄС; прерогативою Європейської Ради є сфера зовнішньої політики і політики безпеки ЄС; Європейська Рада надає Парламенту звіт про кожне своє засідання і щорічну доповідь про прогрес, досягнутий Союзом (реалізація принципу підконтрольності вищого міжурядового органу вищому представницькому (наднаціональному) інституту).

Прийняття Амстердамського договору знаменує собою *п'ятий етап*, який позначився посиленням ролі Європейської Ради в проведенні СЗПБ. Якщо згідно з Маастрихтським договором Європейська Рада визначала принципи і основні орієнтири лише СЗПБ, то Амстердамський договір поширив це повноваження ще й на сферу оборони. Крім того, ст. 13 була доповнена положеннями, згідно з якими Європейська Рада приймає загальні стратегічні рішення, які здійснюються ЄС у сферах, де держави-члени мають важливі спільні інтереси. Під час визначення загальної стратегії Європейська Рада встановлює цілі, тривалість і засоби, які повинні мати Союз і держави-члени.

Шостий етап пов'язаний із набуттям чинності Лісабонськими договорами. Його можна розцінювати як доленосний у процесі формалізації правового статусу і ролі Європейської Ради. Безумовно, найбільш значущою подією цього етапу стало усунення традиційної «дискримінації» Європейської Ради в інституційному механізмі ЄС — вона нарешті набула статусу інституту, а отже, зрівнялася за статусом з іншими інститутами Союзу і більше того, в їхній ієрархії зайняла друге після Європарламенту

місце. На цей крок держави-члени зважилися після того, як змогли переконатися, що провідна роль Європейської Ради не здатна підірвати подальше утвердження наднаціональності Союзу.

Трансформація статусу Європейської Ради позначилася передусім на її повноваженнях у нормотворчій сфері: якщо раніше вона могла приймати документи під назвою «висновки», які були політичними документами, а тому не мали юридичної сили і не входили до переліку джерел права ЄС, то відтепер вона може приймати правові акти у формі «рішення» (ст. 26 ДЄС), які, щоправда, на відміну від директив і регламентів, не можуть бути спрямовані на уніфікацію чи гармонізацію права держав-членів (ст. 31 ДЄС). Крім того, Лісабонський договір встановив пряму заборону Європейській Раді брати участь у законодавчому процесі Союзу (ст. 15 ДЄС).

Факт заборони Європейській Раді брати участь у законодавчому процесі не повинен вводити в оману стосовно визначення її ролі у нормотворчому процесі ЄС, а також щодо значення її правових актів у законодавстві Союзу. Справа в тому, що Європейська Рада фактично виступає прообразом глави держави і як така виконує притаманні їй функції, які оформлюються відповідними рішеннями. Так, шляхом прийняття рішень вона вирішує досить широкий спектр питань організаційного характеру, спрямованих на уточнення і доповнення норм установчих договорів з питань запровадження критеріїв відповідності щодо вступу до ЄС країн-кандидатів (ст. 49 ДЄС); визначення критеріїв, у рамках яких відбуваються переговори і укладається угода про вихід держави зі складу ЄС, прийняття рішення про продовження строку дії Договорів стосовно такої держави (ст. 50 ДЄС); визначення квот держав-членів при формуванні Європарламенту (п. 2 ст. 14 ДЄС); встановлення порядку ротації держав-членів в Комісії, коли кількість комісарів буде менше за кількість держав-членів (п. 5 ст. 17 ДЄС, ст. 244 ДФЄС); прийняття рішення про перелік інших формацій Ради, окрім тих, що вказані у п. 6 ст. 16 ДЄС, та головування в них (ст. 236 ДФЄС); розширення повноважень Європейської прокуратури (ст. 86 ДФЄС). Слід зазначити, що

вказаними повноваженнями, хоча вони мають надзвичайно важливе значення, не вичерпується роль Європейської Ради у нормотворчому процесі Союзу. Договір про ЄС надає їй надзвичайно важливі повноваження передусім у процесі внесення поправок до установчих договорів: по-перше, їй належить вирішальне слово в питанні започаткування процедури перегляду установчих договорів; по-друге, Європейська Рада, в особі її Голови, скликає Конвент щодо розробки відповідних поправок; по-третє, після схвалення Європарламентом Європейська Рада може прийняти рішення про недоцільність скликання Конвенту, в цьому разі вона встановлює мандат для Конференції представників урядів держав-членів; по-четверте, Європейській Раді належать повноваження щодо пошуку шляхів вирішення проблеми з набуттям чинності схвалених Конференцією представників урядів держав-членів поправок.

Для сфери внутрішньої політики і діяльності Союзу (ч. III ДФЄС) передбачено спрощену процедуру перегляду, в якій головна роль знову-таки відведена Європейській Раді. Вона може змінити всі або окремі положення вказаного розділу шляхом одноголосного голосування. При цьому з Європарламентом, Комісією і ЄЦБ проводяться лише консультації. Щоправда таке рішення набуває чинності лише після його схвалення усіма державами-членами відповідно із конституційними правилами кожної з них (ст. 48 ДЄС).

Лісабонські договори надали Європейській Раді й інші важливі повноваження у законотворчій сфері. Так, вона наділяється правом у передбачених Договорами випадках змінити законодавчу процедуру прийняття рішення Радою, а саме: перейти від прийняття рішення одноголосно до його схвалення кваліфікованою більшістю голосів (за винятком рішень, які тягнуть військові наслідки або наслідки у сфері оборони (п.7. ст. 48 ДЄС); дозволити Раді перейти від прийняття законодавчих актів згідно із спеціальною процедурою до звичайної законодавчої процедури (п. 7 ст. 48 ДЄС). Однак реалізація цього права

потребує одноголосного рішення Європейської Ради, підтримки таких рішень більшістю Європарламенту і відсутності заперечень від національних парламентів.

Окрім нормотворчих Європейській Раді притаманні й інші повноваження:

- 1) Європейській Раді, як і главі держави, згідно з п. 7 ст. 17 ДЄС належить прерогатива визначати кандидатуру на посаду Голови Комісії і вносити її на розгляд Європарламенту;
- 2) Відповідно до п. 1 ст. 18 ДЄС Європейська Рада за згодою Голови Комісії призначає і звільняє Верховного представника Союзу з іноземних справ і політики безпеки (у багатьох формах правління визначення кандидатури міністра закордонних справ належить до повноважень глави держави);
- 3) На підставі п. 2 ст. 7 ДЄС Європейська Рада може констатувати значне і стале порушення певною державою-членом цінностей Союзу, що за певних умов дає підстави Раді на основі п. 3 ст. 3 ДЄС застосувати санкції до такої країни.
- 4) Запровадження критеріїв відповідності щодо вступу до ЄС країн-кандидатів (ст. 49 ДЄС).

Лісабонська редакція Договору про ЄС конкретизує склад Європейської Ради, серед членів якої вперше з'являється її Голова, що відтепер працює на постійних засадах. Голова обирається кваліфікованою більшістю голосів строком на два з половиною роки (не більше двох термінів підряд) за неписаним правилом з колишніх членів Європейської Ради (голів держав чи урядів або голів Комісії). Поряд з головою Комісії він представляє наднаціональні інтереси (Договір категорично забороняє йому займати будь-які посади в уряді держав-членів) у міжурядовій за своїм характером Європейській Раді, що стало підставою для обмеження його повноважень представницькими, організаційними та арбітражними функціями (ст. 15

ДЄС). Як і голова Комісії він не володіє правом голосу на засіданнях Європейської Ради, коли остання приймає рішення.

Аналіз місця Європейської Ради в інституційному механізмі Союзу дозволяє погодитися з висловленим окремими науковцями припущенням, згідно з яким її доцільно розглядати як «президентську владу» ЄС, що за статусом і характером здійснюваних функцій є аналогом глави національної держави, в якій залежно від обставин проявляється колегіальна (Європейська Рада у повному своєму складі) або індивідуальна (Голова Європейської Ради) природа. Це хоча не досить поширена, проте і не нова конституційна модель конструювання органу влади, що виконує роль і функції глави держави.