

ФУНКЦІОНАЛЬНИЙ ТА СТРУКТУРНИЙ ПОДІЛ ВЛАДИ В ЄС: МЕТОДОЛОГІЧНІ ПРОБЛЕМИ ДОСЛІДЖЕННЯ

Досвід реформування органів, що сформувався під час розвитку Європейського Союзу (далі - ЄС) дозволяє забезпечити бажаний баланс компетенції та інтересів його інституцій, є актуальним з огляду на конституційну реформу, яка проводиться в Україні і може бути використаний для подальшого вдосконалення механізмів взаємодії органів виконавчої, законодавчої та судової гілок влади.

Питання конституціоналізації ЄС та забезпечення дотримання принципу розподілу влад висвітлено в працях таких зарубіжних учених, як: Ф. Бебер, Д. Карузо, П. Крейг, С. Фаббріні, В. Шнайдер та інших. Проблеми конституційної реформи в Європейському Союзі досліджували вітчизняні вчені В. Авер'янов, О. Андрійко, В. Керецман, І. Грицак, В. Копійка, О. Сурмін, В. Опришко, В. Стрельцов та інші.

Питання правової природи влади органів ЄС у юридичній науці завжди було дискусійним, що пов'язане перш за все із правовою природою самого ЄС як міждержавного утворення *sui generis*.

Вчені, які відстоюють позицію, що ЄС є федеративним утворенням наголошують на тому, що його органи збудовані за принципом поділу влад.

Так, Р.Давід та К. ЖофFRE-Спінози зазначають, що Європейське Економічне Співтовариство, утворене у 1957 році, і яке пізніше суттєво розширило свій склад та вже сьогодні є справжньою конфедерацією з виконавчою (Рада міністрів і Комісія), судовою (Суд Європейських Співтовариств в Люксембурзі) та схожою із законодавчою (Європейський Парламент у Страсбурзі) владами [4, 56]. Італійський вчений Серджіо Фаббріні вважає, що ЄС після укладення Лісабонського договору є парламентською федерацією, у якій має місце дуалізм виконавчої влади [3].

Інші вчені зазначають, що доктрина поділу влади у її класичному вигляді не була втілена в ЄС. Так, В. Стрельцов, досліджуючи принцип інституційного

балансу в ЄС, стверджує, що проявом доктрини поділу влади (органічного поділу законодавчої, виконавчої (адміністративної) та судової функцій) в ЄС часто вважають принцип інституційного балансу, однак як відомо, ЄС не має такого органічного поділу, хоча можна виокремити певні функціональні відмінності між законодавчою та адміністративною діяльністю. Далі він зазначає, що інституційний баланс стосується балансу між інституційними суб'єктами, що покликані, відповідно до Договору, брати участь в європейському врядуванні. Це означає, що кожна інституція має належним чином здійснювати свої повноваження, але при їх здійсненні поважати повноваження інших інституцій [6, 443].

Даніела Карузо, вчений Бостонського університету США, наголошує на тому, що виконавча гілка влади у Європейському Союзі є дуже сильною, однак її реалізація покладена на декілька органів. Так, виконавчі повноваження має Європейська Комісія, Європейська Рада, Рада Міністрів та інші органи. Крім того, Європейській комісії притаманні і законодавчі повноваження, а Європейській парламент є законодавчим органом, але має повноваження, які за змістом притаманні виконавчій владі [1].

На нашу думку, вчені, які при дослідженні природи органів влади ЄС намагаються застосовувати положення доктрини поділу влади (поділ на законодавчу, виконавчу та судову), припускаються методологічної помилки, оскільки в європейській правовій науці доктрина поділу влади в класичному розумінні розвитку не набула. Так, голландський вчений Д. Кьортін зазначає, що система органів управління у ЄС є дисперсною та фрагментарною та не має керуючого органу, яким у звичайній державі є уряд. Спроби вчених представити у ролі уряду Європейську Комісію, Раду Міністрів або Європейську Раду є надуманими. У США, де була втілена класична доктрина поділу влади, вчені розглядають виконавчу владу як одну з трьох гілок влади, яка має власні, притаманні лише їй функції. Європейські вчені, на відміну від цього, говорячи про поділ влад, мають на увазі внутрішню диференціацію органів виконавчої влади на політичні та адміністративні. Політична влада керує суспільством шляхом вироблення державної політики та прийняття законів, а адміністративна

влада забезпечує реалізацію законів, розподіл державних прибутків та приймає «вторинне законодавство» (підзаконні нормативні акти) [2, 14].

В. Четвернін зазначає, що відсутність чіткого поділу на законодавчу і виконавчу владу характерна для парламентських республік. Принцип поділу влади втілений лише на інституційному рівні (наявність парламенту та уряду), без функціонального. Саме тому, на парламентських виборах виборці фактично голосують за майбутній уряд: виборчі списки очолюють кандидати на посади прем'єр-міністра і членів уряду. Функціональний та персональний поділ влади у парламентських республіках проявляється у вигляді партійної (політичної) та адміністративної влади. Партійну гілку влади представляє коаліція партій, яка перемогла на виборах, а адміністративну владу здійснює позапартійна професійна бюрократія, організована в систему органів виконавчої влади [5, 61]. Партійну владу обирають виборці, а представниками адміністративної влади є державні службовці, що призначаються на свої посади.

Більшість держав-членів ЄС є парламентськими республіками (Австрія, Латвія, Литва, Болгарія, Мальта, Чеська Республіка, Польща, Естонія, Румунія, Словаччина, Німеччина, Словенія, Греція, Угорщина, Ірландія, Італія), парламентськими монархіями (Бельгія, Люксембург, Іспанія, Великобританія) або конституційними монархіями (Люксембург, Нідерланди, Данія, Швеція). Тому саме така організація влади є найбільш природною та традиційною для ЄС, а серед інституцій ЄС неможливо чітко виділити органи з лише виконавчими та законодавчими повноваженнями. Проводячи аналогію із організацією влади у парламентській республіці можна виділити політичну та адміністративну гілки влади в ЄС.

Політичну гілку влади в ЄС представляє Європейський парламент (приймає участь у законодавчому та бюджетному процесі, а також здійснює політичний контроль) та Європейська Рада (визначає загальні політичні напрями та пріоритети, а також надає необхідний стимул для розвитку союзу). Адміністративну гілку влади в ЄС представляє Європейська Комісія (пропонує законопроекти на розгляд Європейського парламенту, управляє та впроваджує політику ЄС та бюджет ЄС, забезпечує дотримання європейського права, представляє ЄС на міжнародній арені) та Рада (координує політику держав-

членів, укладає від імені союзу міжнародні угоди, приймає закони спільно з Європейським парламентом та ін.).

Список використаних джерел

1. Caruso D. Presidential Powers in the European Union // Boston University Law Review Volume 88, Number 2, April 2008. [Electronic resource]: Boston University Law School. – Access mode: <http://www.bu.edu/law/central/jd/organizations/journals/bulr/documents/CARUSO.pdf>. – 22.10.2012.
2. Curtin D. Accumulated executive power in Europe: the "most dangerous" branch of government in the European Union / Deirdre Curtin – Amsterdam: KNAW Press, 2009 – 30 p.
3. Fabbrini S. Beyond the Parliamentarization of the European Union: the Institutional Consequences of the Lisbon Treaty / Sergio Fabbrini. – [Electronic resource]: Eucenter ucberkeley. Access mode: <http://eucenter.berkeley.edu/files/2.lecture.Fabbrini.Berkeley.February2012.doc>. – 22.10.2012.
4. Давид Р., Жоффре-Спинози К. Основные правовые системы современности: Пер. с фр. В.А. Туманова. — М.: Междунар. отношения, 1999. — 400 с.
5. Проблемы общей теории права и государства: Учебник для вузов / Под общ. ред. академика РАН, д. ю. и., проф. В. С. Нерсесянца. — М.: Норма, 2004. — 832 с.
6. Стрельцов В.Ю. [Інституційний баланс як гарантія демократичного врядування в ЄС](#) // Теорія та практика державного управління. Збірник наукових праць. — Х.: Вид-во ХарРІ НАДУ “Магістр”, 2009. — Вип.1 (24). — С.440-445.

Кунцевич, М.П. Функціональний та структурний поділ влади в ЄС: методологічні проблеми дослідження [Текст] / М.П. Кунцевич // Міжнародні читання з міжнародного права пам'яті професора П. Є. Казанського : матеріали третьої міжнародної наукової конференції (2-3 листопада 2012 р.) / відп. за випуск к.ю.н., доц. М. І. Пашковський ; Національний університет «Одеська юридична академія». – Одеса : Фенікс, 2012. – С. 618-621.