

ІНСТИТУЦІЙНИЙ МЕХАНІЗМ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ ТА СИСТЕМА ДЖЕРЕЛ ПРАВА ЄС

лекція за Весняній школі

«ПРАВО ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ ТА ЙОГО ВПЛИВ НА УКРАЇНУ»

15-23 БЕРЕЗНЯ 2021 Р.

Смирнова К.В.

д.ю.н., професор, професор кафедри порівняльного і
європейського права Інституту міжнародних відносин

Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Експерт Центру досконалості Жана Моне

Про діяльність Центру досконалості Жана Моне – <http://www.iir.edu.ua/jean-monnet-center/jean-monnet-news/>
База даних навчальної і наукової інформації про ЄС – <http://e-learning.iir.edu.ua/course/view.php?id=29&lang=uk>



With the support of the
Erasmus+ Programme
of the European Union



За підтримки програми Еразмус+ Європейського Союзу в межах проекту Центру досконалості Жана Моне №611625-EPP-1-2019-1-UA-EPPJMO-CoE «Поглиблений розвиток європейських студій в Україні: міждисциплінарний підхід».

Підтримка Європейською Комісією створення цієї публікації не передбачає підтримку її змісту, який відображає думку тільки авторів, і Комісія не може нести відповідальність за будь-яке використання інформації, яка тут міститься.

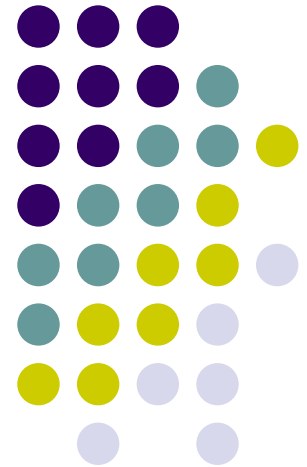
With the support of the Erasmus+ Programme of the European Union within the Jean Monnet Centre of Excellence Project № 611625-EPP-1-2019-1-UA-EPPJMO-CoE “Advancing European Studies in Ukraine: Interdisciplinary Approach”.

The European Commission's support for the production of this publication does not constitute an endorsement of the contents, which reflect the views only of the authors, and the Commission cannot be held responsible for any use which may be made of the information contained therein.

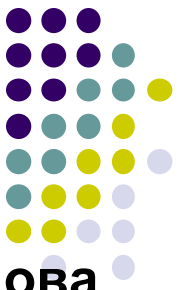
Інституційний механізм Євросоюзу:

система інститутів та органів
Євросоюзу, а також актів, які ці
органи ухвалюють.

**Європарламент,
Європейська рада,
Рада Євросоюзу,
Європейська Комісія,
Суд Євросоюзу,
Рахункова палата,
Європейський Центральний банк**



Система принципів функціонування та діяльності інститутів та органів



Євросоюзу

- Принцип наділення компетенції як юридична основа Євросоюзу та його інститутів
- Принцип верховенства права Євросоюзу
- Принцип прямої дії права Євросоюзу
- Принцип єдності системи інститутів та органів Євросоюзу
- Принцип співробітництва та координації діяльності системи інститутів
- Принцип наступності та послідовності діяльності інститутів
- Принцип демократії, заснованої на участі громадян
- Принцип колегіальності прийняття рішень інститутами Євросоюзу
- Принцип контролю за діяльністю інститутів - суд, Рахункова палата, Омбудсман
- Принцип ефективності

Система принципів доповнюється системою цінностей Євросоюзу (демократія, людська гідність, свобода, рівність, права людини)

Співвідношення понять «Інститути», «Органи», «установи» Євросоюзу

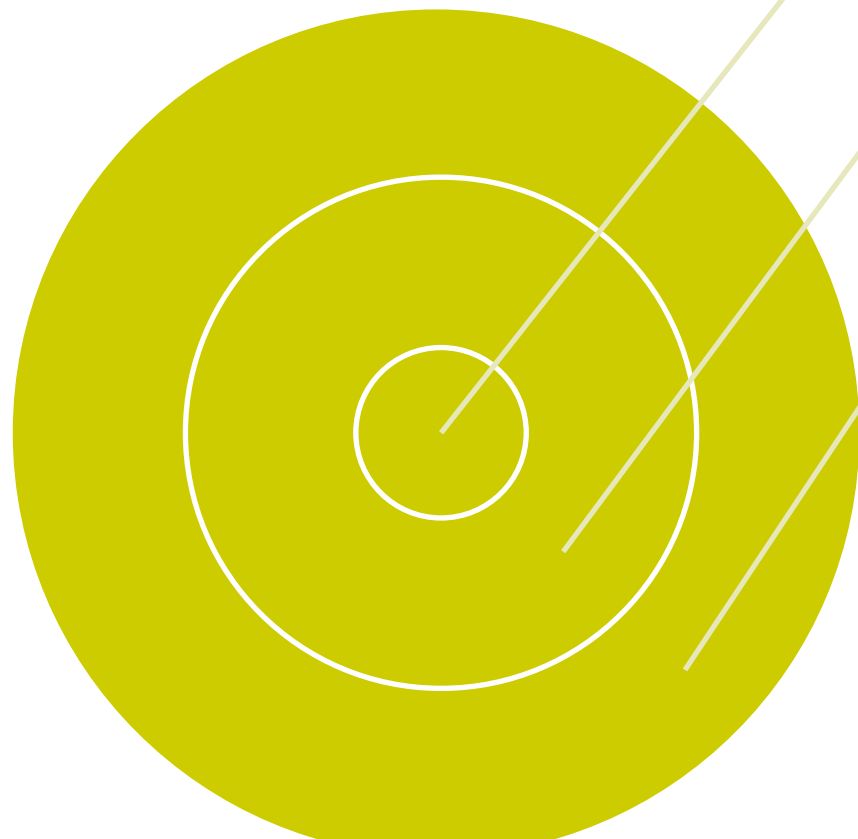


Інститути Євросоюзу (ст. 13 ДЄС).
Їх 7:

**Європарламент,
Європейська рада,
Рада Євросоюзу,
Європейська Комісія,
Суд Євросоюзу,
Рахункова палата,
Європейський Центральний банк**

Органи (в т.ч.
консультативні органи –
Економічний і Соціальний
комітет, Комітет регіонів,
Омбудсман) Євросоюзу

Установи (в т.ч. агентства)
Євросоюзу : Європейський
інвестиційний банк,
Європейське оборонне
відомство, Європол,
Євроюст, FRONTEX тощо



Поняття «інститут» Євросоюзу



Діяльність інститутів Євросоюзу
взаємопереплітається, взаємодоповнює та
взаємоконтролює один одного, відходячи тим
самим від «класичної» системи розподілу влад

- Відокремлений підрозділ апарату Євросоюзу
- Діє задля реалізації завдань та функцій Євросоюзу
- Діє від імені та за дорученням від Євросоюзу
- Має власну компетенцію та структуру
- Наділений владними повноваженнями
- Застосовує притаманні йому форми та методи діяльності

European Council (summit)

European Parliament

Council of Ministers
(The Council)

European Commission

Court of Justice

Court of Auditors

Economic and Social Committee

Committee of the Regions

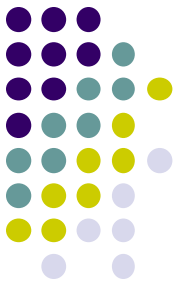
European Investment Bank

Agencies

European Central Bank



WHO WILL JOE BIDEN CALL?



???

- European President?
- European Commission President?
- High Representative for Foreign and Security Policy?



Three key players



The European Parliament

- **voice of the people**

David Sassoli, President of the European Parliament



The European Council and the Council

- **voice of the Member States**

Charles Michel, President of the European Council



The European Commission

- **promoting the common interest**

Ursula von der Leyen,
President of the European Commission

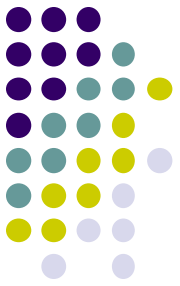
Європейський парламент

(www.europarl.europa.eu)



- до складу входять представники громадян, які обираються прямим, вільним та таємним голосуванням на п'ятирічний термін (ст. 14 ДЄС)
- Кількість представників – не більше 750 + Голова
- Депутати Європарламенту можуть бути одночасно членами національних органів законодавчої, але не виконавчої влади. Поряд з цим вони не повинні входити до складу Комісії або Ради.

Розподіл місць в Європарламенті держав-членів

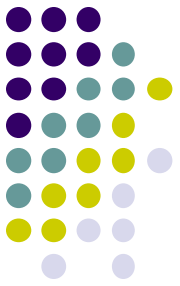


Інтерактивна мапа розподілу місць в Європарламенті

<https://www.europarl.europa.eu/meps/en/home>

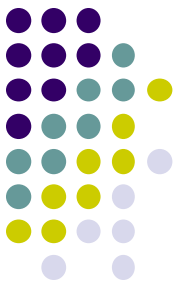
Голова (Президент) Європарламенту – David Sassoli.

Вибори до Європарламенту



- The European Parliament is made up of **705 Members elected in the 27 Member States** of the enlarged European Union. Since 1979 MEPs have been elected by direct universal suffrage for a five-year period.

Функції Європарламенту:



- Він є форумом для проведення демократичних дебатів.
- участь у нормотворчому процесі (законодавчі повноваження)
- здійснення контролю над діяльністю інститутів Євросоюзу (напр., право на оголошення вотуму недовіри Комісії)
- Призначає Європейського омбудсмана
- зовнішні зносин (при укладанні деяких угод потребується згода Європарламенту – ст. 218 (6) ДФЄС)

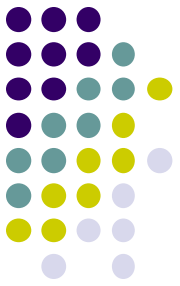
Функції Європарламенту:



- В сфері СЗППБ – консультування Високого представника із зовнішніх справ і політики безпеки
- фінансування діяльності Євросоюзу (бюджетна сфера) - Європарламент дає згоду на ухвалення Радою заходів з реалізації системи власних ресурсів Союзу. - Європарламент надає Комісії дозвіл стосовно виконання бюджету (ст. 319 ДФЄС).

Європейська Рада

www.european-council.europa.eu



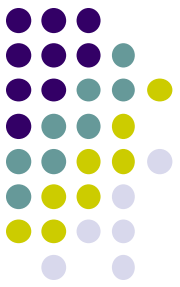
- До складу входять керівники держав або урядів держав-членів, її голова та голова Комісії.
- Голова Європейської ради (з липня 2019 р. - Charles Michel) обирається кваліфікованою більшістю членів цього інституту терміном на два з половиною роки.

Європейська Рада



- Свої рішення Європейська рада приймає консенсусом
- Одноголосність при прийнятті рішень щодо організаційних питань та зовнішньополітичної діяльності
- Проста більшість - при ухваленні рішень щодо процедури + при ухваленні свого внутрішнього регламенту
- Кваліфікована більшість - при вирішенні питання про перелік інших складів Ради, окрім тих, що передбачені Договором про Євросоюз, а також питання про головування у складах Ради

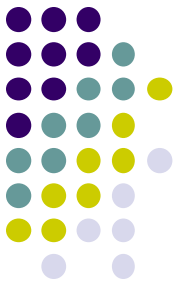
Європейська Рада



- Прийняття рішень!!!! обов'язкові, проте не законодавчі акти
- Прийняття висновків – не обов'язкові – при виробленні загальних політичних пріоритетів і орієнтирів розвитку Союзу.
- організаційні питання: квоти держав-членів при виборах до Європарламенту (ст. 14.2 ДЄС), порядок ротації держав-членів при призначенні членів Комісії (ст. 244 ДФЄС), висуває кандидатуру на посаду голови Комісії (ст. 17.7 ДЄС), призначає Високого представника Союзу із зовнішніх справ і політики безпеки (ст. 18.1 ДЄС), поширює повноваження Європейської прокуратури на тяжкі злочини транскордонного характеру (ст. 86.4 ДФЄС).
- Під керівництвом Європейської ради здійснюється перегляд положень установчих договорів (ст. 48 ДЄС).
- Європейська рада визначає критерії вступу до Союзу (ст. 49 ДЄС), а також орієнтири для переговорів про вихід з ЄС (ст. 50.2 ДЄС).

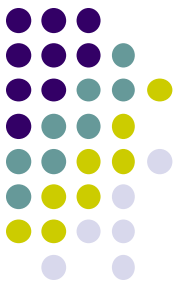
Рада Євросоюзу

(www.consilium.europa.eu/)



- Рада є представницьким органом держав–членів. До її складу входить по одному представнику кожної держави на міністерському рівні.
- **The presidency of the Council of the EU - A rotating presidency**
- ‘TRIOS’ (introduced by the Lisbon Treaty in 2009). The trio sets long-term goals and prepares a common agenda determining the topics and major issues that will be addressed by the Council over an 18 month period. On the basis of this programme, each of the three countries prepares its own more detailed 6-month programme.
- The current trio is made up of the presidencies of the **Germany, Portugal and Slovenia.**
- Slovenia: July-December 2021
France: January-June 2022
Czechia: July-December 2022

На Раду покладені головні повноваження стосовно реалізації завдань, поставлених в установчих договорах:



- Рада разом з Європарламентом здійснює **законодавчу і бюджетну функцію**
- Рада спільно з Комісією несе відповідальність за узгодженість зовнішньополітичної діяльності Союзу в загальному контексті міжнародних відносин, питань безпеки, економіки та політики.
- Рада може накладати санкції на держави–члени, які порушують спільні для усіх держав–членів принципи, визначені у відповідних положеннях установчого договору (ст. 7 Договору про Євросоюз).
- Рада укладає міжнародні угоди від імені Євросоюзу
- Рада може запроваджувати економічні санкції щодо третіх країн від імені Євросоюзу
- Рішення Ради набувають форм: регламентів, директив, рішень, спільних дій або спільних позицій, рекомендацій та висновків.
- Рада може ухвалювати декларації, резолюції або висновки.

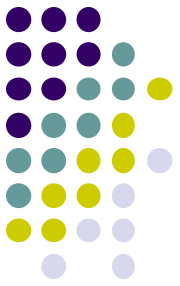


Процедури голосування в Раді ЄС:

В залежності від питання, Рада ЄС може використати наступні види голосування: :

- **Проста більшість** (14 держав-членів мають проголосувати «за»)
- **Кваліфікована більшість** (55% держав-членів, представляючи не менше 65% населення ЄС, мають проголосувати «за»)
- **Одностайність** (всі мають проголосувати «за»)

Кваліфікована більшість досягається у двох випадках:



1. Qualified majority

- When the Council votes on a proposal by the Commission or the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, a **qualified majority** is reached if two conditions are met:
 - **55% of member states** vote in favour - in practice this means 15 out of 27
 - the proposal is supported by member states representing at least **65% of the total EU population**

This procedure is also known as the '**double majority**' rule.

- **55%**
 - of the EU countries
 - **65%**
 - of the EU population

2. When the Council votes on a proposal not coming from the Commission or the high representative a decision is adopted if, the so-called '**reinforced qualified majority**' is reached:

- at least 72% of Council members vote in favour
- they represent at least 65% of the EU population

Європейська Комісія

(<http://ec.europa.eu>)

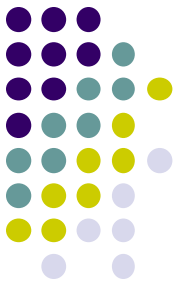


- **Вальтер Хальштейн (1901-1982)** - Перший Голова Європейської комісії
- Складається з 27 комісарів. Члени Комісії можуть бути тільки громадяни держав-членів (при чому вона не може включати більше двох громадян від однієї країни).
- Формування Комісії починається з визначення Європейською Радою за спільною згодою особи для призначення на посаду голови Комісії. Зараз Голова - Jean-Claude Juncker
- Таке призначення затверджується Європарламентом. Потім за згодою голови Комісії Рада затверджує інших комісарів.
- Європарламент затверджує таке визначення членів Комісії як колективного органу. Після цього голова і члени Комісії остаточно призначаються Європейською Радою.
- Члени Комісії призначаються на п'ять років з правом перепризначення на новий термін

У цілому, повноваження, надані Комісії державами–засновницями Євросоюзу, забезпечують їй активну роль у сфері контролю за належним виконанням положень установчих договорів, регулюванні діяльності учасників спільного ринку, участі у зовнішніх зносинах Євросоюзу, формуванні спільних політик, підготовці нормативних актів, вирішенні суперечок між суб'єктами права Євросоюзу тощо.

- Найбільш вагомими є повноваження Комісії у галузях, в яких держави–члени передали ЄС значну частку своєї компетенції. До них належать передусім антимонопольне законодавство, спільна сільськогосподарська політика, спільна торгівельна політика, зближення законодавства тощо.

Повноваження Комісії

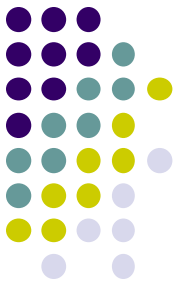


- Право правотворчої ініціативи
- Розпорядчі повноваження
- Здійснення перевірок та інспекцій
- Повноваження щодо збору інформації
- Виконання бюджету
- Розслідування протиправних діянь (дій та бездіяльності) держав-членів
- Представлення Євросоюзу на міжнародній арені
- Санкціонування відповідних мір держав-членів
- Повноваження щодо видання актів делегованого законодавства
- Проведення трьохсторонніх переговорів з представниками працівників та роботодавців на європейському рівні
- Накладення штрафів
- Повноваження в сфері антимонопольної політики

Повноваження Комісії



- Функція «сторожа» чи «зберігача» (відповідно до західної доктрини): забезпечення виконання норм права Євросоюзу з боку як держав-членів, так і їх фізичних та юридичних осіб
- «Адміністративна» функція: самостійне виконання правових норм, наприклад, виконання бюджету
- Функція «мотору» чи «двигуна»: визначення політичного курсу Євросоюзу за рахунок перш за все розробки законопроектів
- Головний суб'єкт законодавчої ініціативи



Суд Європейського Союзу / Суд справедливості ЄС складається з двох установ:

- **Суд (European Court of Justice)**
- **Загальний суд (General Court) (створений у 1988 р.)**

Трибунал у справах цивільної служби, заснований у 2004 р., припинив свою діяльність 1 вересня 2016 р. після того, як його юрисдикція була передана до Загального суду в рамках реформи судової системи ЄС.

Юрисдикція Суду Європейського Союзу



● Функції міжнародного суду:

- - суперечки між державами-членами, які стосуються об'єкта установчого договору (ст. 273 ДФЄС), а також між державами-членами та інститутами ЄС чи між останніми.
- застосування санкцій у формі одноразових виплат або штрафів у випадку невиконання рішень Суду ЄС

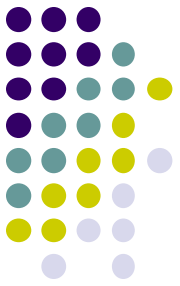
● Функції конституційного суду:

- розгляд законності законодавчих актів та дій посадових осіб:
 - Позови щодо анулювання
 - Позови щодо бездіяльності
 - Позови щодо відшкодування збитків
 - Позови щодо оспорування санкцій
- висновки щодо відповідності міжнародних угод, які укладаються між ЄС та однією чи більше державами чи міжнародними організаціями
- тлумачення установчих договорів та актів органів ЄС.

● Функції адміністративного суду:

- юрисдикція в будь-якому спорі між ЄС та його службовцями (ст. 270 ДФЄС), а також у випадках вирішення спорів стосовно відшкодування збитків, заподіяних інститутами ЄС чи його службовцями при виконанні ними своїх обов'язків
- розгляд законності дій посадових осіб:
 - Позови щодо анулювання
 - Позови щодо бездіяльності
 - Позови щодо відшкодування збитків

СКЛАД



➤ Суд складається з **27 суддів and 11 генеральних адвокатів.**

➤ Судді та генеральні адвокати призначаються за спільною згодою урядів держав-членів після консультацій з **комітетом**, відповідальним за надання висновку щодо придатності потенційних кандидатів для виконання відповідних обов'язків. До складу комітету входять 7 осіб, які обираються з колишніх членів Суду ЄС і Загального суду, членів верховних національних судів і юристів із загальновизнаною компетентністю, одного з яких пропонує Європейський Парламент.

➤ Судді та генеральні адвокати призначаються на строк **до шести років**, що може бути поновлений.

Судді та генеральні адвокати обираються з числа осіб, незалежність яких не викликає сумнівів і які мають кваліфікацію, необхідну для призначення у відповідних країнах до вищих судових органів або які мають визнану компетентність.

Судді обирають зі свого складу голову Суду терміном у три роки з правом на переобрання.

Кун Ленартс. Бельгійський професор, Голова Суду Європейського Союзу

У жовтні 2015 роки він став головою Суду Європейського Союзу, а 9 жовтня 2018 року він був переобраний на пост Голови. Його мандат повинен закінчитися 6 жовтня 2021 року.

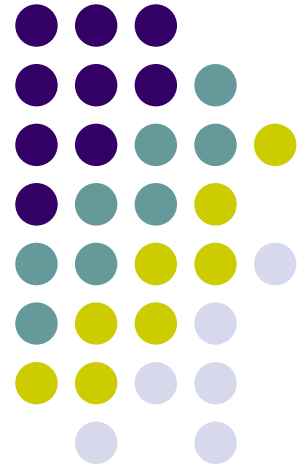
Він здійснює керівництво діяльністю судового інституту: скликає пленарні засідання, розподіляє справи між палатами суду, може зупиняти провадження у справі.

ЗАГАЛЬНИЙ СУД

Склад.

-2 судді від кожної країни ЄС.

-Підставою для збільшення кількості суддів є те, що Загальний суд зіткнувся зі стрімким зростанням кількості справ, що не дозволяло йому виносити рішення в розумний строк. Кількість нових випадків на рік зросла з менш ніж 600 до 2010 року до 912 у 2014 році, що призвело до безпрецедентної кількості невирішених справ – 1393, на кінець березня 2015 року.

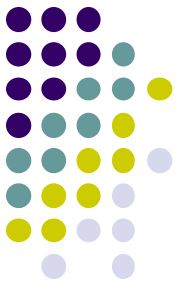


Юрисдикція Загального Суду



Загальний суд наділений юрисдикцією

- розглядати та виносити рішення у судових справах першої інстанції або у справах, які стосуються законності актів, ухвалених інститутами ЄС (ст. 263 ДФЄС),
- розгляду звернень держав-членів, інститутів ЄС, фізичних чи юридичних осіб про бездіяльність інших інститутів, органів чи установ об'єднання (ст. 265 ДФЄС),
- вирішення певних категорій спорів, пов'язаних із відшкодуванням збитків у випадку позадоговірної відповідальності Союзу (ст. 268 ДФЄС),
- спорів за участю службовців Євросоюзу (ст. 270 ДФЄС),
- надання висновків на основі арбітражного застереження (ст. 272 ДФЄС).

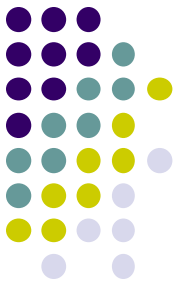


Запити у преюдиційних висновках (preliminary ruling request)

- Суд співпрацює з усіма судовими установами держав-членів
- Забезпечує **ефективне та однорідне застосування законодавства ЄС** та
- З метою уникнення різних підходів у тлумаченні, національні суди можуть звертатися до Суду ЄС із проханням пояснити певне положення стосовно тлумачення права ЄС
- **Метою запитів у преюдиційних висновках є можливість національних судів впевнитися, що їх національне законодавство відповідає положенням права ЄС.**

- Відповідь Суду є переважно не висновком, а **набуває форму рішення або мотивованого наказу**. Національний суд, якому висновок адресується, при вирішенні спору, який ним розглядається, зобов'язаний враховувати це тлумачення. Висновок Суду також є обов'язковим для інших національних судів, перед якими постає подібна проблема.

Європейський центральний банк



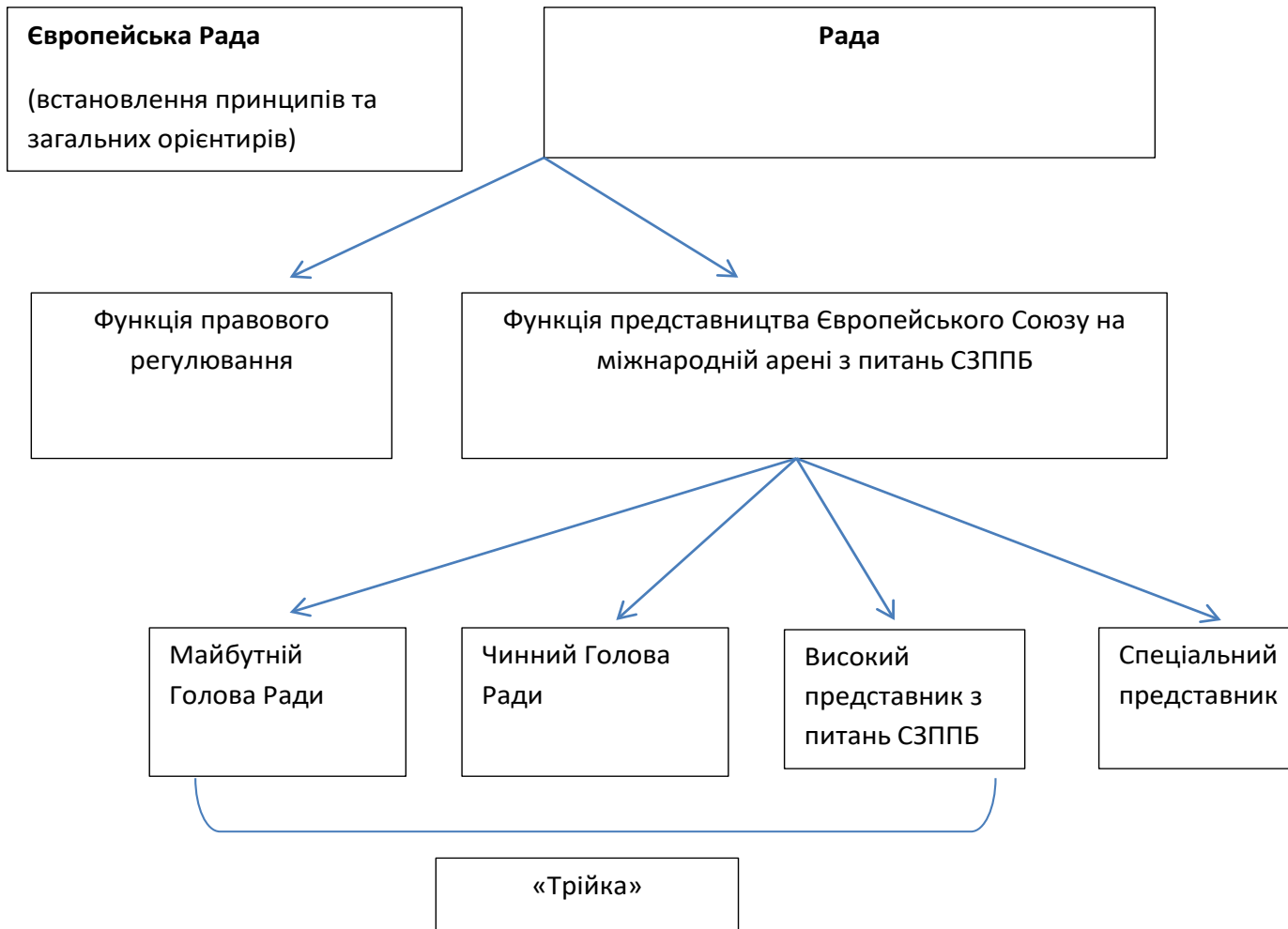
- Європейська система центральних банків (ЄСЦБ)
- Органи ЄЦБ:
 - Рада управляючих – складається з членів Дирекції і управляючих національними центральними банками держав-членів, грошовою одиницею яких є євро
 - Дирекція - призначається Європейською Радою
- Функції:
 - управлінська,
 - виконавча,
 - оперативна,
 - консультативна
 - Контрольна
- Банк може накладати штрафи на підприємства у випадках невиконання його регламентів і рішень
- уповноважений санкціонувати емісію євро (проведення емісії разом з національними центральними банками)



- 27 членів: 26 аудиторів + Голова
- Призначаються Радою після консультації з Європарламентом.
- Здійснює аудиторські перевірки
- Сприяє контролю з виконанням бюджету
- Надає Раді та Європарламенту розрахункову відомість
- Консультує Раду та інші органи при прийнятті деяких рішень
- Має право звертатися до Суду з позовами про анулювання та щодо бездіяльності



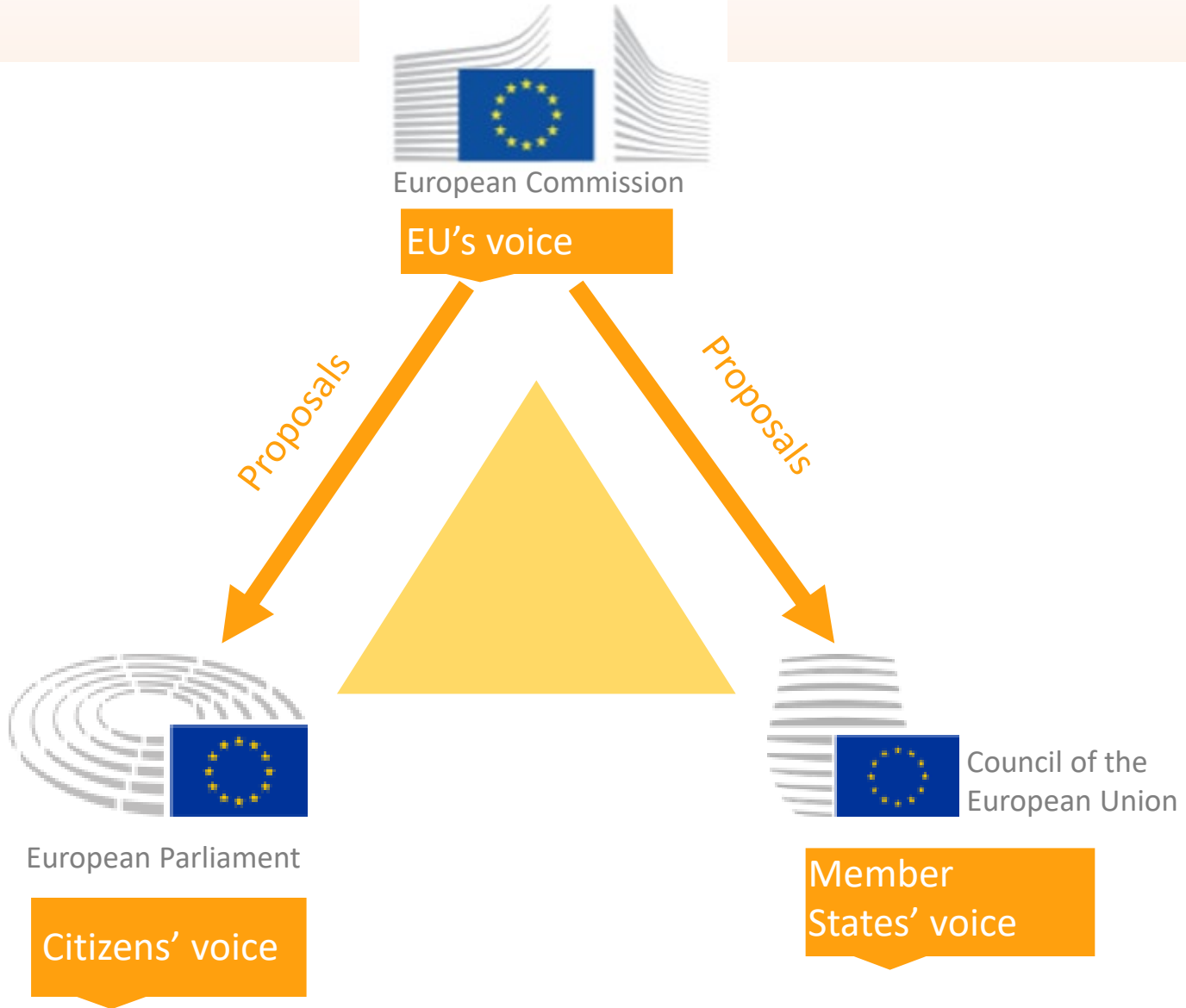
Інституційний механізм СЗППБ

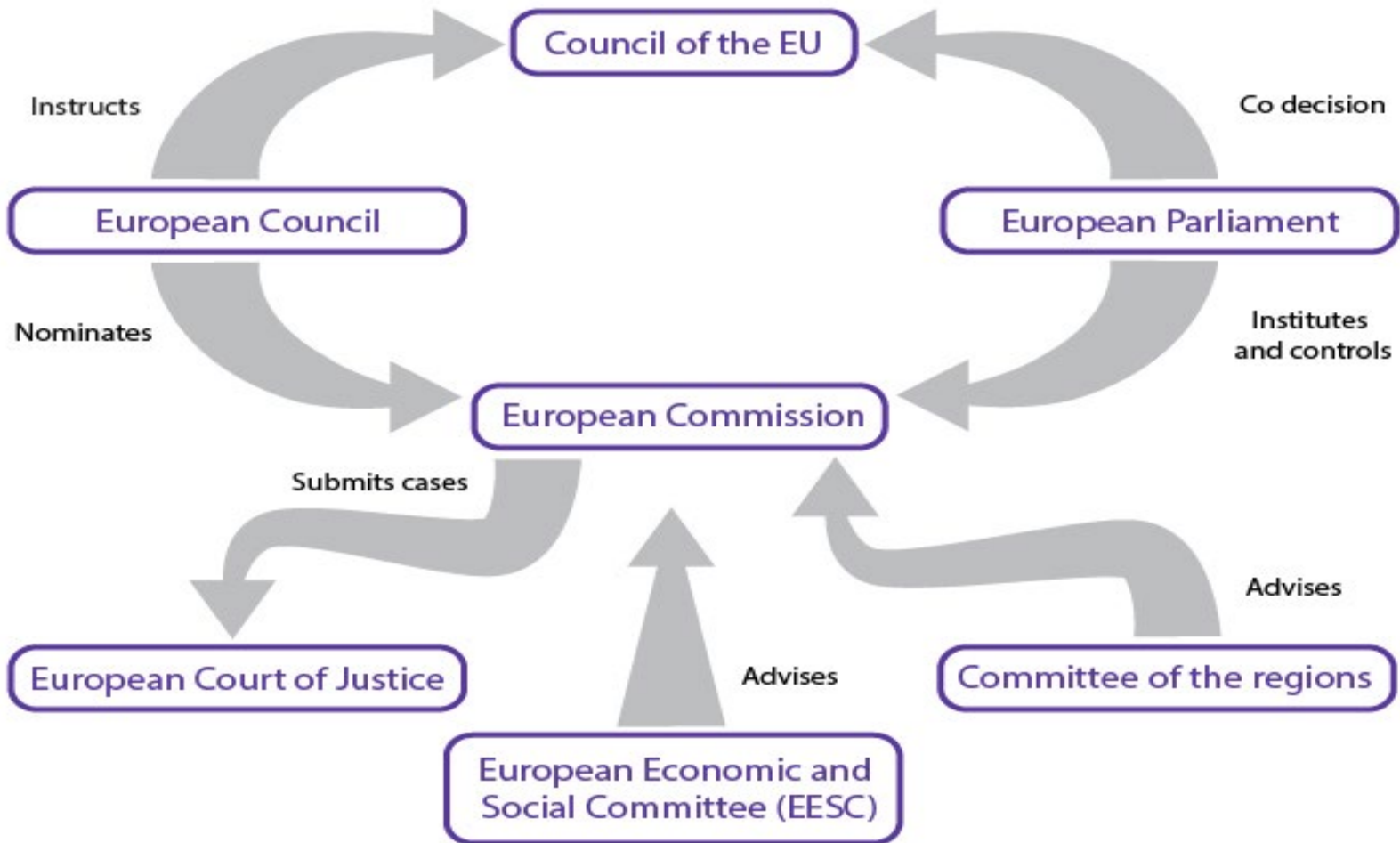
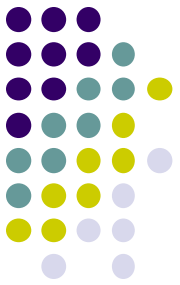


Наднаціональні інститути vs. Державні органи (чи можливе співпадіння?)

	Європейський Союз	Держава
Законодавча гілка влади	Європейська Комісія Європейський парламент Рада Європейського Союзу	парламент
Виконавча гілка влади	Європейська Комісія Рада Європейського Союзу	Уряд Президент
Судова влада	Суд ЄС (European Court of Justice)	Суди

EU LAWS: WHO DOES WHAT





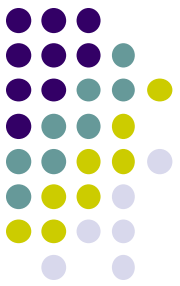


Система актів інститутів ЄС

- Регламент
- Директива
- Рішення
- Висновок
- Рекомендація
(ст.288 ДФЄС)

+ нетипові акти (Communications, Guidelines, White Papers, Green Papers, резолюції Європарламенту тощо)

Дуалізм СЗППБ – ст.25 ДЄС



Differences between legal acts

	Regulation	Directive	Decision	Opinion/Recommendation
addressees	General public (addressees not specified)	All Member States or just some Member States	General public, Member States (all or some) or individuals	Member States, Individuals
Legally binding nature	Legally binding in its entirety + direct effect	Legally binding on MS + vertical direct effect	Legally binding on its addressees	Not binding

Регламенти vs директиви

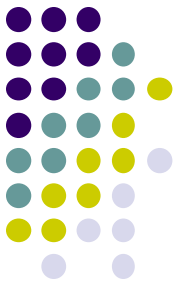


Регламенти

- Поширюються на всі держави-члени ЄС
- Обов'язкові у всіх своїх елементах
- Мають пряме застосування у державах членах
- Є інструментами уніфікації права ЄС

Директиви

- Можуть поширюватись на всі держави, або ж на певну визначену кількість
- Обов'язкові тільки щодо результату
- Потребують транспозиції (за допомогою внесення змін у національне законодавство)
- Є інструментами гармонізації права ЄС



Рішення ЄС

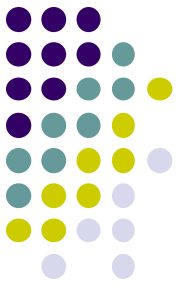
- Рішення:
 - ❖ Мають індивідуальний характер
 - ❖ Стосуються виключних випадків
 - ❖ Виконання рішень може мати наслідком прийняття або скасування актів внутрішнього законодавства
 - ❖ Можуть бути адресовані державам, юридичним чи фізичним особам



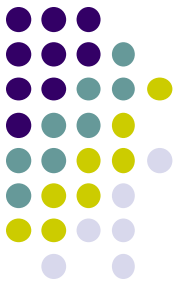
Рекомендації та висновки ЄС

- Рекомендації та висновки:
 - ❖ не мають обов'язкової юридичної сили
 - ❖ Рекомендації приймають, щоб спонукати держави-члени до певних дій
 - ❖ Висновки – це письмово викладена позиція органів ЄС на отриманий запит
 - ❖ Держави-члени ЄС чи органи ЄС, яким адресовані висновки, не зобов'язані їх дотримуватись, але не можуть не враховувати їх у своїй роботі

Європарламент, Європейська рада, Рада,
Комісія + Економічний і Соціальний комітет,
Комітет регіонів та Рахункова палата.



- законодавча (звичайна і спеціальна) і
 - незаконодавча процедури,
 - отримання згоди.
-
- Вибір процедури визначається положеннями установчих договорів.



Проте:

- існують випадки, коли Європарламент не бере ніякої участі у напрацюванні рішень.
- Вони стосуються процедур прийняття актів у сфері СЗППБ (ст. 31 ДЄС).

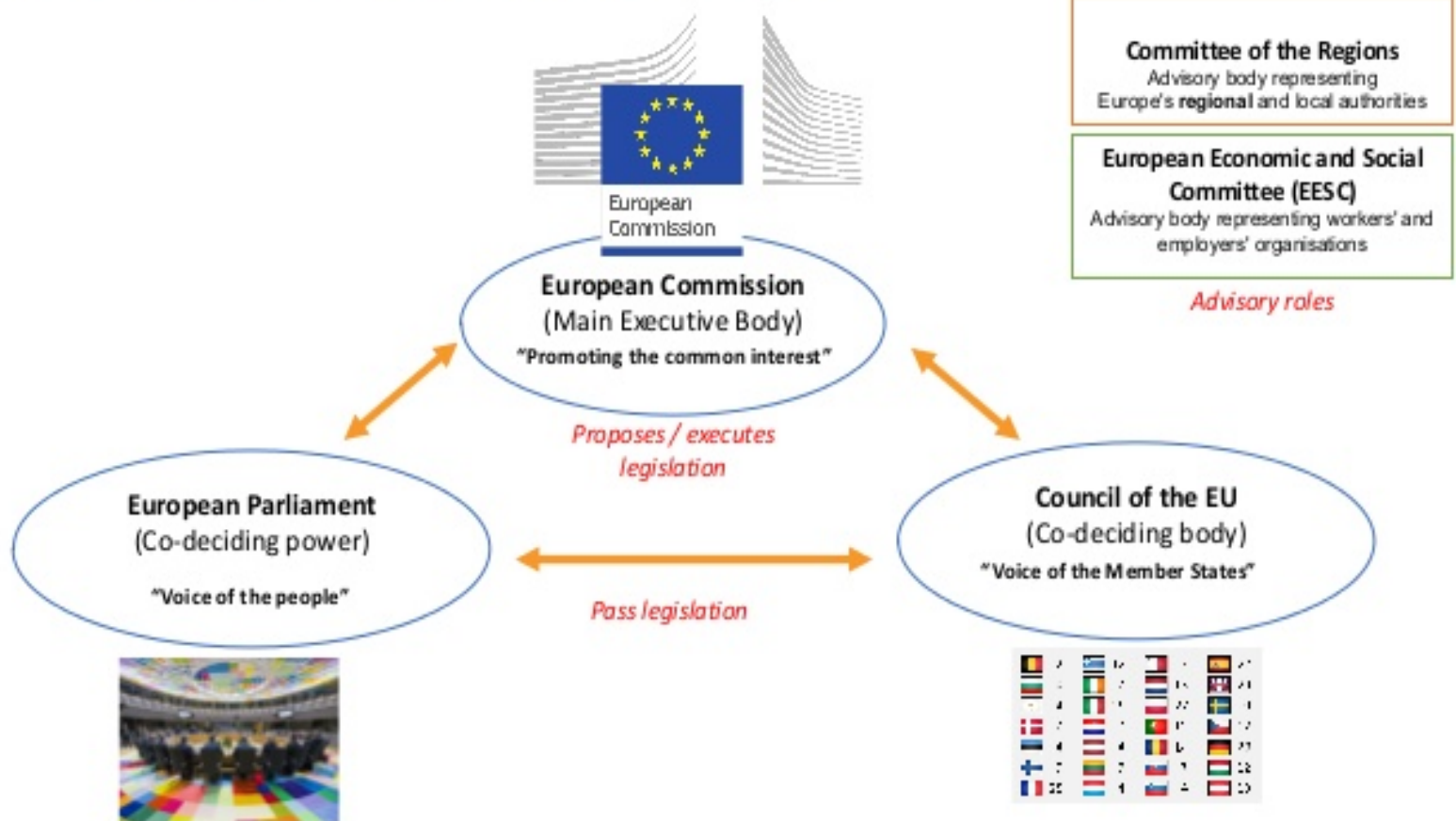
Процедури прийняття рішень інститутами ЄС:



- Звичайна законодавча процедура
(колишня процедури спільного прийняття рішень) – ст.294 ДФЄС – відмінність у ролях інститутів
- Спеціальна законодавча процедура
(колишні - консультування, співпраці, отримання згоди) - відсутність окремої статті , по суті процедура ad hoc



EU legislative procedure - the triangle of power



Citizens, interest groups, experts: discuss, consult



Commission: makes formal proposal



Parliament and Council of Ministers: decide jointly



National or local authorities: implement



Commission and Court of Justice: monitor implementation

