

Як приймаються політичні рішення в ЄС

У виданні "Буковинське віче" опубліковано статтю Антона Шкуро про механізм ухвалення політичних і правових рішень у Євросоюзі. Матеріал підготовано за підтримки [Європейської програми Міжнародного фонду "Відродження"](#).

Як приймаються політичні рішення в ЄС

Антон Шкуро

Вивчення прийняття рішень в Європейському Союзі дедалі більше становить інтерес для українців. Членство в ЄС надасть Україні як мінімум новий поштовх покращити рівень ефективності прийняття політичних рішень на національному рівні, запозичивши європейські принципи і норми. Київ продовжує наголошувати на прагненні отримати перспективу членства в ЄС, але робить це не шляхом систематичного педалювання цієї теми.

Вважають, що прийняття політичного рішення найчастіше визначається у двох вимірах: по-перше, як технологічне перетворення політичної влади в управління соціальними процесами, а по-друге, як центральний елемент перетворення політичних вимог різних груп громадян у прийнятні для всього суспільства засоби і методи регулювання соціальних відносин. У кожному з випадків рішення трансформує наявну ситуацію у раціональне русло при умові, що буде його належне виконання.

Специфіка процесу підготовки та прийняття політичних рішень в державах та міждержавних утвореннях є складною багатогранною проблемою, яка знаходиться на межі різних предметних галузей: юриспруденції, історії, політології, менеджменту, психології, філософії, економіки і т.д.

Визначення принципів діяльності ЄС, як структури, може мати не тільки ідеалізований характер, ототожнений з постулатами європейського права, але й піддаватися суб'єктивній оцінці. У даному випадку мова йде про можливе спростування недосконалості системи прийняття рішень. Так, позиція Президента Росії В. Путіна допускає, що механізм прийняття рішень у Європейському Союзі слід назвати «картельною змовою». Відповідна заява була озвучена наприкінці 2012 р. на засіданні XII російсько-німецького форуму «Петербурзький діалог» за участю федерального канцлера Німеччини Ангели Меркель. Основний меседж канцлера заключався у тому, що всі країни-члени ЄС перед прийняттям політичних рішень із самого початку проводять переговори та радяться всім складом, а потім викладають спільну позицію. На це Президент Росії дав відповідь, що в економіці це називається «картельною змовою», яка завжди є негативним явищем і кожній країні слід мати власну позицію.

Огляд правової регламентації ЄС дозволяє нам узагальнити всю систему прийняття рішень крізь призму *acquis communautaire*. *Acquis communautaire* – всі правові акти ЄС. Перелік кінцевих результатів, які належать організації, закріплені базовими договорами. В них чітко регламентовані такі елементи:

1. Постанови – застосовуються рівноправно в усіх державах-членах;
2. Директива – обов'язкова для держав-членів в частині мети, засобів на розгляд держави;
3. Рішення – одиночний акт, обов'язковий тільки для адресата;
4. Пропозиції і побажання – необов'язкові.

Можемо підкреслити важливість процесу прийняття рішень в ЄС, який передбачає проходження ряду процедур, де задіяні головні інститути «законодавчого трикутника» – Рада, Парламент і Комісія. Причому, головним змістом еволюції механізму було поступове наділення все більшим обсягом повноважень Європейського парламенту. Роль Європарламенту в процесі прийняття рішень важлива як для оцінки елементів наднаціональності, так і для забезпечення легітимності дій ЄС. Особливо чітко це спостерігається після підписання Лісабонського договору. Хоча один з аргументів зазначає, що навіть згідно звичної законодавчої процедури, Європарламент ділить законодавчі повноваження з Радою, тобто є «половинкою законодавця». Такий варіант підкреслює наявність системи стримувань і противаг.

Правові акти приймаються за допомогою однієї з трьох головних процедур: спільним рішенням, на підставі консультацій або процедури згоди. Головною відмінністю між ними є вид співпраці Європейського парламенту та Ради ЄС. У процесі консультацій Європейський парламент дає лише оцінку, а під час процедури прийняття спільного рішення Європейський парламент розділяє повноваження з Радою ЄС. Висуваючи новий правовий акт, Європейська комісія в свою чергу повинна визначити процедуру прийняття рішення. У більшості випадків вибір залежить від правової підстави пропозиції. В такому разі враховується думка кожного члена-партнера ЄС. Але це ніяким чином не є нівелюванням думки окремого члена.

Не потрібно забувати про проблемні точки в діяльності ЄС. Доволі актуальним у внутрішньому устрої ЄС залишається питання неоднорідності складу учасників. Серед проблем, які існують, є дилема між поступальним розвитком інтеграційного процесу та врахуванням інтересів і особливостей різних держав-членів ЄС. Власне, застосування гнучкого

підходу при реалізації інтеграційних проектів дає можливість регулювати внутрішню неоднорідність ЄС. Застосування даного підходу простежується в частині прийняття спільних дій, загальних позицій або інших рішень на основі спільних стратегій і при прийнятті законодавчих актів, що стосуються здійснення спільних дій або загальних позицій, рішення приймаються кваліфікованою більшістю голосів.

З розвитком інтеграції та поглибленням інституційних реформ процедура ухвалення рішень кваліфікованою більшістю дедалі більше витісняє одностайне голосування, яке стримує ефективне впровадження політики Спільноти (завдяки праву будь-якої країни-члена накласти на рішення вето).

Ніщський договір поширив процедуру голосування кваліфікованою більшістю ще на 27 положень, які раніше передбачали одностайне рішення. Втім, одностайність лишається головним інструментом в галузі спільної зовнішньої та безпекової політики, фінансової політики, регіональної політики тощо. Якщо ж хтось із членів Союзу націлений голосувати проти проекту порядку денного з важливих міркувань для національної політики, голосування не проводиться, і питання може бути передане Європейській Раді для одноголосного рішення. Таким чином, якщо держава-член заперечує прийняття законопроекту, що підпадає під цю частину норми, то при його передачі для одноголосного голосування, стає можливим утриматися і, відповідно, не брати участі у здійсненні даного рішення.

Обґрунтовуючи наднаціональну природу Євросоюзу, експерти дедалі частіше звертають увагу на широку компетенцію ЄС, пряму дію права ЄС і процедури прийняття рішень, що передбачають голосування кваліфікованою більшістю та активну участь Комісії та Європарламенту.

Якщо спробувати описати механізм прийняття рішень у стислій і схематичній формі, то його можна представити формулою чотирьох трійок: «3 X 3 X 3 X 3».

1 X 3: Закладається в існуванні трьох основних інститутів, які беруть участь у виробленні і прийнятті рішення: Рада міністрів, Європарламент і Комісія ЄС.

2 X 3: Існують три основні варіанти процедури прийняття рішень при взаємодії цих органів: процедура консультування, процедура отримання згоди і процедура спільного прийняття рішення.

3 X 3: Прийняття рішень в ЄС здійснюється в три етапи: внесення пропозицій, їх обговорення та безпосередньо прийняття.

4 X 3: В ЄС голосування відбувається в трьох варіантах: одноголосно, простою чи кваліфікованою більшістю. Поруч із цим не слід забувати про основний принцип, який характеризує правовий порядок Європи – внутрішнє законодавство держави, яке не повинне заперечувати правовій системі Європейського Союзу.

Згідно Лісабонського договору під «кваліфікованою більшістю голосів» мається на увазі, що, починаючи з 2014 року, для схвалення рішень Радою міністрів буде необхідна підтримка як мінімум 55% країн-членів ЄС, в яких повинно проживати не менше 65% від усього населення ЄС. Ця система буде забезпечувати подвійну легітимність прийнятих рішень.

У процедурі прийняття спільного рішення Європейський парламент та Рада ЄС мають рівнозначні правові повноваження. Європейська комісія надає пропозицію обох інстанціям. Кожна з них читає її та обговорює двічі. У разі, якщо інституції не можуть дійти згоди, пропозиція надсилається до розгляду Комітетом примирення, який утворений рівним числом представників від Ради ЄС та Європейського парламенту. Представники Європейської комісії також беруть участь у засіданнях цього комітету і беруть участь в дискусіях. При досягненні згоди, прийнятий текст надсилається Європейському парламенту та Раді ЄС на розгляд у третьому читанні, щоб ці органи змогли прийняти його як правовий акт.

Європейська програма Міжнародного фонду “Відродження” сприяє європейській інтеграції України через поєднання зовнішніх вимог Європейського Союзу, які впливають із підписаних міжнародних домовленостей, з підтримкою їх відстоювання та просування з боку українського громадянського суспільства, громадських організацій, які працюють заради утвердження європейських цінностей відкритого суспільства в Україні