

УДК 35:061.1 ЄС

В. Ю. СТРЕЛЬЦОВ

ІНСТИТУЦІОНАЛЬНИЙ БАЛАНС ЯК ГАРАНТІЯ ДЕМОКРАТІЇ В РАМКАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ВРЯДУВАННЯ

Розглянуто сутність поняття “інституційний баланс”, визначено його роль як одного з основних принципів розбудови системи демократичного врядування. Проаналізовано вплив інституційного балансу в якості правового та політичного принципів на становлення та розвиток демократичного врядування в ЄС.

The article discussed the nature of the concept of “institutional balance”, defined its role as one of the basic principles of building democratic governance. Analyzed the impact of institutional balance as a legal and political principles on the formation and development of democratic governance in the EU.

Однією з ключових проблем розбудови системи врядування є забезпечення реалізації принципів побудови ефективних відносин між державними інституціями. Історія розвитку Європейських спільнот сприяла розробці системи принципів, що дозволяють забезпечити баланс компетенції та інтересів інституцій ЄС і держав-членів. Беззаперечний інтерес представляє досвід ЄС і для України, оскільки різні підходи до конституційної реформи, що відбуваються у країні, здатні докорінно змінити інституційний баланс між виконавчою, законодавчою і судовою гілками влади.

Сучасні підходи до конституціоналізації ЄС та забезпечення дотримання принципу розподілу влад висвітлено в працях таких відомих зарубіжних учених, як: У. Еверлінг, Д. Мітрані, Ф. Бебер, В. Воллес, Г. Воллес, Н. Нугент, П. Крейг, С. Булмер, Д. Зайсман, Е. Моравчік, П. Магнетт, Д. Вайлер, Д. Марч, Д. Олзен, К. Селен, С. Штейн, К. Армстронг, А. Барлей, У. Маттлі, А. Мілвард, О. Валей, Б. Розамонд, Ж.-П. Бландінер, В. Шнайдер, С. Хікс, Д. Дайнен та ін.

Концептуальні підходи до конституційної реформи в ЄС та Україні досліджують такі вітчизняні науковці: В. Авер'янов, О. Андрійко, В. Керецман, І. Грицяк, В. Копійка, В. Бакуменко, О. Сурмін, О. Кордун, Р. Павленко, Д. Зацарін, В. Опришко, О. Рудік, В. Посельський.

Поняття інституційного балансу твердо закріпилося в конституційній практиці Європейського Союзу. Однак його зміст і функції ще не зовсім з'ясовані.

Метою статті є узагальнення підходів до визначення сутності інституційного балансу та його місця в процесі розбудови системи демократичного врядування.

Деякі автори розглядають поняття інституційного балансу в якості одного з основних конституційних принципів і звертається до паралелі з принципом поділу влад. Так, У. Еверлінг стверджує, що принципу інституційного балансу мають дотримуватися держави-члени, навіть при внесенні змін до договорів, на яких засновано Союз [1]. Решта науковців розглядають його як “фантом” чи “порожню формулу”, яка трактується кожною зацікавленою стороною щоб таким чином слугувати її власним інтересам [2]. Наприклад, у ході міжурядової конференції,

результатом якої було прийняття Амстердамського договору, представники трьох основних інституцій (Європейської Комісії, Європейського Парламенту і Ради ЄС) підкреслювали важливість збереження інституційного балансу. Кожен з них, однак, надав своє, особливе, тлумачення такого балансу, намагаючись захистити і зміцнити свою власну позицію [3]. Незважаючи на такі різнобічні підходи, поняття інституційного балансу так і залишається у праві Європейського Союзу, “тендітним принципом з невизначеним змістом” [4]. Тим не менш, воно несе важливе повідомлення, слугуючи доповненням вікової доктрини поділу влади та “збалансованого уряду”. Правильне розуміння і належне застосування поняття інституційного балансу може значним чином зменшити дефіцит демократії, на який страждає, на думку більшості науковців, Європейський Союз.

Спробуємо конкретизувати, допоки нечіткі, контури поняття інституційного балансу, як це впливає з чинної правової бази ЄС і здійснити його теоретичне обґрунтування. Використовуючи цю теоретичну основу можна буде дати відповіді на питання, що стосуються взаємовідносин між інституційними гравцями в рамках Європейського Союзу.

Поняття інституційного балансу, поряд з принципом верховенства права, не відображено в текстах основоположних договорів. У ст. 2 Протоколу про застосування принципів субсидіарності та пропорційності, доданого до Амстердамського договору, наведено поняття інституційного балансу, однак не дається його визначення. У судовій практиці цей термін було уперше використано Судом ЄС у справі *Meroni* (1958 р.). У цьому рішенні Суд визнав, що: баланс сил є характеристикою інституціональної структури Спільноти та основних гарантій, наданих Договором підприємствам і об'єднанням підприємств, до яких він застосовується. Делегування дискреційних повноважень шляхом наділення ними органів інші ніж ті, що створені Договором для забезпечення і контролю за здійсненням таких повноважень кожного в межах своїх власних повноважень, зробить таку гарантію неефективною [5]. Відповідно до цього, Суд ЄС заснував так звану доктрину *Meroni*, яка виключає можливість делегування дискреційних повноважень органам, крім тих, які визначені в основоположних договорах на тій підставі, що це порушує основні гарантії, які складають баланс сил між європейськими інституціями. Однак не було визначено, що являє собою ця гарантія і чому вона має важливе значення. Тільки в 1990 році, в справі *Chernobyl*, Суд ЄС надав подальші вказівки щодо того, що мається на увазі під поняттям інституційного балансу. Він зазначив, що інституційний баланс базується на системі розподілу повноважень між різними інституціями Спільноти, визначення власної ролі кожної інституції в інституційній структурі Спільноти та виконання завдань, покладених на Спільноту [6].

Крім того, Суд ЄС вважає, що дотримання інституційного балансу означає, що кожна з інституцій повинна здійснювати свої повноваження з урахуванням повноважень інших установ. Також вимагається, щоб будь-яке порушення цього правила можна було б покарати [Там же]. Як зазначено у справі *Chernobyl*, інституційний баланс пов'язаний з вимогою, що викладена у ст. 7 Договору про заснування Європейської Спільноти: “... кожна інституція має діяти в межах повноважень, покладених на неї цим Договором.” Таким чином, 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.

Крім того, у справі *Chernobyl* чітко зазначається, що порушення принципу інституційного балансу може бути покаране в судовому порядку. Суд ЄС вважає, що дотримання інституційного балансу належить до його основних завдань, оскільки має поважатися принцип верховенства права.

Незважаючи на роз'яснення, надані у справі *Chernobyl*, інституційний баланс в даний час залишається досить ілюзорною концепцією невизначеної сфери. Велика частина цієї невизначеності сформувалася у зв'язку з відсутністю розуміння сутності інституційного балансу. Часто проводяться паралелі між інституційним балансом та доктриною поділу влади. Зазвичай, під поділом влади розуміється органічний поділ законодавчої, виконавчої (адміністративної) та судової функцій. Як відомо, Європейський Союз не має такого органічного поділу хоча можна виокремити певні функціональні відмінності між законодавчою та адміністративною діяльністю [7].

Крім того, надаючи центральну роль праву, не існує єдиного інституційного балансу або фіксованої структури інституційної взаємодії. З кожного питання, правові норми визначають, коли Союз може діяти, які інституції мають бути залучені та яким чином. Наприклад, у справі *Transparency* Суд ЄС визначив, що не існує загального розподілу влади в рамках Європейської спільноти. До того ж трьохстовпова структура, що була запроваджена Маастрихтським договором, лише додає до існуючого розмаїття процедури прийняття рішень.

Нарешті, поняття інституційного балансу не є статичним, воно змінюється з плином часу поряд із основоположними договорами ЄС. Еволюція інституційної балансу аж ніяк не є лінійним процесом. Саме під впливом різних, іноді протилежних, бачень того, чим є або має бути Спільнота. Тобто, можна сказати, що три різних моделі – регуляторна, міжурядова та парламентська – зробили свій внесок в особливу форму інституційного балансу сучасного Союзу [8, 9, 10]. Кожна модель передбачає свій проект європейської інтеграції, що базується на конкретних ідеях демократичної легітимності, та її реалізація змінює інституційний баланс на користь однієї з інституцій.

Науковці розглядають інституційний баланс в якості правового та політичного принципу. Функція інституційного балансу в якості правового принципу, тобто принципу, який може використовуватися в судах, є обмеженою і не важливою. Як згадувалося раніше, інституційний баланс відповідно до статті 7 Договору про заснування Європейської Спільноти вимагає від кожної інституції діяти у межах повноважень, покладених на неї Договорами. В основі сутності, як наголошувалося, є бажання, щоб усі відповідні інтереси належним чином були представлені і взаємодіяли на загальноєвропейському рівні відповідно до положень Європейської конституції. Принцип інституційного балансу вимагає від європейських інституцій в позитивному плані взяти на себе повну політичну відповідальність, покладену на них Договорами, а в негативному плані, утримуватися від зловживання своїми повноваженнями, тобто використовувати їх з метою узурпації влади, що надана іншим інституціям. Таким чином, інституційний баланс базується на трьох принципах [11]:

- кожна інституція повинна мати достатню незалежність з метою реалізації своїх повноважень;
- інституції, не повинні беззастережно надавати свої повноваження іншим інституціям;
- інституції, не можуть, під час здійснення своїх повноважень, зазіхати на повноваження і прерогативи інших інституцій.

Останнє правило особливо вірно у відношенні до повноважень Європейського Парламенту щодо участі в законодавчому процесі Спільноти. У своєму рішенні, Суд ЄС визначив, що участь Європейського Парламенту представляє собою “важливий фактор в інституційному балансі, що мався на увазі в Договорі”. Причина полягає в тому, що “хоча й обмежено, це відображає на рівні Спільноти основні демократичні принципи, що народи повинні брати участь у здійсненні влади через представницькі збори” [12, 13]. Тобто, сутність принципу інституційного балансу – збереження збалансованої взаємодії між різними інтересами в системі врядування ЄС.

Як підкреслюється у справі, Чорнобиль, й інституційний баланс є одним з основних правил, які можуть, у разі необхідності, змусити Суд ЄС вжити заходів щодо виправлення ситуації, навіть діючи всупереч праву, коли це необхідно, щоб це правило було дотримано. Таким чином, основне питання полягає в тому, наскільки далеко Суд ЄС може йти в цьому напрямку. Суд зобов’язаний керуватися принципом інституційного балансу: він повинен залишатися в межах покладених на нього завдань і повноважень, серед іншого, для того, щоб не порушити політичний баланс між інституціями та іншими суб’єктами в рамках Європейського Союзу.

В якості політичного принципу, масштаби і потенціал інституційного балансу є набагато ширшими. Інституційний баланс вимагає від творців європейської системи врядування формування інститутів та шляхів взаємодії між ними таким чином, щоб кожен інтерес був належним чином представлений в Союзі та співпрацював з іншими в рамках інституціоналізованих дебатів, спрямованих на формулювання спільного блага [14]. У той же час, формулювання спільного блага ніколи не повинно призвести до нерівнозначних і непотрібних жертв свободи особистості.

В якості політичного принципу, інституційний баланс має визначати і доповнювати формування правової основи, яка описує мету і характер заходів, що можуть бути прийняті, а також процедурні вимоги для їх прийняття та інституції, що компетентні їх прийняти.

У цьому зв’язку слід мати на увазі, що основоположні договори стосуються лише частини інституційного балансу, судячи з практики його використання. Дослідники наголошують на існуванні розриву між чинним законодавством та практикою функціонування Європейського Союзу [15]. Суттєві елементи конституційної реальності працюють на полях або повністю поза формальними конституційними рамками. Особливості прийняття рішень у сфері виконавчої гілки в рамках Європейського Союзу відрізняється хитросплетінням інституційних елементів, таких як комітологія і регламентується лише декількома, до того ж неоднозначними положеннями Договорів, прецедентами Суду ЄС, актами вторинного законодавства і цілим рядом

Не будучи формалізованим у первинному та вторинному законодавстві в якості правового принципу інституційний баланс використовується здебільшого як

політичний принцип з тим, щоб відобразити дві актуальні проблеми європейського законодавства: роль європейських інституцій і питання про їх відповідальність, і бюджетні процедури. Будь-які інституційні зміни в ЄС можуть відбуватися в рамках трьох різних моделей – регуляторної, міжурядової та парламентської, які надають перевагу певній інституції (відповідно Комісії, Раді ЄС або Парламенту). Однак надання більших повноважень, скажімо Парламенту, призведе до більшої прозорості та демократичності процесу прийняття рішень в ЄС, але не обов'язково підвищить ефективність цього процесу.

У процесі конституціоналізації ЄС, який на сьогодні представляє перманентну діяльність з огляду на темпи скликання міжурядових конференцій та компромісу з прийняття Лісабонського договору, основними питаннями для подальших розвідок є співвідношення ефективності та участі громадськості у процесі прийняття рішень.

Література:

1. *Everling U.* “Zur Stellung der Mitgliedstaaten der Europäischen Union als ‘Herren der Verträge’”, in *Festschrift für Rudolf Bernhardt*, 1995 1161, at 1170.
2. *Bieber F.* “The Settlement of Institutional Conflicts on the Basis of Art. 4 of the EEC Treaty”, 21 *CMLRev.* (1984) 505, at 519.
3. *Craig P.* “Democracy and Rule-making within the EC: An Empirical and Normative Assessment”, 3 *ELJ* (1997) 105, at 107–109.
4. *Prechal S.* “Institutional Balance: A Fragile Principle with Uncertain Contents”, in T. Heukels, N. Blokker and M. Brus (eds), *The European Union after Amsterdam* (1998) 273.
5. Case 9/56, *Meroni v High Authority* [1957 and 1958] ECR 133, at 152.
6. Case 70/88, *European Parliament v Council* [1990] ECR I-2041, at 1-2072, para. 21, 22.
7. *Lenaerts K.* “Some Reflections on the Separation of Powers in the European Community”, 28 *CMLRev.* (1991) 11.
8. *Caporaso A.* James “The European Union and Forms of State: Westphalian, Regulatory or Post-Modern?”, 34 *JCMS* (1996) 29
9. *Dehousse R.* “European Institutional Architecture after Amsterdam: Parliamentary System or Regulatory Structure?”, 35 *CMLRev.* (1998) 595
10. *Majone G.* “Europe’s ‘Democratic Deficit’: the Question of Standards”, 4 *ELJ* (1998) 5.
11. *Lenaerts and Van Nuffel* in R. Bray (ed.), *Constitutional Law of the European Union* (1999) 414.
12. Case 138/79, *Roquette Freres v Council* [1980] ECR 3333, at 3360, para. 33
13. Case 139/79, *Maizena v Council* [1980] ECR 3393, at 3424, para. 34.
14. *Hix S.* *The political system of the European Union.* – London: Palgrave MacMillan, 2005. – P. 19.
15. *De Burca G.* “The Institutional Development of the EU: A Constitutional Analysis”, in P. Craig and G. de Burca (eds), *The Evolution of ‘EU Law* (1999) 55, at 61.

Надійшла до редколегії 20.01.2009 р.