

ІНСТИТУЦІОНАЛЬНІ ЗАСАДИ ПОЛІТИЧНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ У ЄВРОПЕЙСЬКОМУ СОЮЗІ

INSTITUTIONAL PRINCIPLES OF POLITICAL RESPONSIBILITY IN EUROPEAN UNION

Ткач Б.А.,

*аспірантка кафедри політичних наук
Київського національного університету імені Тараса Шевченка*

У статті розглянуто інституціоналізацію політичної відповідальності у Європейському Союзі. Виокремлено основні інституціональні засади політичної відповідальності в ЄС, до яких віднесено: високий рівень організації політичної системи; інституціональний баланс як основу взаємодії політичних інститутів ЄС; наднаціональність та міжурядовість у розподілі владних повноважень між інститутами ЄС. Розглянуто політичну систему ЄС як сукупність інститутів та органів, які формують та втілюють в життя колективні цілі суспільства або груп, що його складають. Виокремлено провідні інститути політичної системи ЄС, до яких належать Європейський Парламент, Європейська Комісія, Європейська Рада, Рада Європейського Союзу, та встановлено, що вони є суб'єктами відносин відповідальності. Розкрито сутність інституціонального балансу як провідного принципу розподілу повноважень між політичними інститутами ЄС та з'ясовано його значення у процесі формування інститутів політичної відповідальності всередині міждержавного об'єднання. Встановлено, що принцип інституціонального балансу, по-перше, сприяє більш чіткому розподілу компетенцій та зон відповідальності між політичними інститутами ЄС, що своєю чергою дозволяє більш точно виокремити форми політичної відповідальності таких інститутів; по-друге, визначає інтегральний характер політичної відповідальності в ЄС, пов'язаний з відсутністю чіткого поділу влади між політичними органами ЄС. Розглянуто міжурядовість та наднаціональність у політичній системі ЄС: міжурядовий підхід до формування та функціонування політичних інститутів представлений діяльністю Ради ЄС та Європейської Ради, до якої входять глави держав та урядів країн ЄС; наднаціональний складник політичної системи ЄС вбачається у діяльності Європейського Парламенту та Європейської Комісії. Встановлено, що міжурядовість та наднаціональність як засади інститутів ЄС створюють диспропорційність у процесі інституціоналізації політичної відповідальності.

Ключові слова: Європейський Союз, політична відповідальність, політична система, інституціональний баланс, наднаціональність, міжурядовість.

The article analyzes the institutionalization of political responsibility in the European Union. The main institutional principles of political responsibility in the EU are highlighted, they include: a high level of organization of the political system; institutional balance as a basis for interaction of the EU political institutions; supranational and intergovernmental approaches in the distribution of power between the EU institutions. The EU political system is considered as a set of institutions and bodies that determine and embody the collective goals of society or groups that make it up. It has been stated that the leading institutions of the EU political system, which include the European Parliament, the European Commission, the European Council, and the Council of the European Union, are subjects to political responsibility relations. The essence of the institutional balance as a guiding principle of the division of powers between the political institutions of the EU and the emergence of its values in the process of forming institutions of political responsibility throughout the international community is revealed. It has been established that the principle of institutional balance, firstly, contributes to a clearer division of competencies and areas of responsibility between the EU political institutions, which allows to determine different forms of political responsibility of such institutions; and, secondly, defines the integral nature of political responsibility in the EU, accompanied by the lack of a clear separation of powers between the EU political bodies. Intergovernmentalism and supranationalism as the features of the EU political system are analyzed. The intergovernmental approach to the formation and functioning of political institutions is represented by the activities of the Council of the EU and the European Council, which include the heads of state and government of the EU countries; the national component of the EU political system is seen in the activities of the European Parliament and the European Commission. It has been established that intergovernmentalism and supranationalism as the foundations of EU institutions create disproportion in the process of institutionalization of political responsibility.

Key words: European Union, political responsibility, political system, institutional balance, supranationalism, intergovernmentalism.

Постановка проблеми. Політична відповідальність у загальному значенні є відповідальністю за здійснення публічної влади. Таким чином, щоб виокремити основні інститути політичної відповідальності, необхідно зрозуміти, хто є основними суб'єктами владних відносин. У контексті відносин відповідальності найбільший інтерес становлять інституціональні суб'єкти політики, або ж політичні інститути, відповідно до чого

виокремлюють політичну відповідальність у системі вищих органів державної влади, місцевої влади, або ж у системі взаємодії громадянського суспільства та держави. Подібна концептуалізація відображає основу інституціональної структури сучасних національних держав та дозволяє виокремити особливості політичної відповідальності на кожному із рівнів функціонування політичної влади. Такий підхід не викликає обмежень

у вивченні інститутів політичної відповідальності в різних державах і може бути самостійним складником порівняльного дослідження. Проте вивчення політичної відповідальності у міждержавних об'єднаннях вимагає визначення такого інституціонального складника у кожному конкретному випадку із подальшим застосуванням парадигми відповідальності як дослідницького підходу, що полягає в аналізі суспільних відносин під кутом зору відповідальності їх суб'єктів.

Отже, комплексне дослідження політичної відповідальності в Європейському Союзі (ЄС) потребує виокремлення провідних інституціональних засад функціонування цього міждержавного об'єднання.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Інституціоналізація політико-владних відносин у ЄС є предметом наукових інтересів багатьох зарубіжних дослідників. Зокрема, особливості ЄС як політичної системи розглянуто у працях С. Хікса, Б. Холанда, Р. Річардсона, І. Томель. Дослідження у сфері взаємодії політичних інститутів ЄС, багаторівневого управління, зокрема, таких його характеристик, як наднаціональність та міжурядовість, представлене рядом наукових доробків Л. Хуге, Г. Маркса, Р. Гебела, П. Крейга, Т. Крістіансена, В. Шмідта та інших.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. З огляду на значну кількість наукових праць, у яких розглянуто сутність ЄС як унікального інтеграційного утворення, особливості політичної відповідальності всередині системи політичних інститутів ЄС висвітлені недостатньо як у зарубіжній, так і в українській політологічній літературі.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Мета статті полягає у виокремленні засад функціонування інститутів політичної відповідальності у контексті політико-правової практики ЄС як одного із провідних міждержавних об'єднань із високим ступенем політичної інтеграції.

Виклад основного матеріалу дослідження. Інститути політичної відповідальності можуть набувати різних ознак та форм залежно від конкретної політичної системи. До факторів, що впливають на конфігурацію таких інститутів, належать, зокрема, форма державного правління, характер взаємовідносин громадянського суспільства і держави тощо. Такий аналіз можна широко застосовувати до різних національних держав у контексті порівняльного дослідження. Проте використання аналогічного підходу до ЄС як міждержавного об'єднання вимагає уточнення провідних засад, на яких базується реалізація публічної влади всередині такого об'єднання. Протягом історичного розвитку ЄС, із моменту його утворення як Європейської спільноти вугілля та сталі

у 1952 р. і до набуття чинності Лісабонського договору в 2009 р., у науковій літературі можна було знайти такі підходи до розгляду організаційних основ цього об'єднання, згідно з якими ЄС розглядали як: 1) федеративне утворення (М. Берджесс, М. Кітінг, Д. Мюллер); 2) «регуляторну» державу (С. Волбі, Дж. Капоразо, Дж. Маджоне); 3) політичну систему (С. Хікс, Р. Річардсон та ін.). Системний підхід лежить в основі цього дослідження, оскільки він найбільшою мірою характеризує організаційні засади ЄС як політичного утворення і не звертається до концепту держави як базової одиниці аналізу. Основою тут виступає політична система як «сукупність інститутів та органів, які формують та втілюють у життя колективні цілі суспільства або груп, що його складають» [2, с. 74].

Р. Річардсон запропонував спрощену модель політичної системи ЄС, використовуючи підхід Д. Істона, згідно з яким політична система є організмом, що функціонує у формі реакції на подразники зовнішнього середовища («функції входу»), до яких належать підтримка та вимоги до політичної системи), внаслідок чого здійснюється прийняття відповідних рішень та реалізація політичних дій (як «функції виходу») [2]. Відтак, за Р. Річардсоном, до елементів політичної системи належать Рада міністрів (або ж Рада Європейського Союзу), Європейська комісія, Суд Європейського Союзу, Європейський парламент, агенції ЄС та політичні мережі. До зовнішнього середовища належать держави – члени ЄС, приватні актори та міжнародні організації, які своєю чергою виражають підтримку або висувують вимоги до системоутворюючих елементів ЄС. Наслідком діяльності політичної системи ЄС є політичні рішення та дії у формі регуляцій, директив, рішень, «м'якого права» [10, с. 3].

Своєю чергою С. Хікс використовує теоретичні надбання Д. Істона та Г. Алмонда і наводить перелік характеристик, притаманних будь-якій політичній системі, у тому числі і ЄС:

1. «Наявність стабільної та чітко визначеної системи інститутів, основною функцією яких є прийняття рішень, а також наявність набору правил, що регулюють відносини між такими інститутами.

2. Громадяни можуть реалізувати свої політичні цілі через політичну систему: або напряму, або через посередницькі організації (групи інтересів або політичні партії).

3. Колективні рішення, прийняті в межах політичної системи, мають значний вплив на розподіл економічних ресурсів та цінностей між компонентами системи.

4. Існує постійна взаємодія між політичними наслідками (рішення та дії, що продукуються самою політичною системою), новими вимо-

гами до системи, новими рішеннями і так далі» [7, с. 424]

Так, згідно із структурно-функціональним підходом Г. Алмонда, до сучасних політичних систем тією чи іншою мірою належать такі структури: політичні партії, групи інтересів, органи виконавчої і законодавчої влади, суди, бюрократичний апарат. Відповідно, кожна із перелічених структур володіє певним набором функцій, повноважень та основних напрямів діяльності. Важливим зауваженням у контексті дослідження політичної системи ЄС є те, що функціональні ролі запропонованих структур не завжди можуть бути тотожними всередині різних політичних систем [2, с. 79]. Подібний структурно-функціональний підхід розширює коло суб'єктів політичної системи ЄС, проте поза увагою залишається питання про співвідношення ролі національних держав та політичних інститутів ЄС у процесі прийняття рішень.

Якщо послідовно проаналізувати кожен із наведених вище пунктів, доходимо висновку, що ЄС дійсно являє собою політичну систему, представлену розвинутими політичними інститутами (до них відносимо насамперед Європейський Парламент, Європейську Комісію, Європейську Раду, Раду Європейського Союзу), в якій політичне представництво громадян здійснюється, по-перше, через взаємодію представників держав – членів ЄС (у межах роботи Європейської Ради та Ради Європейського Союзу), по-друге, через діяльність Європейського Парламенту. Рішення, прийняті в результаті роботи наведених вище інститутів, значною мірою впливають на розподіл цінностей та благ всередині національних держав, що входять до складу ЄС. Такий процес із розподілу цінностей є безперервним, охоплює основні сфери суспільного життя та ґрунтується на принципах «поваги до людської гідності, свободи, демократії, рівності, верховенства права та поваги до прав людини, включаючи права меншин» [4].

Відтак провідною засадою політичної відповідальності в ЄС є високий рівень інституціоналізації політичної системи об'єднання, що дозволяє визначити політичні інститути ЄС як суб'єктів прийняття та впровадження політичних рішень та виокремити основні форми політичної відповідальності, притаманні кожному такому суб'єкту.

Основним принципом взаємодії інститутів всередині політичної системи ЄС є інституціональний баланс, сутність якого полягає в тому, що жоден із політичних інститутів ЄС не може мати принципово більшої ваги та впливу на політику ЄС, аніж інші [3, с. 226]. Згідно з установчими угодами ЄС, а саме Договору про Європейський Союз, «кожен інститут повинен діяти в межах повноважень, покладених на нього Договорами, та відповідно до процедур, умов та цілей, викладених у них.

Інститути повинні практикувати взаємну щирі співпрацю» [4]. Як зазначає Ж.-П. Жак, «рівновагу між інститутами можна забезпечити двома різними шляхами, один з яких легальний, інший – політичний. З погляду юридичної науки, інституційний баланс є конституційним принципом, який повинен дотримуватися інститутами та державами-членами; його порушення може бути засуджено та санкціоновано Судом. З політичного погляду це можна розглядати як засіб опису способу організації відносин між інститутами» [9, с. 383]. Принцип інституціонального балансу в ЄС деякою мірою можна зіставити з концепцією поділу влади на законодавчу, виконавчу і судову в національних державах, фактично це означає закріплення за кожним із політичних інститутів ЄС окремих владних функцій і повноважень. Проте між поняттями «інституціональний баланс» і «поділ влади» існує суттєва відмінність: перший на практиці не передбачає жорсткого розподілу повноважень, а визначає певні межі у виконавчій та законодавчій сфері, згідно з якими конкретний політичний інститут ЄС може координувати свою діяльність.

Можна погодитися з думкою П. Крейга про те, що інституціональний баланс є «керівним принципом європейської спільноти. Саме ця, а не якась інша модель поділу влади точно фіксує реальність прийняття рішень Співтовариством. Обсяг влади, якою володіє кожен із цих інститутів, змінювався з моменту заснування Співтовариства. Він продовжує це робити» [5, с. 140]. Подібна динамічність змісту інституціонального балансу впливає на характер інститутів політичної відповідальності. Так, у контексті національних держав дослідження політичної відповідальності може здійснюватися в системі вищих органів державної влади з огляду на принцип поділу влади, відповідно до чого виокремлюють інститути політичної відповідальності глави держави, парламенту та уряду. Що ж до політико-правової практики ЄС, то таке не видається можливим стосовно усіх політичних інститутів, які можуть одночасно набувати ознак, які притаманні законодавчим та виконавчим органам. Прикладом може слугувати діяльність Європейської Комісії, яка, з одного боку, наділена правом законодавчої ініціативи, а з іншого – володіє значними виконавчими функціями. Відтак принцип інституціонального балансу, по-перше, сприяє більш чіткому розподілу компетенцій та зон відповідальності між політичними інститутами ЄС, що своєю чергою дозволяє більш точно виокремити форми політичної відповідальності таких інститутів; по-друге, визначає інтегральний характер політичної відповідальності в ЄС, пов'язаний із відсутністю чіткого поділу влади між політичними органами ЄС.

Наступною особливістю політичної системи Європейської спільноти є «багаторівневе управління». Такий підхід підкреслює децентралізацію сучасного державного апарату та гнучкість у процесі прийняття політичних рішень. У той час, як Л. Хуге та Г. Маркс розглядають ЄС як один з компонентів аналізу багаторівневого управління поруч із іншими міждержавними організаціями та національними державами, інші дослідники підкреслюють унікальний характер «багаторівневості» у ЄС та наголошують на необхідності фундаментального дослідження міжурядового та наднаціонального складників у політичних інститутах ЄС [6, с. 81]. Подібна багаторівневості дозволяє продемонструвати справжню складність управління всередині ЄС, що передбачає «нову» політичну динаміку взаємодії, на яку впливає політизація як на національному рівні, так і на рівні ЄС [11, с. 3]. Міжурядовість означає реальну здатність держав-членів здійснювати свої повноваження, разом приймати і втілювати політичні рішення, сприяти реалізації спільних цілей у межах ЄС. Посадові особи, що здійснюють свої повноваження через участь у міжурядових інститутах, офіційно вважаються виразниками волі держави, яку вони представляють. Наднаціональність своєю чергою означає передачу визначеного обсягу повноважень держав-членів окремому інституту, який функціонує в системі міждержавного об'єднання. Як щодо цього зазначає Р. Гебел, «Європейський Союз, безумовно, ніколи не стане національною державою, і держави-члени, що входять до його складу, зобов'язані зберегти більшість своїх суверенних прав, але цілком правдоподібно називати ЄС наднаціональною правовою структурою *sui generis*, на відміну від будь-якої іншої» [6, с. 82].

Міжурядовий підхід до формування та функціонування політичних інститутів представлений

діяльністю Ради ЄС та Європейської Ради, до якої входять глави держав та урядів країн ЄС. Наднаціональний складник політичної системи ЄС вбачається у діяльності Європейського Парламенту як самостійного інституту ЄС, який формується шляхом загальних прямих виборів, та Європейської Комісії, утвореної із єврокомісарів, призначених національними державами. Міжурядовість та наднаціональність як засади інститутів ЄС створюють диспропорційність у процесі інституціоналізації політичної відповідальності: аналіз установчих договорів ЄС вказує на те, що особливості політичної відповідальності інститутів наднаціонального характеру є більш деталізованими та гарантованими установчими договорами, тоді як щодо міжурядових інститутів більшою мірою використовуються санкції, встановлені національними державами.

Висновки та перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Таким чином, для виокремлення інституціональних засад політичної відповідальності в ЄС вказане міждержавне об'єднання було розглянуто крізь призму політичної системи. Це дало змогу більш детально дослідити специфіку організації політико-владних відносин у ЄС та визначити такі інституціональні засади політичної відповідальності, а саме: високий рівень організації політичної системи; інституціональний баланс як основу взаємодії політичних інститутів ЄС; наднаціональність та міжурядовість у розподілі владних повноважень між інститутами ЄС. Перспективним напрямом дослідження політичної відповідальності в ЄС є комплексне вивчення феномену відповідальності в Європейській спільноті загалом, детальний розгляд історичних та сучасних форм політичної відповідальності у контексті подальшої інтеграції держав – членів ЄС.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Истон Д. Подходы к анализу политических систем. *Вестник Московского университета. Серия 12. Политические науки*. 2015. № 5. С. 17–37.
2. Сравнительная политология сегодня: мировой обзор : учеб. пособие / Г. Алмонд [и др.] ; сокр. пер. с англ. А.С. Богдановского, Л.А. Галкиной ; науч. ред. перевода М.В. Ильин, А.Ю. Мельвиль. Москва : Аспект Пресс, 2002. 537 с.
3. Christiansen, T. The European Union after the Lisbon Treaty : An Elusive 'Institutional Balance'? *EU Law after Lisbon* / Ed. by A. Biondi, P. Eeckhout, S. Ripley. Oxford University Press, 2012. Pp. 228–247.
4. Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12012M%2FTXT>.
5. Craig P. Constitutions, Constitutionalism, and the European Union. *European Law Journal*. 2001. Vol. 7. № 2. Pp. 125–150.
6. Goebel R. Supranational? Federal? Intergovernmental? The governmental structure of the European Union after the Treaty of Lisbon. *Columbia Journal of European Law*. 2013. Vol. 20, №1. pp. 77–142.
7. Hix S. The EU as a new political system. *Comparative Politics* / Ed. by D. Caramani. 5th ed. Oxford University Press, 2020. Pp. 419–438.
8. Hooghe L., Marks, G. A Postfunctionalist Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus. *British Journal of Political Science*. 2009. Vol. 39. № 1. Pp. 1–23.
9. Jacqué J.-P. The principle of institutional balance. *Common Market Law Review*. 2004. Vol. 41. № 2. Pp. 383–391.

10. Richardson J. The EU as a policy-making state: a policy system like any other? *European Union : Power and policy-making* / Ed. by J. Richardson, S. Mazey. 4th ed. Routledge, 2015. Pp. 1–31.

11. Schmidt V. A. Rethinking EU Governance: From “Old” to “New” Approaches to Who Steers Integration. *Journal of Common Market Studies*. 2018. Vol. 56, № 7. Pp. 1544–1561.