

РОЗДІЛ 3 ПОЛІТИЧНІ ІНСТИТУТИ ТА ПРОЦЕСИ

УДК 341.17

DOI <https://doi.org/10.32782/2663-6170/2024.38.8>

ЕВОЛЮЦІЯ ПОДІЛУ ВЛАДИ Й ОСОБЛИВОСТІ МІЖІНСТИТУЦІЙНИХ ВІДНОСИН У ЄВРОПЕЙСЬКОМУ СОЮЗІ

EVOLUTION OF SEPARATION OF POWERS AND PECULIARITIES OF INTER-INSTITUTIONAL RELATIONS IN THE EUROPEAN UNION

Антонюк Н.В.,*доктор історичних наук, професор,
завідувачка кафедри європейських та регіональних студій
Львівського національного університету імені Івана Франка***Краєвська О.А.,***кандидат політичних наук, доцент,
доцент кафедри європейських та регіональних студій
Львівського національного університету імені Івана Франка*

У статті розглянуто, структуризовано і систематизовано еволюцію та чинний стан розвитку системи поділу влади й особливостей міжінституційних відносин у Європейському Союзі. Для цього завдяки неінституціональному підходу та методології порівняльного аналізу було окреслено мережу і функціонал базових політичних інститутів (Європейський парламент, Європейська комісія, Європейська рада, Рада ЄС тощо), котрі умовно комбінують політичну систему ЄС, причому в її інституційному та політичному обрисах. Встановлено, що міжінституційні відносини і параметри поділу влади в ЄС розвинулись еволюційно, хоча навіть досі поступово модифікуються. Так, спочатку міжінституційні відносини в ЄС конструювались на підставі міжурядової моделі, а згодом поступово і все більше почали конфігуруватись на підставі моделі співпраці. У доповнення, спочатку рішення в рамках ЄС приймались передусім на підставі принципу консенсусу чи одностайності, а з часом все більше і більше почали генеруватись за рахунок принципу більшості (кваліфікованої, абсолютної і навіть простої – залежно від того чи іншого політичного інституту). Як наслідок всього цього, ЄС поступово інституційно та політично оформився як синтез квазі-федерації і міжнародної організації, а тому йому власне й притаманна унікальна, хоча і доволі умовна політична система. Для цієї системи властиві різні конфігурації і рівні інститутів та міжінституційних відносин (наднаціонального й національного характеру), які впорядковуються у рамках принципу субсидіарності. При цьому, найвищі політичні інститути організовані таким чином, що політична система ЄС чи не найбільше тяжіє передусім до парламентаризму чи квазі-парламентаризму. Однак цій політичній системі і механізмам поділу влади й надалі бракує фіналізованості, в тому числі у рамках саме конституційної моделі.

Ключові слова: міжінституційні відносини, поділ влади, політична система, Європейський Союз.

The article examines, structures and systematizes the evolution and current state of the power-sharing system and inter-institutional relations within the European Union. To achieve this, in particular through a new institutionalism approach and comparative analysis methodology, a network and functionality of the core political institutions (European Parliament, European Commission, European Council, Council of the EU, etc.), which conditionally combine the EU's political system, within its institutional and political contours, are outlined. It is revealed that inter-institutional relations and power-sharing parameters within the EU have evolved, albeit still undergoing gradual modifications. Initially, inter-institutional relations in the EU were constructed based on an inter-governmental model, progressively shifting towards a cooperation-based model. Moreover, decisions within the EU were initially predominantly reached based on the consensus or unanimity principle, gradually shifting to being generated through majority principles (qualified, absolute and even simple majority – depending on the specific political institution). As a result of these developments, the EU has gradually taken on an institutional and political shape as a synthesis of quasi-federation and international organization, consequently possessing a distinct yet conditional political system. Various configurations and levels of institutions and inter-institutional relations (both supranational and national in character) characterize this system, all organized within the framework of the subsidiarity principle. In this context, the highest political institutions are organized in such a way that the EU's political system leans, to a significant extent, towards parliamentary or quasi-parliamentary options. However, this political system and power-sharing mechanisms still lack finalization, including within a constitutional model.

Key words: a inter-institutional relations, power-sharing, political system, the European Union.

Постановка проблеми та її зв'язок із науковими чи практичними завданнями. Політична теорія і практика засвідчують, що для Європейського Союзу (ЄС) властива дуже своєрідна і навіть унікальна політична система чи система міжінституційних відносин. З одного боку, доволі часто це зумовлено інституційною архітектурою ЄС, у якій всі найвищі політичні інститути (втім числі Європейський парламент, Європейська комісія, Європейська рада, Рада Європейського Союзу тощо) уповноважені доволі специфічно, а тому вони не тільки не унаслідують звиклі інституційні практики, які притаманні для країн-членів ЄС, але й характеризуються інколи доволі дивними взаємовідносинами між ними. З іншого боку, своєрідність політичної системи і міжінституційних відносин у рамках ЄС детермінована політично, адже в цьому випадку йдеться про наднаціональну політичну сутність, котра комбінує ознаки федеративної держави і міжнародної організації. Однак становлення цієї сутності має свою історію і не відбулось моментально, а тому дослідницької уваги беззаперечно потребує тематика еволюції поділу влади та особливостей міжінституційних відносин у Європейському Союзі, які в контексті євроінтеграції треба розуміти в Україні. Причому це цікаво як в інституційному, так і в політичному зрізі, адже лише їхній синтез може дати цілісне уявлення про політичну систему в ЄС, зокрема про те чи вона наявна і якою саме вона є у вимірі міжінституційних відносин та поділу влади.

Аналіз останніх досліджень і публікацій та виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Заявлена дослідницька проблематика доволі популярна в політичній науці, втім числі у теорії міжнародних відносин і політичній компаративістиці. Відтак є чимало наукових доробків з цього приводу, які свого часу (головно у попередні десятиліття) з'явились за авторством таких вчених, як Т. Берзель та Р. Ціховські [4], Р. Гебель [23], Й. Гессе та В. Райт [27], Д. Дінан [16–19], Я. Зелонка [59], Е. Імброгно [32], Дж. Коломер [10; 11], К. Кромбез [14], У. Кротц та Й. Шилд [36], Н. Нугент [41], В. Патерсон [42], Дж. Петерсон і М. Шеклтон [43], У. Пуетгер [45], В. Райкер [49], С. Хікс і Б. Хойланд [28; 29], Дж. Цебеліс, К. Янсен, А. Каландракіс й А. Креппел [35; 56; 57], В. Шарлеті та М. Манженот [7], Р. Шютце [52] та чимало інших. Однак у працях більшості перелічених вчених про поділ влади та політичну систему ЄС розмірковують головно крізь призму окреслення цієї політичної системи як суми політичних інститутів, тобто радше апелюючи до обрисів інституційної архітектури ЄС. Натомість ми дещо розширимо уявлення з приводу розуміння політичної системи ЄС, зокрема за рахунок долучення до інституційної архітектури особливостей поділу влади і міжінституцій-

них відносин в ЄС, зокрема еволюційно та станом на момент дослідження, втім числі враховуючи наукові ідеї таких дослідників, як Е. Албгаба, Х. Більбао і Х. Фернандес [1], Д. Дінан [16–19], Дж. Коломер [10; 11], Р. Костелло [12; 13], Т. Крістіансен та М. Доббелс [8], М. Мюльбек і Б. Ріттергер [38; 39; 51], Д. Наурін і Е. Расмуссен [40; 46], Р. Томсон, Й. Берефейн і Ф. Стокман [53–55], Г. Фаррелл і А. Ерітьє [20], С. Хагеманн і Б. Хойланд [24], С. Хікс і Б. Хойланд [28; 29], Р. Шютце [52] й інші.

Формулювання мети статті. Враховуючи все це, основною метою статті є розгляд, структуризація та систематизація еволюції та чинного стану поділу влади й особливостей міжінституційних відносин у Європейському Союзі, втім числі за рахунок розгляду мережі і функціоналу базових політичних інститутів, які умовно комбінують політичну систему Європейського Союзу. Для цього у дослідженні застосовано методологію порівняльного аналізу, а всі запропоновані концептуалізації зроблено в рамках неінституціонального підходу, зокрема його історичної/еволюційної і нормативної версій та теорії раціонального вибору.

Виклад основного матеріалу дослідження. Звернення до праць перелічених й інших вчених дають підстави стверджувати, що станом на сьогодні ЄС і його політичні інститути і загалом умовно політична система часто характеризуються як такі, що страждають від «демократичного дефіциту» [18; 22; 37]. І це попри те, що країни ЄС і їхні політичні системи й інститути усереднено, втім числі під тиском ЄС, позиціонуються як демократичні (хоча і для деяких із них також притаманна «ерозія демократії»). Поглиблюється проблема за рахунок того, що ЄС так і не зумів прийняти консолідовану конституцію, оскільки свого часу розроблений Договір про створення Конституції для Європи (Конституційний договір) так і не був ратифікований, а тому ЄС почасти бракує легітимності [30; 48]. З одного боку, це безумовно впливає на поточні атрибути міжінституційних відносин в ЄС. З іншого боку, це є наслідком історії/еволюції міжінституційних відносин та принципів поділу влади в ЄС у минулому. Тому на цьому питанні вартує зупинитись детальніше, втім числі крізь призму охоплення базових нормативно-правових та політичних актів, які свого часу приймалися в ЄС та визначали чи досі визначають його політичні, владні й інституційні рамки.

Річ у тому, що впродовж понад півстоліття політичні інститути й загалом умовно політичні системи європейських співтовариств і спільнот (втім числі ЄС і тих, що йому передували історично) еволюціонували від відносин, котрі більше відповідали міжнародним організаціям, до відносин, що наближаються до наднаціонального феде-

рального союзу. Відповідно, політична система і дизайн міжінституційних відносин ЄС поточно потрапляють у рамки «десь посередині» [18]. Так, спершу, зокрема орієнтовано в період з 1957 до 1986 рр., міжінституційні відносини й атрибути поділу влади в рамках Європейської економічної спільноти (як базового попередника ЄС) головно відповідали відносинам міжнародної чи дипломатичної організації, сформованої урядами країн-членів відповідно до так званої міжурядової моделі [11]. Зокрема, найвищим інститутом влади в той час вважали Раду міністрів (чи Раду ЄС – сучасними категоріями), яка формувалась із представників/міністрів урядів країн-членів Спільноти. Оскільки ж ці країни вважали себе суверенними, відтак кожна із них мала право вето на колективні рішення, а це означало, що більшість рішень приймалась одностайно і в рамках консенсусу. Подібну логіку було перейнято в рамках утвореної дещо згодом – в 1974 р. – Європейської ради з представників глав держав чи глав урядів країн-членів. Відповідно, можна сміливо констатувати, що на цьому етапі розвитку міжінституційних відносин переважали принципи консенсусу. І це навіть попри те, що Римська угода 1957 р. встановлювала, що до 1965 р. Рада міністрів мала би замінити правило одностайності/консенсусу у прийнятті рішень правилом більшості, принаймні в рамках рішень з окремих питань [18]. Однак цього так і не було забезпечено внаслідок збереження права вето кожної країни-члена в Раді міністрів. А тому винятково внаслідок поступового збільшення кількості країн-членів Європейської економічної спільноти з шести до дванадцяти упродовж 1973–1986 рр. міжурядова модель міжінституційних відносин почала стагнувати головно внаслідок зростання можливості «паралічу» будь-якої ініціативи через використання національного вето будь-якою країною-членом Спільноти.

Тому згодом і як відповідь на ситуацію, яка склалась, але головно з моменту прийняття Єдиного європейського акту 1986 р., Європейська Спільнота визнала, що певні рішення повинні прийматись за правилами легшими, аніж принцип консенсусу чи одностайності, зокрема переважно кваліфікованою більшістю [11]. Тим самим ЄС погодився, що прийняті ним рішення націлені і згодом можуть виконуватись (за потреби) тільки підмножиною країн-членів (для прикладу, у рамках Єврозони, свого часу Шенгенської угоди тощо). Як наслідок цього, на заміну попередній міжурядовій моделі було апробовано іншу конструкцію і логіку міжінституційних відносин – «посилену», «тіснішу» або «розширену» співпрацю, для позначення якої доволі часто використовують такі епітети, як «асиметрія», «змінна геометрія», «концентричні кола», «міцне ядро», «дві швидкості»

й інші метафори [18]. У підсумку це дозволило набагато ефективніше приймати рішення в рамках ЄС та його політичних/владних інститутів тощо. Водночас основними серед цих інститутів і надалі (як й у попередній період) залишались Рада міністрів (Рада ЄС – сучасними категоріями) та Європейська рада, хоча дедалі більш функціональними почали ставати Європейська комісія і Європейський парламент тощо, у яких був значно більший потенціал приймати рішення згідно з принципами і правилами більшості, а не консенсусу. Зокрема в Єдиному європейському акті було регламентовано, що Рада міністрів повинна ділити певні законодавчі повноваження із Європейським парламентом або так звану процедуру співпраці [11]. Тим не менше, попри наявність масиву політичних інститутів і задіяння різних правил прийняття рішень у них, збалансованого та чіткого поділу влади забезпечено у цей час так і не було – спочатку (внаслідок малої кількості країн-членів) на це не було потреби, а згодом (після розширення євроінтеграції) на це не вистачало часу, хоча й неодмінно був політичний запит.

Враховуючи це, вже після номінального створення власне Європейського Союзу згідно із Маастрихтською угодою 1992 р. міжінституційні відносини в Унії почали ставати більш систематизованими та впорядкованими, а тому вони за логікою (а не формою) почали нагадувати відносини гілок влади у рамках будь-якої держави. Як наслідок, сьогодні вчені часто дотримуються позиції, що саме з цього періоду міжінституційні відносини почали бути значно більш орієнтованими на федерацію чи квазі-федерацію. Цьому сприяв той факт, що в рамках наявних політичних інститутів ЄС все більшого значення почав набувати всенародно виборний (з 1979 р.) Європарламент (він, приміром, набув функціоналу у розробці та затвердженні бюджету ЄС), а прийняття рішень статистично й надалі почало все менше і менше вимагати використання правила консенсусу чи одностайності. Так, принцип одностайності залишився дійсним винятково для прийняття деяких рішень у Європейській раді і Раді міністрів (Раді ЄС), зокрема з приводу прийняття нових й асоційованих країн-членів, а також основних рамок і положень функціонування Європейського центрального банку й Європейського парламенту [11]. Натомість все частішим постало запровадження конфігурацій із метою сприяння прийняттю рішень поєднанням принципів кваліфікованої більшості в Раді міністрів (Раді ЄС) і простої більшості в Європарламенті, через що почав зростати обсяг законодавства Європейського Союзу. Тим паче, що було збережено (а вже внаслідок наступних рамкових угод навіть посилено) процедуру спільного ухвалення законодавчих актів ЄС, а також запроваджено (й згодом уточнено)

формальну вимогу із приводу підтримки Європейським парламентом призначення і можливої відставки (через вотум недовіри) президента та членів Європейської комісії [52, с. 99–100, 118]. Це дещо легітимізувало владу та політичну систему в ЄС, оскільки внаслідок таких правил прийняття рішень і встановлених міжінституційних відносин (про які детальніше йтиметься нижче) представники територіальних одиниць почали поділяти повноваження приймати рішення з представниками народу ЄС загалом.

Відповідно, унаслідок всього цього відбулось поєднання територіального і політичного представництва в ЄС або, іншими словами, можливості прийняття одностайних рішень та рішень більшістю, які мають обов'язкову силу для всіх країн-членів, тим самим розвиваючи інституційну та політичну асиметрію в рамках демократичної квазі-федерації [11; 18]. Ця логіка міжінституційних відносин та прийняття рішень була успішно використана в ході поетапного розширення ЄС впродовж періоду 1995–2013 рр. спочатку до 28, а згодом (після «Брекзиту» в 2020 р.) – зменшення до 27 країн-членів. Хоча й вартує констатувати, що процеси послідовних розширень та внутрішньої інституціоналізації спочатку Європейської економічної спільноти, а згодом і Європейського Союзу не завжди збігалися абсолютно. Адже територіальне розширення ЄС на різних етапах його розвитку традиційно було прискорювальним, а натомість інституціоналізація політичної системи, поділу влади та параметрів міжінституційних відносин – нестабільною і прискорювальною [52]. Річ у тому, що базову Римську угоду було доповнено Єдиним європейським актом лише через тридцять років, а після цього настала черга відносно швидких (із малим інтервалом) рамкових угод ЄС – Маастрихтської, Амстердамської, Ніццької та Лісабонської, – хоча так і не було вироблено єдиного конституційного тексту та договору, а відтак і не було конституціоналізовано європейської політичної системи. І навряд чи це буде зроблено в найближчому майбутньому, особливо якщо брати до уваги перспективи подальшого розширення ЄС за рахунок країн «східного флангу» (в тому числі Молдови й України). З цього слідує, що конституціоналізація й інституціоналізація (а тому і стабілізація) політичної системи й міжінституційних відносин можлива лише у випадку припинення територіального розширення ЄС.

Разом з цим, еволюція міжінституційних відносин і параметрів поділу влади спочатку в Європейській економічній спільноті, а згодом і в Європейському Союзі все-ж безумовно привели до становлення політико-інституційної формули чи навіть умовно політичної системи ЄС. Її доволі часто називають «унікальною», «винятковою» чи «безпрецедентною» й поміщають у діапазон

між федерацією і міжнародною організацією або навіть іменують/синонімізують з «імперією» [18]. Чи не головна причина такого стану справ у тому, що (на відміну від звичкої держави) ЄС комбінується за допомогою різноманітних (а не лише політичних чи владних) інституційних формул та структур по всій його території і вони (включаючи загальноєвропейські інститути, країни-члени, самоврядні території всередині великих країн-членів, європейські регіони тощо) перетинаються на різних рівнях так званого багаторівневого урядування, таким чином гарантуючи «єдність у розмаїтті». При цьому, ані формально, ані фактично жодна одиниця чи інфраструктура багаторівневого урядування ЄС не є «суверенною» у сенсі вищого чи виняткового джерела влади. А натомість поділ повноважень і влади між різними інститутами з приводу різних питань політики й організації ЄС є важливою характеристикою як політичної системи ЄС, так і його відносин з іншими рівнями влади у рамках багаторівневого урядування і країнами-членами. Тим паче, що відповідно до властивого для ЄС принципу субсидіарності кожне політичне й управлінське питання має бути віднесене до найнижчого можливого інституційного рівня, ефективно спроможного на відповідну компетенцію [18].

Тим не менше, оскільки в статті мовиться про поділ влади у політичному сенсі, то увагу потрібно приділити міжінституційним відносинам в ЄС на рівні його керівних політичних інститутів – Європейського парламенту, Європейської комісії, Європейської ради та Ради Європейського Союзу, – в тому числі на предмет структуризації (а також частково еволюції) цих відносин головно із приводу формування та відповідальності основних політичних інститутів, а також прийняття та контролю ними владних й управлінських рішень в ЄС. У цьому контексті загалом треба зазначити, що політичні інститути ЄС взаємодіють між собою різними формальними і неформальними способами, причому кулуарні розмови між чиновниками та політиками ЄС часто настільки ж важливі, як і те, що відбувається під час офіційних зустрічей і самітів [18]. Доповнюється це тим, що міжінституційні відносини у рамках ЄС конструюються як відносинами між власне інститутами ЄС (переліченими вище; тим паче, що члени одних інститутів інколи є членами інших владних інститутів), так і між ними та національними інститутами країн-членів ЄС. Як наслідок цього, політична система ЄС умовно є органічним синтезом багаторівневості урядування, зокрема в межах зв'язку між наднаціональними та національними політичними інститутами, а відтак і з-поміж їхніми формальними ролями та фактичними лідерами, персоналіями і представниками [21]. Навіть не дивлячись на притаманну

міжінституційну напругу у відносинах між ними, зокрема з приводу того, хто повинен представляти ЄС в тому чи іншому разі. Адже саме такий формальний і фактичний взаємозв'язок є базою для формування порядку денного і прийняття конкретних рішень у рамках конкретних/відповідних наднаціональних політичних інститутів ЄС, а відтак і для реалізації цих рішень на рівні країн-членів і загалом ЄС.

До уваги передусім треба брати параметри підзвітності, нагляду і контролю у контексті міжінституційних відносин в ЄС. Так, президент Європарламенту не зобов'язаний і не відвідує засідань Європейської ради, але натомість президент Європейської ради, глави держав чи глави урядів й міністри країни-члена, яка головує в Раді ЄС (Раді міністрів), регулярно звітують перед Європарламентом. Крім того, як вказано вище, Європарламент уповноважений на перевірку роботи Європейської комісії та навіть може припинити її чи її президента або членів (комісарів) повноваження, зокрема за допомогою парламентської процедури вотуму недовіри. Для цього потрібне рішення не менше, ніж 2/3 від номінального складу легіслатури, хоч прикладів успішних – підтриманих достатньою кількістю депутатів – вотумів недовіри складам Комісії поки не зафіксовано [52] (через що успішний вотум недовіри трактується як «ядерну опцію» відносин інститутів [16; 44, с. 210–246]). Також Європарламент бере участь у формуванні Єврокомісії, а її президент номінується Європейською радою і призначається Європейським парламентом (починаючи з ратифікації Лісабонської угоди) з огляду на результати виборів до Європарламенту, зокрема за можливості із найбільшої партійної групи. Відтак Єврокомісія хоча би частково враховує композицію Європарламенту в ході свого формування. У процесі же своєї роботи президент та інші члени Європейської комісії регулярно виступають на пленарних засіданнях і засіданнях комітетів Європарламенту, в ході яких вони неодмінно стикаються із різкою політичною критикою з боку євродепутатів.

З цього всього слідує, що ЄС, будучи скомпонованим з країн-членів головню як парламентських демократій – відповідно з парламентськими або змішаними (напівпрезидентськими) системами державного правління, а тому з колективною відповідальністю (можливістю дострокової відставки) національних урядів перед національними парламентами, – і сам значною мірою унаслідок такої логіки міжінституційних відносин, поділу влади та інституційного дизайну. Інакше кажучи, на тлі різних можливих опцій міжінституційних відносин і так званих систем правління, які теоретизовані в політичній науці (зокрема президенталізму, парламентаризму і напівпрезиденталізму), жодного іншого більш «сильного» й відповідного

варіанта міжінституційних відносин як парламентаризму у рамках ЄС чи щодо ЄС не простежується. Відповідно, інституційна структура ЄС зовсім далека до президенталізму, майже не відповідає напівпрезиденталізму, однак умовно найближча саме до парламентаризму (хоча також не зовсім типового). Тому в такому інституційному дизайні ключовими все-таки є відносини між виконавчою та законодавчою складовими політичної влади, які у випадку ЄС складно назвати гілками влади, адже їхні повноваження не є класичними як у національних державах, а натомість суміщаються, діляться чи делегуються. І саме в цьому розрізі додаткової уваги потребує вже згадана вище проблематика прийняття рішень в ЄС, передусім законодавчих, адже вона яскраво засвідчує особливості й обриси міжінституційних відносин.

Отож, як було вказано вище, для ЄС властива практика спільного прийняття законодавчих рішень, яка реалізовується між Радою ЄС (Радою міністрів) та Європарламентом, однак внаслідок беззаперечної взаємодії із Європейською комісією як головню інститутом виконавчої влади. Адже саме остання наділена правом виняткової законодавчої ініціативи (за винятком деяких сфер), в чому й виявляється найбільша атиповість парламентської логіки міжінституційних відносин у ЄС. Річ у тому, що формальний законодавчий процес починається за довго до того, як Єврокомісія виступає зі своєю законодавчою ініціативою – зокрема в ході консультацій між трьома переліченими інститутами влади і як наслідок інтенсивного лобювання інтересів за і проти тієї чи іншої пропозиції з боку різних зацікавлених груп [14; 33; 57]. Врешті, після того, як законодавча ініціатива формалізується з боку Єврокомісії, вона надсилається до Ради ЄС, Європарламенту і національних парламентів країн-членів ЄС, зокрема для того, щоб цю пропозицію краще вивчити і збалансувати ефективність й демократію у прагненні до раціональної політики [12; 18]. Однак в цьому і полягає найбільша складність, адже будь-яка законодавча ініціатива у такому випадку подається і на національному рівні розглядається всіма мовами країн-членів (у кожній з країн – своєю мовою), доволі часто зумовлюючи плутанину, бюрократизм та повільність, але водночас гарантуючи напрочуд значну раціональність і відповідь на усередину критику того чи іншого законопроекту [17]. Що стосується власне інститутів ЄС, то Рада ЄС (Рада міністрів) і Європарламент можуть проводити три (але типово проводять одне-два) читання з приводу кожного законопроекту, кульмінацією яких може бути створення та робота узгоджувального комітету (перед будь-яким читанням) для врахування розбіжних ідей та позицій двох інститутів [18; 39; 47]. Тим не менше, Рада ЄС (Рада міністрів) і Європарламент повинні підтримати зако-

нодавчу ініціативу достатньою більшістю голосів на своїх засіданнях – відповідно, кваліфікованою більшістю і простою більшістю. А тому саме на цьому етапі важливе значення мають формальні й неформальні процедури, переговори і дебати, які впливають на остаточну позицію політиків. Тому часто говорять про бікамералізм (двопалатність) легіслатури в ЄС [12; 13; 24; 38], але жодна з «палат» (Рада ЄС і Європарламент) не має права законодавчої ініціативи, а одна з «палат» (Рада ЄС) має і повноваження у виконавчій владі.

Це, знову-таки, засвідчує атипівість парламентської схеми міжінституційних відносин у ЄС, а радше вказує на її парламентаризм-подібність. Але важливо й те, що прийняття рішень між Радою міністрів і Європейським парламентом (із подачі Європейської комісії) характеризується парадоксальністю. З одного боку, існує високий потенціал міжінституційного конфлікту цих органів влади, адже вони історично були опонентами один одного в боротьбі за функціонал. Крім того, як вказано вище, обидва інститути виконують різні представницькі ролі у політичній системі ЄС, оскільки Рада ЄС територіально представляє країни-члени ЄС, а Європейський парламент – головно політично репрезентує громадян (країн-членів ЄС та самого ЄС) [39]. Врешті, узгодження позицій двох політичних інститутів ускладнюється наявними правилами прийняття рішень, котрі встановлюють високі бар'єри для згоди акторів із часто доволі різними перевагами. З іншого боку, як констатовано вище і засвідчує статистика, все-ж Рада ЄС і Європейський парламент часто приймають законодавчі рішення в одне чи два читання [15; 31], а тому вони є ефективними в цьому контексті й демонструють значний рівень внутрішнього та зовнішнього консенсусу на підставі практики застосування ранніх законодавчих угод.

Пояснити окреслену парадоксальність можна передусім тим, що з-поміж відповідальними політичними інститутами – Радою міністрів і Європейським парламентом – відбуваються належні міжінституційні переговори, які вдало перетворюють конфліктний потенціал у потенціал співпраці. Крім того, вчені останнім часом відмовляються трактувати вказані політичні інститути як суто відокремлені [34; 57], а натомість окреслюють їх як взаємодоповнюючі та постійно взаємодіючі на рівні євродепутатів, представників європейських партій і партійних груп, посадовців Ради ЄС тощо, об'єднаних спільними патернами поведінки і баченням політичного курсу ЄС [12; 13; 24; 38; 40; 46; 53; 55]. З цього погляду така наростаюча злагодженість позицій Ради міністрів і Європейського парламенту вписується в умовне трактування цих двох політичних інститутів як двох «палат» європейської наднаціональної легіслатури, які владу швидше не ділять, а об'єднують

чи «зливають» (навіть попри відмінності функціоналу в інших сферах) [35; 38]. Окрім того, це відповідає теоретичній позиції (на підставі порівняння досвіду низки держав), згідно з якою прийняття рішень за двопалатності є більш стабільним і передбачуваним, ніж прийняття рішень за однопалатності [25; 50; 58]. Тим паче, що важливе значення мають і неформальні процедури законотворчості – так звані неформальні тріо (президент Ради ЄС, доповідач Європарламенту, відповідальний за законопроект, та представник Європейської комісії) на ранній стадії законодавчого процесу, – адже саме завдяки ним здійснюються спроби знайти компроміс з приводу того чи іншого законодавчого питання [20; 39]. Хоч, на противагу, такі неформальні тріо все-ж суттєво «підривають» демократичну підзвітність, оскільки позиції окремих учасників процесу приховуються під час переважно таємних переговорів [6; 47].

Однак навіть на тлі такого неформального консенсусу між Радою ЄС і Європейським парламентом (за посередництва Європейської комісії), тут також притаманний парадокс, адже еволюційно (а найбільше внаслідок Амстердамської і Лісабонської угод) цей процес відбувається головно за рахунок поступового додаткового уповноваження саме Європейського парламенту, щоправда внаслідок послаблення не лише Ради ЄС, а й Європейської комісії, зумовлюючи відтак «мовчазну згоду» останніх [26, с. 229–232; 28; 51]. Якщо від протилежного, то члени Ради ЄС та євродепутати сприймають один одного (і свої інститути) як взаємно опонуючі, а тому вони за сприятливих умов максимально націлені на просування своїх власних інституційних і політичних переваг та представницьких ролей [39]. Але якщо рівень опозиційності прямо перешкоджає ефективному прийняттю законодавчих рішень, то членам Ради ЄС вигідніше співпрацювати з Європарламентом, ніж конфронтувати [38]. Причому така «мовчазна згода» членів Ради ЄС зумовлена передусім формальним переважаням Європарламенту у законодавчому процесі, а також ризиком провалу розгляду того чи іншого законопроекту, відповідальність за що швидше за все (внаслідок використання правила кваліфікованої більшості у прийнятті рішень) нестиме саме Рада ЄС. Саме це у рамках практики спільного прийняття законодавчих рішень в ЄС слугує підставою для часткового «злиття» влади та формування своєрідних «двопалатних» коаліцій, які включають більшість у двох політичних інститутах – Раді ЄС і Європарламенті, – достатню для прийняття того чи іншого акту [12].

Ще однією чинною, але й еволюційно посилюваною особливістю поділу влади та міжінституційних відносин в ЄС треба вважати регламентованість і наявність (особливо за наслідками

Лісабонської угоди) так званих делегованих повноважень [8]. Йдеться про те, що забезпечується спрощення традиційно дуже складної системи централізованої реалізації політики та впровадження більш демократичної підзвітності головно через підвищення ролі Європейського парламенту, що ініційовано саме за наслідками Лісабонської угоди, але й досі досягнуто лише частково. Як наслідок, і досі в рамках Європейської комісії щороку створюється близько 2 тис. актів надання імплементаційних повноважень, якими розпоряджаються понад 200 комітетів у складі представників із країн ЄС, керованих саме Єврокомісією [2; 9, с. 2]. Відмінність лиш у тому, що тепер що Рада ЄС, що Європейський парламент також мають контрольні права щодо дій Єврокомісії і можуть або заперечити проти делегованого акту, пропонованого Комісією, або взагалі скасувати делегування повноважень з боку Комісії. Як наслідок, сьогодні й досі простежується міжінституційна конфліктність щодо делегованих повноважень у ЄС, але раніше ця конфліктність була фактичною, а сьогодні стала більш формалізованою, зокрема внаслідок переходу низки повноважень від Єврокомісії до Європарламенту [8]. Але найцікавішим у цьому контексті є те, що з погляду поділу влади така конфліктність або напруженість у відносинах між законодавчою та виконавчою владою в ЄС, зокрема в формі справжнього законодавчого контролю Європарламенту і Ради ЄС над виконавчою роботою Єврокомісії, знову-таки наближує міжінституційні відносини в ЄС до дизайну парламентаризму [5], адже робить делеговані повноваження винятково політизованими [3]. Хоч, в цьому випадку, відбувається це не стільки будучи прямо регламентовано, скільки як наслідок використання вже окресленої вище практики спільного прийняття законодавчих рішень в ЄС і потреби додаткової легітимізації інститутів/влади в ЄС за рахунок їхньої демократичної підзвітності (зокрема через всенародно виборний інститут, яким є лише Європарламент).

Врешті, говорячи про наднаціональну політичну систему ЄС, не потрібно забувати й того факту, що в рамках принципу субсидіарності важливу роль та значення для європейських міжінституційних відносин мають чи можуть мати і національні політичні інститути. Причому це не лише глави держав, глави урядів і члени урядів окремих країн-членів ЄС, які мають представництво в Раді ЄС і Європейській раді, але й національні парламенти країн-членів, які номінально, як вказано вище, задіяні до прийняття законодавства на рівні ЄС, тим самим будучи здатними додатково демократизувати та легітимізувати останній [18]. Так, у рамках ще Амстердамської угоди було включено положення про посилення участі національних парламентів в справах ЄС. Крім того, Лісабонська

угода надала національним парламентам право голосу в ході прийняття законодавчих рішень на рівні ЄС, перетворивши їх в «охоронців» принципу субсидіарності. Це означає, що якщо значна кількість парламентів країн-членів виступає проти тієї чи іншої законодавчої ініціативи як невинуватеної, то Європейська комісія зобов'язана відкликати таку ініціативу. Однак на практиці роль національних парламентів країн-членів ЄС, принаймні більшості з них, виявляється не такою ж значимою, а тому вони, слабо співпрацюючи між собою, вкрай зрідка блокують наднаціональне законодавство (хоча такі приклади все-ж траплялись). Також вартує уваги і те, що саме національні парламенти завжди брали і досі беруть участь в справах ЄС, зокрема під час ратифікації нових або змін до існуючих угод і договорів. А тому, коли національні парламенти відмовляються від тих чи інших договорів, не ратифікуючи їх (як це, приміром, доволі часто траплялось під час світової фінансової кризи та кризи Єврозони), це безумовно впливає на європейську політику та політичний процес у ЄС [18]. Відтак все це засвідчує, що європейська та національна політика сьогодні ще тісніше переплетені разом – у рамках політичної системи, поділу влади і міжінституційних відносин в ЄС.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. У підсумку в дослідженні виявлено, що система міжінституційних відносин і поділу влади в ЄС пройшла кількості етапну еволюцію, спершу будучи сконструйованою на підставі міжурядової моделі, а згодом поступово і все більше на підставі моделі співпраці. Паралельно з цим, спочатку рішення в рамках ЄС приймалися головно на підставі принципу одностайності чи консенсусу, а з часом все більше і більше почали створюватись і підтримуватись за рахунок принципу більшості. Як наслідок цього, Європейський Союз поступово інституційно та політично оформився як синтез квазі-федерації і міжнародної організації, а саме тому йому притаманна специфічна та унікальна політична система. Ця система окреслюється складністю і багаторівневістю урядування, взаємодією національних і наднаціональних політичних інститутів, принципом субсидіарності, причому як у контексті формування та відповідальності політичних інститутів, так і в розрізі прийняття владних й управлінських рішень в ЄС. Деталізований аналіз міжінституційних відносин в ЄС дає підстави констатувати, що вони найбільше тяжіють до парламентської чи квазі-парламентської моделі, в якій визначальними є відносини між компонентами виконавчої та законодавчої влади, в тому числі на підставі засад делегування повноважень і взаємної відповідальності за їхню реалізацію. Адже національні та

наднаціональні інститути ЄС працюють разом, щоб виробляти законодавчі і виконавчі регулювання в широкому спектрі сфер політики ЄС. Водночас система поділу влади і міжінституцій-

них відносин у ЄС і надалі залишається доволі складною та потребує подальшого розвитку, в тому числі за рахунок її конституціоналізації і додаткової легітимізації.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Albgaba E., Bilbao J., Fernandez J. The Distribution of Power in the European Constitution. *European Journal of Operational Research*. 2007. Vol. 176. No. 1. P. 752–766.
2. Bergström C.-F., Farrell H., Heritier A. Legislate or Delegate? Bargaining over Implementation and Legislative Authority in the EU. *West European Politics*. 2007. Vol. 30. No. 2. P. 338–366.
3. Blom-Hansen J. The EU Comitology System: Taking Stock Before the New Lisbon Regime. *Journal of European Public Policy*. 2011. Vol. 18. No. 4. P. 607–617.
4. Börzel T., Cichowski R. The State of the European Union: 6: Law, politics, and society. New York: Oxford University Press, 2003.
5. Bradley K. Halfway House: The 2006 Comitology Reforms and the European Parliament. *West European Politics*. 2008. Vol. 31. No. 4. P. 837–854.
6. Burns C. Consensus and compromise become ordinary – but at what cost? A critical analysis of the impact of the changing norms of codecision upon European Parliament committees. *Journal of European Public Policy*. 2013. Vol. 20. No. 7. P. 988–1005.
7. Charlety V., Mangenot M. Le Systeme presidential de l'Union europeenne apres Lisbonne. Strasbourg: ENA, 2012.
8. Christiansen T., Dobbels M. Delegated Powers and Inter-Institutional Relations in the EU after Lisbon: A Normative Assessment. *West European Politics*. 2013. Vol. 36. No. 6. P. 1159–1177.
9. Christiansen T., Oettel J., Vaccari B. Introduction // Christiansen T., Oettel J., Vaccari B. *21st Century Comitology: Implementing Committees in the Enlarged European Union*. Maastricht: EIPA, 2009. P. 1–15.
10. Colomer J. Great Empires, Small Nations: The Uncertain Future of the Sovereign State. London: Routledge, 2007. 128 p.
11. Colomer J. The European Union: A Federal, Democratic Empire? // Colomer J. *Comparative European Politics: Third edition*. London and New York: Routledge, 2008. P. 280–306.
12. Costello R. Does Bicameralism Promote Stability? Inter-institutional Relations and Coalition Formation in the European Parliament. *West European Politics*. 2011. Vol. 34. No. 1. P. 122–144.
13. Costello R., Thomson R. The nexus of bicameralism: Rapporteurs' impact on decision outcomes in the European Union. *European Union Politics*. 2011. Vol. 12. No. 3. P. 337–357.
14. Crombez C. Legislative Procedures in the European Community. *British Journal of Political Science*. 1996. Vol. 26. P. 199–228.
15. De Ruiter R., Neuhold C. Why is fast track the way to go? Justifications for early agreement in the co-decision procedure and their effects. *European Law Journal*. 2012. Vol. 18. No. 4. P. 536–554.
16. Dinan D. Governance and Institutions 1999: Resignation, Reform, and Renewal. *Journal of Common Market Studies*. 2000. Vol. 38. No. S1. P. 27–30.
17. Dinan D. The EU as Efficient Policy // Zimmerman H., Dur A. *Key Controversies in European Integration*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2012. P. 33–40.
18. Dinan D. The political system of the European Union // Magone J. *Routledge Handbook of European Politics*. London: Routledge, 2015. P. 202–218.
19. Dinan D. The Post-Lisbon European Council Presidency: An Interim Assessment. *West European Politics*. 2013. Vol. 36. No. 6. P. 1256–1272.
20. Farrell H., Heritier A. Interorganizational negotiation and intraorganizational power in shared decision-making: Early agreements under codecision and their impact on the European Parliament and Council. *Comparative Political Studies*. 2004. Vol. 37. No. 10. P. 1184–1212.
21. Fernandez Pasarin A. The Reform of the Council Presidency: Paving the Way for a New Synergy with the European Commission?. *Politique Europeenne*. 2011. Vol. 35. P. 29–54.
22. Follesdal A., Hix S. Why There Is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik. *Journal of Common Market Studies*. 2006. Vol. 44. No. 3. P. 533–562.
23. Goebel R. The European Union and the Treaty of Lisbon. *Fordham International Law Journal*. 2011. Vol. 34. No. 5. P. 1251–1268.
24. Hagemann S., Hoyland B. Bicameral Politics in the European Union. *Journal of Common Market Studies*. 2010. Vol. 48. No. 4. P. 811–833.
25. Hammond T., Miller G. The Core of the Constitution. *American Political Science Review*. 1987. Vol. 81. No. 4. P. 1155–1174.

26. Heritier A. Explaining institutional change in Europe. Oxford: Oxford University Press, 2007. 288 p.
27. Hesse J., Wright V. Federalizing Europe? The Costs, Benefits, and Preconditions of Federal Political Systems. Oxford: Oxford University Press, 1996. 408 p.
28. Hix S. Constitutional agenda-setting through discretion in rule interpretation: Why the European Parliament won at Amsterdam. *British Journal of Political Science*. 2002. Vol. 32. No. 2. P. 259–280.
29. Hix S., Hoyland B. The Political System of the European Union: 3rd edition. Basingstoke: Bloomsbury Academic, 2011. 400 p.
30. Hobolt S. Citizen Satisfaction with Democracy in the European Union. *Journal of Common Market Studies*. 2012. Vol. 50. No. 1. P. 88–105.
31. Huber K., Shackleton M. Codecision: A practitioner's view from inside the Parliament. *Journal of European Public Policy*. 2013. Vol. 20. No. 7. P. 1040–1055.
32. Imbrogno A. The founding of the European Council: Economic reform and the mechanism of continuous negotiation. *Journal of European Integration*. 2016. Vol. 38. No. 6. P. 719–736.
33. Kardasheva R. The Power to Delay: The European Parliament's Influence in the Consultation Procedure. *Journal of Common Market Studies*. 2009. Vol. 47. No. 2. P. 385–409.
34. König T. Why do member states empower the European Parliament?. *Journal of European Public Policy*. 2008. Vol. 15. No. 2. P. 167–188.
35. Kreppel A. Looking «Up», «Down» and «Sideways»: Understanding EU Institutions in Context. *West European Politics*. 2011. Vol. 34. No. 1. P. 167–179.
36. Krotz U., Schild J. Shaping Europe: France, Germany and Embedded Bilateralism from the Elysee Treaty to Twenty-First Century Politics. Oxford: Oxford University Press, 2013. 340 p.
37. Moravcsik A. In Defence of the «Democratic Deficit»: Reassessing the Legitimacy of the European Union. *Journal of Common Market Studies*. 2002. Vol. 40. No. 4. P. 603–634.
38. Mühlböck M. Linking Council and European Parliament? Voting unity of national parties in bicameral EU decision-making. *Journal of European Public Policy*. 2013. Vol. 20. No. 4. P. 571–588.
39. Mühlböck M., Rittberger B. The Council, the European Parliament, and the paradox of inter-institutional cooperation. *European Integration Online Papers*. 2015. Vol. 19. No. 1(4). P. 1–20.
40. Naurin D., Anne R. Linking inter- and intra-institutional change in the European Union. *West European Politics*. 2011. Vol. 34. No. 1. P. 1–17.
41. Nugent N. The Government and Politics of the European Union: 6th edn. Basingstoke: Palgrave Macmillan + Durham: Duke University Press, 2006. 630 p.
42. Paterson W. The Reluctant Hegemon? Germany Moves Centre Stage in the European Union. *Journal of Common Market Studies*. 2011. Vol. 49. No. S1. P. 57–75.
43. Peterson J., Shackleton M. The Institutions of the European Union. Oxford: Oxford University Press, 2006. 390 p.
44. Priestley J. Six Battles That Shaped Europe's Parliament. London: John Harper, 2008. 221 p.
45. Puetter U. Europe's Deliberative Intergovernmentalism: The Role of the Council and European Council in EU Economic Governance. *Journal of European Public Policy*. 2012. Vol. 19. No. 2. P. 161–178.
46. Rasmussen A. EU conciliation delegates: Responsible or runaway agents?. *West European Politics*. 2005. Vol. 28. No. 5. P. 1015–1034.
47. Reh C., Heritier A., Bressanelli E., Koop C. The Informal Politics of Legislation: Explaining Secluded Decision Making in the European Union. *Comparative Political Studies*. 2013. Vol. 46. No. 9. P. 1112–1142.
48. Rhinard M. The Democratic Legitimacy of the European Union Committee System. *Governance*. 2002. Vol. 15. No. 2. P. 185–210.
49. Riker W. European Federalism: The Lessons of Past Experience // Hesse J., Wright V. *Federalizing Europe? The Costs, Benefits, and Preconditions of Federal Political Systems*. Oxford: Oxford University Press, 1996.
50. Riker W. The Justification of Bicameralism. *International Political Science Review*. 1992. Vol. 13. No. 1. P. 101–116.
51. Rittberger B. The historical origins of the EU's system of representation. *Journal of European Public Policy*. 2008. Vol. 16. No. 1. P. 43–61.
52. Schütze R. European Constitutional Law. Cambridge University Press, 2012. 484 p.
53. Thomson R. Resolving Controversy in the European Union: Legislative Decision-Making Before and After Enlargement. Cambridge: Cambridge University Press, 2011. 323 p.
54. Thomson R., Boerefijn J., Stokman F. Actor Alignments in European Union Decision-making. *European Journal of Political Research*. 2004. Vol. 43. No. 2. P. 237–261.
55. Thomson R., Stokman F., Achen C., König T. The European Union Decides. Cambridge: Cambridge University Press, 2006. 372 p.

56. Tsebelis G., Jensen C., Kalandrakis A., Kreppel A. Legislative Procedures in the EU. *British Journal of Political Science*. 2001. Vol. 31. No. 4. P. 573–599.

57. Tsebelis G., Garrett G. Legislative politics in the European Union. *European Union Politics*. 2000. Vol. 1. No. 1. P. 9–36.

58. Tsebelis G., Money J. *Bicameralism*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997. 250 p.

59. Zielonka J. *Europe as an Empire: The Nature of the Enlarged European Union*. Oxford: Oxford University Press, 2006. 304 p.