

УДК 321.8:328.1:35.086

DOI <https://doi.org/10.30970/PPS.2021.36.32>

МІСЦЕ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ПАРЛАМЕНТУ В ПОЛІТИЧНІЙ СИСТЕМІ ЄС У КОНТЕКСТІ ВІДНОСИН ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ

Белла Ткач

*Київський національний університет імені Тараса Шевченка,
філософський факультет, кафедра політичних наук
вул. Володимирська, 60, 02000, м. Київ, Україна*

У статті розглянуто місце Європейського парламенту в політичній системі Європейського Союзу з огляду на відносини відповідальності, що існують між політичними інститутами даного міждержавного об'єднання. У межах національних держав парламенти мають значну роль у реалізації відносин відповідальності, разом із главою держави та урядом. Парламент виступає як суб'єктом, так і об'єктом політичної відповідальності, оскільки він уповноважений ініціювати настання відповідальності інших органів держави, а також сам може бути притягнений до політичної відповідальності у тій чи іншій формі. Для з'ясування особливостей відносин відповідальності, що склалися навколо Європейського парламенту, запропоновано розглянути його основні функції як колегіального органу. Визначено, що функції, якими наділені парламенти національних держав, також притаманні Європейському парламенту. Проте з огляду на інституціональну систему ЄС як об'єднання із високим ступенем політичної інтеграції його суб'єктів, представленої одночасно наднаціональними та міжурядовими інститутами, такі функції парламентів набувають відповідного змісту. Так, виокремлено представницьку, законодавчу, установчу та контрольну функцію Європейського парламенту. Представницька функція Європейського парламенту пов'язана з його характеристикою як єдиного виборного органу у політичній системі ЄС. Законодавча функція представлена спільною діяльністю Європейського парламенту та Ради ЄС з прийняття законодавчих актів, що має на меті збалансування принципів наднаціональності та міжурядовості в законодавчій сфері. Призначення Європейським парламентом Європейської комісії, а також можливість застосування такого інституту політичної відповідальності, як висловлення вотуму недовіри до Європейської комісії, визначає зміст установчої функції. Розкрито наступні форми прояву контрольної функції Європейського парламенту: депутатські запити, інтерпеляція, створення слідчої комісії.

Ключові слова: Європейський Союз, Європейський парламент, парламент, політична відповідальність, інститути політичної відповідальності парламенту.

Європейський Парламент займає особливе місце в політичній системі Європейського Союзу, оскільки він є єдиним виборним наднаціональним інститутом у рамках міждержавного об'єднання. Розвиток Європейського парламенту як законодавчого органу сягає до 50-х років ХХ ст., коли в межах Європейського об'єднання вугілля та сталі було створено Загальну асамблею із досить обмеженими повноваженнями, що мала переважно консультативний характер. Із часом сутність ЄС як інтеграційного об'єднання зазнала чималих трансформацій, що відобразилося і на особливостях та повноваженнях його провідних політичних інститутів. Наразі в наукових колах відбувається чимало дискусій стосовно того, яким має бути подальший розвиток ЄС в цілому та Європейського парламенту зокрема, особливо в контексті кризи представництва та так званого дефіциту демократії. Відтак перспективним є дослідження місця Європейського парламенту як представницького колегіального органу у системі політичних інститутів ЄС, а також визначення його ролі у становленні відносин відповідальності в межах ЄС. Відповідно, метою статті є аналіз провідних функцій Європейського парламенту в контексті відносин відповідальності.

Європейський Парламент та окремі аспекти його функціонування стали об'єктом досліджень багатьох вчених, серед яких особливо варто виокремити праці Ф. Джейкобса, О. Кости, Б. Крама, А. Креппель, М. Поллака, С. Хікса, С. Хобольт, М. Шеклтона, Дж. Цебеліса, А. де Фео та ін. Політико-правовий статус Європейського парламенту та європарламентарів закріплено в установчих договорах ЄС, зокрема в Договорі про Європейський Союз, Договорі про функціонування Європейського Союзу, Регламенті Європейського парламенту.

Вихідним пунктом даного дослідження є вивчення політичної відповідальності Європейського парламенту з позицій порівняльного та інституціонального підходів. Порівняльний підхід тут дозволяє зіставити особливості та компетенції парламенту, створеного всередині ЄС як міждержавного об'єднання, з парламентами національних держав: «ЄП можна вивчати як «звичайний парламент», члени якого голосують передбачувано і згуртовано в політичному просторі, де домінують звичні змагання між партіями лівого і правого спрямування» [10, с. 130]. Інституціоналізм дає змогу розглянути Європейський парламент в ролі одного з інститутів у межах політичної системи ЄС та його взаємодію з іншими такими інститутами в розрізі відносин відповідальності.

Традиційно форми політичної відповідальності парламентів національних держав поділяються на колегіальні, що означає настання відповідальності парламенту як колегіального органу, та індивідуальні, або ж інститути політичної відповідальності парламентаріїв. Варто зазначити, що аналогічний розподіл характерний і для політичної системи Європейського Союзу, проте із деякими застереженнями, що стосуються особливостей інституціонального дизайну самого міждержавного об'єднання. У межах дослідження місця Європейського парламенту в політичній системі ЄС ключовим є саме його колегіальний характер. Парламенти національних держав як виборні органи передусім несуть відповідальність перед народом, і в загальному розумінні реалізація політичної відповідальності парламенту тут відбувається шляхом загальних прямих виборів. Також у контексті парадигми відповідальності парламент як колегіальний орган може бути відповідальним перед главою держави – останній може достроково припинити повноваження парламенту або застосувати право вето щодо прийнятих парламентом законів. Це свідчить про те, що парламент як один із вищих органів державної влади має певні обмеження у своїх повноваженнях, що забезпечує чіткий поділ влади і функціонування системи стримувань і противаг.

Особливість інституціональної системи ЄС полягає в тому, що між політичними інститутами об'єднання відсутній поділ влади у класичному розумінні: значний обсяг повноважень у законодавчій та виконавчій сфері нерівномірно розподілений між ними. Відтак дослідження особливостей політичної відповідальності Європейського парламенту вимагає уточнення функцій, які на нього покладено у межах діяльності ЄС.

До основних функцій парламенту відносять такі: представницьку, законодавчу, установчу (або рекрутингу) та контрольну функції [14]. Представницька функція Європейського парламенту закладена у ст. 10 Договору про Європейський Союз: «Функціонування Союзу має бути засноване на засадах представницької демократії», «Громадяни безпосередньо представлені на рівні Союзу в Європейському парламенті» [1]. Представництво громадян забезпечено шляхом участі у загальних прямих виборах до Європейського парламенту за принципом пропорційності: кількість мандатів від певної держави-члена ЄС розподіляють пропорційно до кількості населення у цій державі. Варто зазначити, що на рівні установчих договорів закріплення єдиної виборчої системи відсутнє, кожна держава-учасниця ЄС має право самостійно визначати спосіб обрання депутатів Європейського парламенту в межах принципу пропорційного представництва. Політична практика ЄС у питанні проведення виборів до Європейського парламенту засвідчує, що існує розподіл між преференційною

системою, або системою єдиного голосу, що передається, за яких виборці мають змогу зробити вибір між кандидатами окремих партій, та системами із закритими списками, за якими голос виборця йде на користь списку партії в цілому. Як зазначають С. Хікс та Б. Хойланд, «депутати, обрані за преференційними системами, зазвичай витрачають більше часу на передвиборну агітацію безпосередньо перед виборцями та представляють інтереси своїх виборчих округів у парламенті, аніж депутати, обрані за системами закритого списку. Крім того, з виборцями частіше контактують кандидати та отримують кращу інформацію про вибори за виборчими правилами з відкритим списком. У середині парламенту члени Європейського парламенту, обрані за преференційними виборчими системами, як правило, є більш незалежними від своїх національних партій і більш реагують на вказівки своїх європейських політичних груп» [6, с. 184–185]. Відтак відсутність єдиної виборчої системи до Європейського парламенту створює диспропорцію щодо підстав політичної відповідальності. Оскільки у широкому розумінні відповідальність – це відповідність між конкретними діями політичних інститутів та очікуваннями і вимогами щодо них з боку суспільства, спостерігаємо, що спосіб обрання парламентаріїв впливає на зміст таких очікувань: в державах-членах, де під час виборів до Європейського парламенту, застосовується система із відкритими списками, вимоги щодо депутатів мають у більшій мірі загальноєвропейський характер та стосуються політики ЄС в цілому. У державах-членах, де вибори відбуваються за закритими списками, голосування виборців є продовженням лінії внутрішньої політики.

Законодавча функція є одним із ключових напрямів діяльності парламентів. У межах політико-правової практики Європейський парламент не є самостійним суб'єктом прийняття законодавчих актів. По-перше, відсутній такий вид законодавчої ініціативи, як парламентська, що дозволяє депутатам (або індивідуально, або групі депутатів) подавати законопроект на розгляд парламенту. Право законодавчої ініціативи належить Європейській комісії. Європейський парламент тут має обмежені повноваження: так, згідно зі ст. 225 Договору про функціонування ЄС, Європейський парламент може за поданням більшості членів, що входять до його складу, звернутися до Європейської комісії із проханням внести відповідну пропозицію; у разі відмови Комісія має надати пояснення Європейському парламенту [2]. По-друге, процедура прийняття законопроектів має свою специфіку, що відрізняється від парламентів національних держав і зумовлена інституціональним дизайном ЄС. Так, установчими договорами ЄС встановлено, що законодавчий процес здійснюється у двох основних формах: по-перше, це звичайна законодавча процедура, за якої Європейський парламент приймає рішення спільно з Радою ЄС, по-друге, спеціальна законодавча процедура, за якої основним актором є Рада ЄС, а вплив Європейського парламенту обмежений участю у процедурі погодження або консультації.

У межах національних держав поширеним інститутом політичної відповідальності парламентів є застосування права вето главою держави щодо актів, прийнятих парламентом, проте даний інститут втрачає свою актуальність щодо Європейського парламенту з огляду на характер законодавчого процесу, в якому приймають участь одразу три політичних інститути ЄС. Спільну діяльність Європейського парламенту і Ради в межах звичайної законодавчої процедури нерідко порівнюють із законодавчим процесом двопалатних парламентів (А. Крепель, Д. Фінке, Р. Костелло, Р. Томпсон, Дж. Цебеліс). Так, Європейський парламент тут є наднаціональним інститутом, що має на меті представництво загальноєвропейських інтересів, а Рада ЄС постає в ролі міждержавного інституту, що виражає позиції держав-членів ЄС. Відповідно, діяльність зазначених інститутів означає збалансування законодавчого процесу та недопущення верховенства наднаціонального або міждержавного принципу у прийнятті законодавчих актів ЄС.

Установча функція означає участь парламенту у формуванні державних органів, зокрема уряду. «У національних парламентських системах партії намагаються створити коаліції після виборів з метою формування уряду. Як результат, парламентські вибори на практиці розвиваються навколо питання про те, хто буде в уряді, а хто стане наступним прем'єр-міністром. Це дає виборцям чіткий вибір, оскільки їх голос допомагає визначити, хто буде при владі після виборів. Це не так у ЄС, оскільки Європейська комісія, яку можна розглядати як «уряд» ЄС, не формується безпосередньо на основі виборів до Європейського парламенту» [8, с. 289]. Проте останній має значні повноваження у формуванні Європейської комісії. За поданням Європейської Ради парламент затверджує або відхиляє кандидатуру на посаду Президента Європейської комісії, після чого держави-члени ЄС мають сформувати персональний склад Європейської комісії за погодженням із затвердженим кандидатом у Президенти. Європейський парламент має проголосувати за склад Європейської комісії в цілому.

У контексті установчої функції Європейський парламент наділений правом як призначати Європейську комісію, так і висловити вотум недовіри щодо неї, що означатиме припинення повноважень останньої. Такий інститут політичної відповідальності притаманний парламентам держав із парламентарною або змішаною формою правління. У цілому, як вказує М. Шеклтон, в ЄС «розвиток контролю за призначенням виконавчих органів набагато відставав від будь-якого парламентського уряду. Це підтвердило ширші обмеження, накладені інституціональною архітектурою, де існує безліч джерел виконавчої влади і де існують горизонтальні відносини взаємного контролю між конкуруючими установами, а не ієрархічні командні відносини» [13, с. 197]. Європейська комісія відповідає за здійснення своїх повноважень перед Європейським парламентом як колегіальний орган, оскільки сам парламент не має повноважень усунути з посади окремих членів Європейської комісії.

Головним об'єктом парламентського контролю в межах здійснення контрольної функції парламентами національних держав є виконавча влада, зокрема уряд як найвищий орган у системі виконавчої влади. Проте місце і роль виконавчої влади в ЄС не є чітко визначеними. Значний обсяг функцій та повноважень, якими наділені уряди на національному рівні, розподілений між Європейською Радою та Радою ЄС. У свою чергу, Європейський парламент «має мінімальний контроль над ними, хоч обидва інститути регулярно звітують перед ним та відповідають на запитання. Для деяких це є головною вадою: один із членів парламенту описав це як велику діру в управлінні ЄС, яка призводить до того, що виборці не розуміють тривимірного характеру Союзу. Для інших це швидше питання розподілу компетенцій: робота Європейського парламенту полягає у притягненні до відповідальності Європейської комісії, тоді як національні парламенти повинні стежити за своїми міністрами, які йдуть до Ради та главою держави або уряду, який бере участь у діяльності Європейської ради» [4, с. 78]. Розглядаючи сутність контрольної функції Європейського парламенту у контексті відповідальності, можна виокремити певні форми підпорядкування політичних інститутів ЄС Європейському парламенту на основі Договору про функціонування ЄС та Регламенту Європейського парламенту. До них належать: діяльність слідчої комісії (committee of inquiry), усні та письмові запити, інтерпеляція.

Згідно зі ст. 226 Договору про функціонування ЄС Європейський парламент може на прохання чверті членів, що входять до його складу, створити тимчасовий слідчий комітет для розслідування порушень чи недобросовісного здійснення повноважень у процесі імплементації законодавства Союзу [2]. У Регламенті Європейського парламенту контрольна функція у межах слідчої комісії поширюється не лише на інститути, що створені в межах ЄС, а й на національні держави: «У разі, якщо ймовірно порушення чи недобросовісне

управління при впровадженні законодавства Союзу було здійснено зі сторони представника держави-члена, слідчий комітет може звернутися до парламенту відповідної держави-члена з проханням співпрацювати у розслідуванні» [12]. Можна зазначити, що створення слідчої комісії є «ефективним інструментом політичного контролю над Комісією як з точки зору відповідності запитам про розслідування, так і з прийнятими остаточними рекомендаціями» [11, с. 33], проте має свої обмеження щодо застосування у контексті національних держав.

Підконтрольність Європейської комісії парламенту також визначена у ст. 230 Договору про функціонування ЄС, згідно з якою Комісія відповідає усно або письмово на запитання, задані їй Європейським парламентом або його членами. Регламентом Європейського парламенту встановлено розширений перелік інститутів та посадових осіб, до яких може бути застосована процедура усних та письмових депутатських запитів, ними є: Рада, Європейська Рада, Комісія або Віце-президент Комісії / Верховний представник Союзу з питань закордонних справ та політики безпеки [12]. Інтерпеляція як особливий вид депутатського запиту, що супроводжується дебатами із приводу конкретного питання, передбачена правилом № 139 Регламенту. Необхідно зазначити, що якщо порядок депутатських запитів до Європейської комісії визначений у Регламенті Європейського парламенту, то порядок надання відповідей Європейською Радою та Радою ЄС встановлено регламентами вказаних інститутів, що підкреслює більший обсяг контрольних повноважень щодо Комісії з боку Європейського парламенту та надає певну автономність Раді ЄС та Європейській Раді як міжурядовим інститутам. Це можна охарактеризувати як «відхід від поняття парламентаризму, оскільки сутність інтерпеляції полягає не лише в тому, щоб члени парламенту отримували інформацію, а й у тому, щоб демонструвати своє невдоволення роботою уряду» [9, с. 477].

Отже, характеризуючи місце Європейського парламенту в системі відносин політичної відповідальності ЄС, можна погодитися з тим, що Європейський парламент на наділений значними функціями та повноваженнями. Водночас існує суттєва проблема, яка полягає в тому, що «незрозуміло, хто повинен нести відповідальність, оскільки локус наднаціональної політичної влади залишається поза увагою. Комісія не має власного політичного мандату, а отже, представляє всі свої рішення як просте виконання правил, встановлених державами-членами (часто з схваленням ЄП). Держави-члени не несуть політичної відповідальності як колектив на європейському рівні, і, за відсутності узгодженої політичної орієнтації, вони схиляються до позицій, прийнятих Комісією» [3, с. 279].

Європейський парламент повною мірою наділений основними функціями, що притаманні парламентам національних держав, а саме: представницькою, законодавчою, установчою та контрольною. У межах представницької функції відносини відповідальності прослідковуються у залежності очікувань виборців щодо реалізації певного політичного курсу від способу обрання євродепутатів. Законодавча функція представлена діяльністю з прийняття рішень Європейським парламентом спільно з Радою ЄС та, у меншій мірою, Європейською комісією, що нівелює необхідність наявності окремих інститутів відповідальності за здійснення законодавчих повноважень перед іншими інститутами в політичній системі ЄС. У межах установчої функції визначено право Європейського парламенту затверджувати Європейську комісію як інститут, що володіє значними виконавчими повноваженнями, а також з'ясовано, що Європейська комісія несе відповідальність перед Європейським парламентом у формі висловлення останнім вотуму недовіри. Контрольна функція Європейського парламенту може бути реалізована у формі депутатських запитів, інтерпеляції та діяльності слідчої комісії. Відтак можна зробити висновок про те, що Європейський парламент має виразно більші повноваження у сфері контролю Європейської комісії як наднаціонального інституту, тоді як взаємовідносини з іншими політичними

інститутами (Європейською Радою та Радою ЄС) є обмеженими в контексті відповідальності, оскільки в політико-правовій практиці ЄС відсутні дієві механізми настання негативних наслідків за здійснення політики такими інститутами.

Список використаної літератури

1. Consolidated version of the Treaty on European Union. URL : https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0023.02/DOC_1&format=PDF.
2. Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union. URL : <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:12012E/TXT:en:PDF>.
3. Crum B. Parliamentary accountability in multilevel governance: what role for parliaments in post-crisis EU economic governance? *Journal of European Public Policy*. 2018. № 25(2). Pp. 268–286.
4. de Feo A., Shackleton M. (eds.). *Shaping parliamentary democracy: collected memories from the European Parliament*. London : Palgrave Macmillan, 2019.
5. Fabbrini F. Representation in the European Parliament: of false problems and real challenges. *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*. 2015. № 75. Pp. 823–846.
6. Hix S., Hagemann S. Could changing the electoral rules fix European Parliament elections? *Politique européenne*. 2009. № 2. Pp. 37–52.
7. Kreppel A. Bicameralism and the balance of power in EU legislative politics. *The Journal of Legislative Studies*. 2018. № 24(1). Pp. 11–33.
8. Lelieveldt H., Princen S. *The politics of the European Union*. Cambridge : Cambridge University Press, 2015.
9. Marković G. European Parliament's Control of the European Commission. *EU and comparative law issues and challenges series*. 2017. № 1. Pp. 471–489.
10. Pollack M. The new institutionalisms and European integration. In A. Wiener, T. Diez (eds.), *European integration theory* (2nd ed.). New York : Oxford University Press, 2009. P. 125–143.
11. Poptcheva E. M. Parliamentary Oversight: Challenges Facing Classic Scrutiny Instruments and the Emergence of New Forms of 'Steering' Scrutiny. In O. Costa (ed.), *The European Parliament in Times of EU Crisis*. London : Palgrave Macmillan, 2018. P. 25–52.
12. Rules of Procedure. European Parliament 2019–2024. URL : https://europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-9-2020-02-03_EN.pdf.
13. Shackleton M. Transforming representative democracy in the EU? The role of the European Parliament. *Journal of European Integration*. 2017. № 39(2). Pp. 191–205.
14. von Beyme K. *Parliamentary democracy: Democratization, destabilization, reconsolidation, 1789–1999*. London : Palgrave Macmillan, 2000.

POSITION OF EUROPEAN PARLIAMENT IN THE EU POLITICAL SYSTEM IN THE CONTEXT OF RESPONSIBILITY

Bella Tkach

*Taras Shevchenko National University of Kyiv,
Faculty of Philosophy, Department of Political Sciences
Volodymyrska str., 60, 02000, Kyiv, Ukraine*

The article considers the place of the European Parliament in the political system of the European Union in the context of responsibility relations that exist between the political institutions of this intergovernmental organization. Within nation states, parliaments play a significant role in the implementation of the relationship of responsibility, along with the head of state and the government. Parliament acts as both a subject and an object of political responsibility, as it is authorized to initiate the onset of responsibility of other state bodies, and it can also be brought to political responsibility. To clarify the specifics of the responsibility relationship that has developed around the European Parliament, its key functions as a collegial body have to be considered. It is determined that the functions of the parliaments of nation-states are also inherent in the European Parliament. However, given the institutional system of the EU as an organization with a high degree of political integration of its subjects, represented by both supranational and intergovernmental institutions, such functions of parliaments acquire respective meaning. Thus, the representative, legislative, constituent and control functions of the European Parliament are singled out. The representative function of the European Parliament is related to its characteristics as the only elected body in the EU political system. The legislative function is represented by the joint activities of the European Parliament and the Council in the adoption of legislative acts, which aims to balance the principles of supranationality and intergovernmentalism in the legislative sphere. The appointment of the European Commission by the European Parliament, as well as the possibility of applying such an institution of political responsibility as a motion of censure, determines the content of the constituent function. The following forms of the control function of the European Parliament are revealed: parliamentary inquiries, interpellation, creation of a commission of inquiry.

Key words: European Union, European Parliament, parliament, political responsibility, political responsibility institutions of parliament.