

УДК 341.01+341.783

DOI: 10.26565/2075-1834-2020-29-45

ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ПРЕДСТАВНИКІВ ДЕРЖАВ-ЧЛЕНІВ ТА ПЕРСОНАЛУ НА ПРИКЛАДІ ДЕЯКИХ ІНСТИТУЦІЙ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

Тітов Є. Б.,

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри міжнародного і європейського права
юридичного факультету
Харківського національного університету
імені В.Н. Каразіна,
м. Харків, 61022, майдан Свободи 4,
e-mail: eugene1titov@gmail.com
orcid: <https://orcid.org/0000-0002-1221-612X>

АНОТАЦІЯ: у статті проаналізовані особливості персональної відповідальності офіційних представників держав-членів і персоналу Європейського Союзу на прикладі окремих інституцій Європейського Союзу. До аналізу були включені чотири з семи інституцій Європейського Союзу, а саме: Європейський Парламент, Європейська Рада, Рада Європейського Союзу і Комісія Європейського Союзу. Досліджені положення низки нормативно-правових актів ЄС щодо відповідальності представників держав-членів та персоналу ЄС, зокрема Договору про Європейський Союз 1992 р., Договору про функціонування Європейського Союзу 1957 р., Хартії про основоположні права Європейського Союзу 2000 р., Акту про вибори членів Європейського Парламенту прямими загальними виборами 1976 р., Протоколу про привілеї та імунітети Європейського Союзу 2007 р., Статуту для членів Європейського Парламенту 2005 р., Внутрішнього Регламенту Європейського Парламенту, Внутрішнього Регламенту Європейської Ради, Внутрішнього Регламенту Ради, Внутрішнього Регламенту Європейської Комісії. В результаті аналізу зазначених актів первинного і вторинного права Європейського Союзу вдалося розкрити низку особливостей персональної відповідальності представників держав-членів в окремих інституціях Європейського Союзу та персоналу окремих інституцій Європейського Союзу. До таких особливостей у статті віднесені: закріплення у проаналізованих актах права Європейського Союзу відповідальності політичного, адміністративного, дисциплінарного та фінансового характеру і відсутність в них прямої вказівки на можливість притягнення зазначених категорій осіб до кримінальної відповідальності; диференційований підхід, що у більшості випадків проявляється у різних видах, формах та механізмах реалізації персональної відповідальності офіційних представників держав-членів Європейського Союзу та персоналу інституцій Європейського Союзу; реалізація в межах інституту персональної відповідальності представників держав-членів і персоналу інституцій ЄС рівноваженого підходу заснованого на сфері і обсязі виконуваних тією чи іншою особою функцій.

КЛЮЧОВІ СЛОВА: відповідальність, представники держав-членів ЄС, персонал інституцій ЄС

ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ПРЕДСТАВИТЕЛЕЙ ГОСУДАРСТВ-ЧЛЕНОВ И ПЕРСОНАЛА НА ПРИМЕРЕ НЕКОТОРЫХ ИНСТИТУЦИЙ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

Титов Е. Б.,

кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры международного и европейского права
юридического факультета
Харьковского национального университета
имени В.Н. Каразина
г. Харьков, 61022, площадь Свободы 4,
e-mail: eugene1titov@gmail.com
orcid: <https://orcid.org/0000-0002-1221-612X>

АННОТАЦИЯ: в статье проанализированы особенности ответственности официальных представителей государств-членов и персонала Европейского Союза на примере отдельных институций Европейского Союза. В анализ были включены четыре из семи институций Европейского Союза, а именно: Европейский Парламент, Европейский Совет, Совет Европейского Союза и Комиссия Европейского Союза. Исследованы положения ряда нормативно-правовых актов ЕС об ответственности представителей государств-членов и персонала ЕС, в частности Договора о Европейском Союзе 1992 г., Договора о функционировании Европейского Союза 1957 г., Хартии об основоположных правах Европейского Союза 2000 г., Акта о выборах членов Европейского Парламента прямыми всеобщими выборами 1976 г., Протокола о привилегиях и иммунитетах Европейского Союза 2007 г., Устава для членов Европейского Парламента 2005 г., Внутреннего Регламента Европейского Парламента, Внутреннего Регламента Европейского Совета, Внутреннего Регламента Совета, Внутреннего Регламента Европейской Комиссии. В результате анализа указанных актов первичного и вторичного права Европейского Союза удалось раскрыть ряд особенностей ответственности представителей государств-членов в отдельных институциях Европейского Союза и персонала отдельных институций Европейского Союза. К таким особенностям в статье отнесены: закрепление в

проанализированных актах права Европейского Союза ответственности политического, административного, дисциплинарного и финансового характера и отсутствие в них прямого указания на возможность привлечения указанных категорий лиц к уголовной ответственности; дифференцированный подход, который в большинстве случаев проявляется в различных видах, формах и механизмах реализации ответственности официальных представителей государств-членов Европейского Союза и персонала институций Европейского Союза; реализация в рамках института ответственности представителей государств-членов и персонала учреждений ЕС сбалансированного подхода основанного на сфере и объеме выполняемых тем или иным лицом функций.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: ответственность, представители государств-членов ЕС, персонал институций ЕС.

RESPONSIBILITY OF MEMBER STATES REPRESENTATIVES AND PERSONNEL ON THE EXAMPLE OF SOME EUROPEAN UNION INSTITUTIONS

Ievgen Titov,

Candidate of Law, Associate Professor,
Associate Professor of International
and European Law Department,
V.N. Karazin Kharkiv National University
Kharkiv, 61022, Svobody Sq. 4,
e-mail: eugene1titov@gmail.com
orcid: <https://orcid.org/0000-0002-1221-612X>

ANNOTATION: the article analyzes the features of the responsibility of official representatives of the Member States and European Union personnel on the example of particular institutions of the European Union. Four of the seven institutions of the European Union were included in the analysis, namely: the European Parliament, the European Council, the Council of the European Union and the Commission of the European Union. The article examines the provisions of a number of EU legal acts on the responsibility of representatives of member states and EU personnel, in particular Treaty on the European Union of 1992, Treaty on the Functioning of the European Union of 1957, Charter of Fundamental Rights of the European Union of 2000, Act concerning the election of the Members of the European Parliament by direct universal suffrage of 1976, Protocol on the Privileges and Immunities of the European Union of 2007, Statute for members of the European Parliament of 2005, Rules of Procedure of the European Parliament, Rules of Procedure of the European Council, Rules of Procedure of the Council, Rules of Procedure of the European Commission. As a result of the analysis of these acts of primary and secondary law of the European Union, it was possible to reveal a number of features of the responsibility of member states representatives in particular institutions of the European Union and personnel of the European Union individual institutions. Such features in the article include: attachment of political, administrative, disciplinary and financial responsibilities in the analyzed acts of European Union law and the absence in them of a direct indication of the possibility to put these categories of persons under criminal responsibility; a differentiated approach, which in most cases shows itself in various types, forms and mechanisms for the realization of the responsibility of official representatives of the European Union Member States and personnel of European Union institutions; realization within the institute of responsibility of the Member States representatives and personnel of EU institutions a balanced approach based on the sphere and volume of functions performed by such an individual.

KEY WORDS: responsibility, EU member states representatives, personnel of EU institutions.

Постановка проблеми. Значення відповідальності для права як регулятора суспільних відносин у цілому може бути визначене латинським формулюванням *ubi responsabilitas, ibi jus* (де є відповідальність, там є право). Сучасна юридична наука визнає цю максиму в якості одного з універсальних правових принципів. У той же час, універсальність цього принципу залишає науковцям і практикуючим юристам широке коло питань і проблемних аспектів пов'язаних з особливостями реалізації інституту відповідальності в міжнародному праві та праві ЄС. Характерно, що кожна зі згаданих систем права має власні особливості у сфері закріплення цього принципу і його застосування. І якщо в класичних системах, на кшталт міжнародного або національного права, норми присвячені відповідальності отримали достатній розвиток, то у такій відносно молодій і специфічній системі права, якою є право Європейського Союзу рівень розробленості інституту відповідальності є недостатнім з об'єктивних причин, серед яких можна назвати специфічний порядок формування права ЄС, особливі територіальні умови функціонування цієї системи права, спеціальний наднаціональний механізм прийняття рішень в рамках Союзу, незвичне поєднання у діяльності ЄС міжнародних та національних засад, тощо.

З огляду на ці та інші особливості права Європейського Союзу, особливої **актуальності** набувають дослідження інституту відповідальності в праві ЄС.

Слід зазначити, що вивченню окремих аспектів відповідальності в праві ЄС займалися такі вчені як: Т. Анакіна, М. Буроменський, О. Губанов, Л. Ентін, М. Ентін, С. Кашкін, Т. Комарова, М. Ліхтер, О. Лучинін, Т. Сиройд, О. Стрельцов та інші. Водночас, особливості формування і функціонування інституційної системи Європейського Союзу зумовлюють виникнення нових актуальних питань пов'язаних з розумінням і реалізацією відповідальності у праві ЄС.

Враховуючи зазначене, **метою** даної статті є дослідження відповідальності представників держав-членів ЄС та персоналу окремих інституцій Європейського Союзу.

Приставаючи до викладення **основного матеріалу статті**, зазначимо, що Договір про Європейський Союз називає інституціями Союзу Європейський Парламент, Європейську Раду, Раду, Європейську Комісію, Суд Європейського Союзу, Європейський Центральний Банк та Рахункову палату [Art. 13(1), 1]. Персональна відповідальність посадових осіб та представників держав-членів в інституціях ЄС має певні особливості зумовлені статусом, порядком формування та функціями інституту в структурі якого вони реалізують свої повноваження.

Стаючи до аналізу особливостей персональної відповідальності депутатів Європейського Парламенту, зауважимо, що вона реалізується з урахуванням низки гарантій депутатської діяльності, в цілому притаманних парламентським традиціям європейських країн. Ми маємо на увазі дотримання таких гарантій, як імунітет, індемнітет та репрезентативний (вільний) мандат.

Кожна зі згаданих гарантій отримала закріплення в актах Союзу. Так імунітет депутатів Європарламенту сформульований у ст. 9 Протоколу № 7 «Про привілеї та імунітети Європейського Союзу» (далі – Протокол № 7) наступним чином: «Під час сесій Європейського Парламенту його члени користуються: (а) на території їхніх держав – імунітетами, які надані членам їхніх парламентів; (b) на території будь-якої іншої держави-члена – імунітетом від затримання або судового переслідування. Членам Європейського Парламенту також надається імунітет, коли вони подорожують до або з місця проведення засідань Європейського Парламенту» [Art. 9, 2].

Друга гарантія – індемнітет (привілеї на висловлювання і голосування у парламенті) депутатів Європейського Парламенту закріплена у ст. 8 Протоколу № 7 так: «Члени Європейського Парламенту не піддаються жодним формам слідства, затримання або судового переслідування за висловлені ними думки або голосування під час виконання своїх обов'язків» [Art. 8, 2].

Третя гарантія – репрезентативний (вільний) мандат депутатів Європейського Парламенту, яка закріпила, що депутати повинні виконувати їхній мандат вільно і незалежно та не повинні підкорятися жодній інституції та отримувати жодних вказівок, вперше була сформульована у ч. 1 ст. 6 Акту «Про вибори членів Європейського Парламенту загальними прямими виборами» 1976 р. [Art. 6(1), 3], а пізніше отримала додаткове закріплення у ч. 1 ст. 2 Статуту для членів Європейського Парламенту 2005 р. [Art. 2(1), Art. 3(1), 4].

Наведений перелік гарантій діяльності депутатів Європейського Парламенту, на перший погляд створює враження, абсолютної відсутності в них персональної відповідальності у професійному та повсякденному житті, проте це враження хибне. Так стосовно депутатського імунітету слід наголосити на його прив'язці до часу проведення сесій Європейського Парламенту [Art. 9(1), 2], що вказує на функціональний (пов'язаний виключно з професійною діяльністю) характер цієї гарантії. Більше того ч. 3 ст. 9 Протоколу № 7 закріплює, що депутат Європейського Парламенту не може претендувати на імунітет, якщо його було виявлено під час скоєння злочину [Art. 9(3), 2], а також, що наявність у такого депутата імунітету не може завадити Європейському Парламентові реалізувати своє право позбавити імунітету одного зі своїх членів [Art. 9(3), 2].

Депутатський індемнітет, у свою чергу, хоча і надає депутатам широкі політичні свободи в рамках їхньої діяльності, тим не менш, не виключає дисциплінарної відповідальності парламентарів. Остання передбачена Внутрішнім Регламентом Європейського Парламенту (правило 166 «Стягнення») і накладається його Головою. Формами відповідальності парламентарів, відповідно до ч. 4 правила 166 Внутрішнього Регламенту Європейського Парламенту (далі – Внутрішній Регламент ЄП), можуть виступати: осуд, втрата права на щоденну винагороду на період від 2-х до 30-ти днів, тимчасове призупинення участі у всіх або окремих видах діяльності Парламенту на період від 2-х до 30-ти днів, заборона члену Парламенту представляти його у міжпарламентській делегації, на міжпарламентській конференції або будь-якому міжінституційному форумі на строк до 1-го року, обмеження прав на доступ до конфіденційної або секретної інформації на строк до 1-го року [Rule 166(4), 5]. У випадку повторного вчинення дисциплінарного порушення, згідно ч. 5 правила 166 Внутрішнього Регламенту ЄП, перелічені вище заходи відповідальності можуть бути застосовані до парламентаря у подвійному обсязі [Rule 166(5), 5].

Крім того у відповідності до правила 21 згаданого регламенту Голова Європейського Парламенту має право вносити пропозиції про припинення або позбавлення посад, займаних депутатом в Парламенті [Rule 21(2), 5]. Зазначимо також, що правило 21 Внутрішнього Регламенту ЄП закріплює одразу кілька положень пов'язаних з реалізацією інституту відповідальності, а саме: посади, яких може бути позбавлений депутат у разі вчинення дисциплінарного порушення (зокрема, посади Голови, заступника Голови, квестора, голови або заступника голови комітету, голови або заступника голови міжпарламентської делегації або будь-якої іншої посади у парламенті); процедуру висунення пропозиції про звільнення депутата з посади у парламенті; фактичні підстави для застосування до депутата Європарламенту подібного дисциплінарного стягнення, що визначені як серйозне порушення (без

вказівки на конкретний склад такого порушення), або невиконання положень Кодексу поведінки членів Європейського Парламенту; юридико-процесуальну підставу, що полягає у доведеності провини відповідної особи [Rule 21, 5]. Характерно, що у питаннях накладення дисциплінарної відповідальності на самого Голову Європейського Парламенту розповсюджуються ті ж правила, що і на інших членів парламенту.

У цьому контексті найбільш безвідмовною гарантією діяльності депутатів Європейського Парламенту виглядає їхній репрезентативний (вільний) мандат. Проте і цей механізм не гарантує депутатам повної безвідповідальності. Адже ця гарантія обмежує лише право виборців вимагати дочасного відкликання депутатів або розпуску Європейського Парламенту у повному складі, проте виборці мають можливість впливати на склад депутатського корпусу у період проведення виборів до Європейського Парламенту шляхом відмови у підтримці тим партіям чи депутатам, які не виправдали їхньої довіри.

Персональна відповідальність членів Європейської Ради може виникати у двох формах, як відповідальність члена колегіального органу перед самим органом, тобто Європейською Радою, або як відповідальність представника держави в Європейській Раді перед національними інстанціями, які його призначили (обрали) до цього колегіального органу у відповідності до норм внутрішньодержавного права.

Специфіка Європейської Ради, як інституції ЄС основне завдання якої полягає у наданні Союзу необхідних у його розвитку імпульсів та визначенні його загальних політичних орієнтирів і пріоритетів [Art. 15(1), 1], обумовлює поділ зазначених вище форм індивідуальної відповідальності членів Європейської Ради на підставі виконуваних у її складі функцій. Для кращого розуміння цього питання варто нагадати, що до складу Європейської Ради входять кілька категорій осіб: 1) голови держав або урядів країн-членів Союзу (колегіально здійснюють діяльність спрямовану на виконання завдань цього інституту); 2) Голова Європейської Ради (посадова особа, наділена адміністративними та представницькими повноваженнями, що обирається членами Європейської Ради); 3) Голова Комісії (наділений правом приймати участь у роботі Європейської Ради, але не впливати на прийняття рішень); 4) Верховний Представник Союзу з питань закордонних справ та політики безпеки (так само як і Голова Комісії – приймає участь у роботі проте не у прийнятті рішень); 5) в окремих спеціальних випадках – міністри держав-членів та член Комісії (в якості помічників, відповідно представників держав та Голови Комісії) [Art. 15(2, 3), 1].

Засади відповідальності голів держав або урядів держав-членів Союзу, що представляють свої держави у Європейській Раді закріплені у Договорі про Європейський Союз і визначені як: «обов'язок бути демократично відповідальними перед своїми національними парламентами або громадянами» [Art. 10(2), 1]. Цю норму слід розуміти як підставу повної недоторканості офіційних представників держав у складі Європейської Ради перед останньою і одночасне визнання Союзом того, що усю повноту відповідальності такі особи повинні нести тільки перед своїми громадянами і державами. Підтвердження цієї позиції ми бачимо у ч. 1 ст. 10 Протоколу № 7, де закріплено, що представники держав-членів, які беруть участь у роботі інституцій Союзу, їхні радники та технічні експерти, при виконанні своїх обов'язків і під час поїздок до місця зустрічі та з місця зустрічі користуються звичайними привілеями, імунитетами та можливостями [Art. 10(1), 2]. Вочевидь такий самий порядок притягнення до персональної відповідальності розповсюджується і на міністрів держав-членів ЄС.

Відповідальність Голови Європейської Ради істотною мірою відрізняється від відповідальності представників держав-членів у цій інституції. Як посадова особа яка обирається Європейською Радою на визначений строк для виконання представницьких і адміністративних функцій її Голова несе персональну відповідальність, по-перше, як член колегіального органу перед самим органом. По-друге – відповідальність перед Судом Європейського Союзу. Зауважимо, що до Голови Європейської Ради застосовуються гарантії недоторканості, передбачені ст. 11 Протоколу № 7.

Основною формою відповідальності Голови перед Європейською Радою є дочасне припинення повноважень цієї посадової особи. Відповідно до ч. 5 ст. 15 Договору про Європейський Союз, Європейська Рада може припинити повноваження Голови у разі виникнення перешкод, або вчинення ним серйозного проступку [Art. 15(5), 1]. Характерно, що згадана норма не містить дефініції таких перешкод або проступків, у зв'язку з чим для визначення їхнього кола виникає необхідність звернутися до змісту інших норм права ЄС.

Перша підстава для припинення Європейською Радою повноважень її голови визначена у ч. 5 ст. 15 ДЄС як виникнення перешкод [Art. 15(5), 1]. Аналіз актів Європейського Союзу на предмет визначення переліку таких перешкод повертає нас до останнього абзацу ч. 6 ст. 15 ДЄС, який закріплює, що Голова Європейської Ради не може обіймати національну посаду [Art. 15(6), 1]. Подібне обмеження цілком зрозуміле з огляду на наднаціональний характер Європейської Ради як інституції ЄС, а також зважаючи на загальне правило про несуміщення посад притаманне і Європейському Союзу і багатьом його державам-членам. Таким чином порушення зазначеної вимоги є достатньою підставою для притягнення Голови Європейської Ради до відповідальності у формі дочасного припинення його повноважень.

Друга підстава для припинення Європейською Радою повноважень її Голови визначена у ч. 5 ст. 15 ДЄС як вчинення ним серйозного проступку [Art. 15(5), 1]. Характерно, що Договір про Європейський Союз не закріплює ані дефініції проступку, ані градації проступків із поділом на серйозні чи несерйозні. Вочевидь розуміння цих термінів повинне базуватися на засадах формальної логіки та оціночному тлумаченні кожної окремої ситуації тим чи іншим компетентним органом, у даному випадку – Європейською Радою. Спробуємо поставити себе на місце членів Європейської Ради з метою зрозуміти, що може означати формулювання «серйозний проступок» для цілей ч. 5 ст. 15 Договору про Європейський Союз. Для визначення ознак та кола таких проступків ми повинні звернутися до положень ч. 6 ст. 15 Договору про Європейський Союз, яка закріплює за Головою Європейської Ради низку функцій, а саме: (а) очолювати раду і керувати її роботою; (б) забезпечувати підготовку та послідовність роботи Європейської Ради у співпраці з Головою Комісії та на основі роботи Ради із загальних питань; (с) докладати зусиль, що сприяють єднанню та консенсусу в Європейській Раді; (д) звітувати Європейському парламентові після кожного засідання Європейської Ради [Art. 15(6), 1]. Враховуючи наведені положення ми маємо підстави припускати, що невиконання, або неналежне виконання одного чи кількох з цих завдань може бути розцінене Європейською Радою як проступок, вочевидь визнання проступку серйозним може бути здійснене у такому ж порядку.

Так само рішення про притягнення Голови Європейської Ради до відповідальності може бути прийняте відповідно до ст. 256 ДФЄС Судом Європейського Союзу в межах реалізації його юрисдикції щодо розгляду регресних позовів ЄС до його посадових осіб зазначених у ст. 268 і ст. 270 ДФЄС.

Не менш очевидною є ймовірність припинення повноважень Голови Європейської Ради у разі вчинення ним кримінального правопорушення. При цьому варто зауважити, що реалізація кримінальної юрисдикції не відноситься до компетенції жодного з інститутів Європейського Союзу і таким чином питання про наявність факту вчинення Головою Європейської Ради кримінального правопорушення повинне вирішуватися в залежності від складу такого правопорушення у відповідності до офіційних процедур на національному або міжнародному рівні. Водночас слід враховувати, що рішення про наявність у діях Голови Європейської Ради ознак складу того чи іншого злочину повинне бути прийняте компетентним органом з дотриманням усіх гарантій справедливості, закріплених чинними актами Союзу. Перш за все ми маємо на увазі такі гарантії, як: презумпція невинуватості та право на захист [ст. 48, 6]; право на ефективний засіб правового захисту та справедливий суд [ст. 47, 6]; принцип законності та пропорційності кримінального правопорушення та покарання [ст. 49, 6]; право не бути засудженим чи покараним двічі у порядку кримінального судочинства за те саме кримінальне правопорушення [ст. 50, 6]. Лише після остаточного обвинувального вироку щодо Голови Європейської Ради цей інститут набуває юридичного права припинити повноваження його Голови на цій підставі.

Варто наголосити, що зміст презумпції невинуватості, передбачає окрім іншого, що особа вважається невинуватою, а отже не повинна бути піддана жодному покаранню, до того часу доки її провини не буде визнана остаточно. У світлі цієї максими виникає необхідність проаналізувати можливість тимчасового призупинення повноважень Голови Європейської Ради на період слідства та судового розгляду.

Аналіз положень установчих договорів Союзу та Внутрішнього Регламенту Європейської Ради (далі – Внутрішній Регламент ЄР) не вказує на можливість та порядок такого призупинення. У той же час ми впевнені, що тлумачення приписів згаданих нормативних актів з позиції духу а не букви закону, а також застосування аналогії закону, дозволяють обґрунтувати можливість застосування такого механізму.

Основою для застосування механізму призупинення повноважень Голови Європейської Ради, на наш погляд, слід вважати широке тлумачення вже згаданої раніше ч. 5 ст. 15 Договору про Європейський Союз, яка наголошує саме на праві а не на обов'язку Європейської Ради припинити повноваження її голови [Art. 15(5), 1], що дає підстави для наділення Європейської Ради ширшим колом можливостей у цьому питанні, включаючи можливість не тільки припинити але й призупинити повноваження її голови. Додатковою нормою, що закріплює принципову можливість тимчасової роботи Європейської Ради без офіційно обраного Голови на чолі, є ч. 4 ст. 2 Внутрішнього Регламенту ЄР, яка встановлює можливість замінити, у необхідних випадках, дочасно вибулого Голову Європейської Ради членом Європейської Ради, який представляє країну-члена, що здійснює шестимісячне головування у Європейській Раді на період відсутності Голови або до моменту обрання його наступника [Art. 2(4), 7].

Ще один вимір відповідальності закріплюється за Головою Європейської Ради у ст. 4 Внутрішнього Регламенту ЄР, яка покладає на Голову Європейської Ради відповідальність за застосування цього регламенту, включаючи коректне проведення обговорень [Art. 4, 7]. Водночас необхідно зазначити, що наведена норма закріплює механізм позитивної відповідальності, тобто не стільки визначає вид та міру покарання за вчинене діяння, скільки визначає коло належних майбутніх дій цієї посадової особи. Аналогічним чином можна розцінити функції Голови Європейської Ради закріплені у ч. 6 ст. 15 Договору про Європейський Союз [Art. 15(6), 1], а також у ч. 1 ст. 2 та ч. 2 ст. 5 Внутрішнього Регламенту ЄР [Art. 2(1), Art. 5(2), 7].

Відповідальність інших категорій осіб, що входять чи можуть входити до складу Європейської Ради, а саме: 1) Голови Комісії; 2) Верховного Представника Союзу з питань закордонних справ та політики безпеки; 3) членів Комісії, в силу їхньої опосередкованої участі у роботі Європейської Ради, буде розглянута нижче.

Персональна відповідальність членів Ради отримала поверхневе регулювання в установчих актах Союзу. Вона певною мірою нагадує персональну відповідальність членів Європейської Ради з тією різницею, що члени Європейської Ради діють від імені держави в цілому, а члени Ради можуть брати на себе зобов'язання та голосувати від імені уряду держави-члена, яку вони представляють [Art. 16(2), 1]. Іншими словами, той факт що Рада ЄС формується з числа представників держав-членів у ранзі міністрів, зумовлює відповідальність цих посадових осіб тільки перед їхніми національними парламентами або перед їхніми громадянами, як це закріплено у ч. 2 ст. 10 ДЄС [Art. 10(2), 1]. Теж саме стосується і Голів Ради (групи з трьох завчасно призначених представників держав-членів), за виключенням Голови Ради із закордонних справ ЄС. Причина такого становища полягає у особливому порядку головування у цій формації Ради, адже згідно з ч. 3 ст. 18 ДЄС головування у ній на постійній основі здійснює Верховний Представник Союзу з питань закордонних справ і політики безпеки (далі – Верховний Представник) [Art. 18(3), 1] – спеціально призначувана посадова особа, чия діяльність та порядок призначення носять виключно наднаціональний характер. Відповідно до ч. 1 ст. 18 ДЄС Європейська Рада за згодою Голови Комісії кваліфікованою більшістю призначає Верховного Представника та може припинити його повноваження згідно з тією самою процедурою [Art. 18(1), 1]. Це означає, що Верховний Представник, як голова Ради із закордонних справ ЄС несе персональну відповідальність у формі дочасного припинення повноважень не перед своєю державою а перед Європейською Радою. При цьому остання, у випадку притягнення Верховного Представника до цієї форми відповідальності, зобов'язана отримати згоду Голови Комісії, адже відповідно до ч. 4 ст. 18 ДЄС Верховний Представник Союзу з питань закордонних справ і політики безпеки одночасно є одним із заступників Голови Комісії [Art. 18(4), 1].

Персональна відповідальність членів Комісії має низку особливостей, що потребують дослідження. Ці особливості зумовлюються кількома факторами: по-перше, посадою, яку та чи інша особа займає у складі Комісії (існує різниця між механізмами притягнення до відповідальності Голови Комісії, Верховного Представника Союзу з питань закордонних справ і політики безпеки як заступника Голови, звичайних заступників Голови та рядових членів Комісії). По-друге існуванням кількох різних форм персональної відповідальності членів Комісії. По-третє існуванням кількох різних механізмів притягнення членів Комісії до персональної відповідальності.

Відповідно до ч. 6 ст. 17 ДЄС Голова Комісії наділений власними повноваженнями щодо притягнення до персональної відповідальності своїх заступників (за виключенням Верховного Представника, порядок припинення повноважень якого вже розглянутий раніше) та рядових членів Комісії у вигляді права вимагати їхньої відставки [Art. 17(6), 1]. Також, згідно з Рамковою угодою про відносини між Європейським Парламентом та Європейською Комісією від 20 жовтня 2010 р. Голова Комісії зобов'язаний розглядати будь-які пропозиції про відставку окремих комісарів, які виходять від депутатського корпусу Союзу.

Відповідно до ст. 247 ДФЄС члени Комісії також можуть нести персональну юридичну відповідальність перед Судом ЄС, уповноваженим розглядати справи за клопотаннями Ради або самої Комісії [Art. 247, 8]. До підстав такої відповідальності віднесені: 1) невідповідність члена Комісії умовам, необхідним для виконання його обов'язків, (вочевидь мова йде про загальну компетентність, незалежність і європейську відданість); 2) вчинення членом Комісії серйозного проступку (без уточнення його змісту). Проявами такої відповідальності можуть бути втрата посади, а також позбавлення права на пенсію або. Характерно, що пенсії або інших пільг, що її заміняють може бути позбавлений не тільки діючий але й колишній член Комісії. Також, за умови наявності достатніх підстав і дотримання закріплених нормами права ЄС і національних правових систем гарантій, члени Комісії можуть бути притягнуті і до кримінальної відповідальності.

Відповідно до ст. 234 ДФЄС Голова Комісії (разом із членами очолюваної ним інституції) несе політичну відповідальність перед Європейським парламентом у вигляді вотуму недовіри. Відповідно до ч. 8 ст. 17 ДЄС [Art. 17(8), 1] та ч. 2 ст. 234 ДФЄС [Art. 234(2), 8] результатом висловлення Комісії вотуму недовіри є відставка Комісії на чолі з її Головою. Зауважимо, що наведений механізм персональної відповідальності стосується усіх посадових осіб, які входять до складу Комісії тобто її Голови, заступників Голови (включаючи Верховного Представника) та рядових членів. Варто також зазначити, що відставка Верховного Представника разом зі складом Комісії не означає його автоматичного позбавлення і інших займаних ним постів [Art. 17(8), 1].

Таким чином, персональна відповідальність Верховного Представника в рамках Ради має найбільш суттєвий характер, адже його притягнення до відповідальності у вигляді відставки як члена Ради означає

також його відставку з Європейської Ради та Комісії, на відміну від втрати постів цієї посадової особи тільки в Європейській Раді або Комісії, які тягнуть за собою лише часткову втрату нею повноважень.

Висновки. Зважаючи на вищезазначене можна зробити такі висновки: 1. Інститут персональної відповідальності представників держав-членів ЄС та посадових осіб інституцій Союзу є невід'ємною частиною первинного і вторинного права ЄС, спрямованою на забезпечення належного виконання згаданими особами їхніх функцій. 2. Відповідно до норм права ЄС персональна відповідальність представників держав-членів ЄС та посадових осіб інституцій ЄС може носити політичний, адміністративний, дисциплінарний або фінансовий характер, водночас кримінальна відповідальність згаданих осіб нормами права ЄС прямо не передбачена. 3. Вид, міра та порядок притягнення представників держав-членів ЄС та посадових осіб інституцій Союзу до персональної відповідальності, згідно права ЄС істотно залежить від природи повноважень відповідних осіб (для представників держав-членів передбачена в основному політична відповідальність, а для посадових осіб – адміністративна, дисциплінарна або фінансова). 4. Принцип рівності реалізований в механізмі персональної відповідальності представників держав-членів ЄС та посадових осіб інституцій Союзу шляхом встановлення однакових підстав притягнення до відповідальності Голові інституцій та їхніх членів. 5. Механізм кумуляції, використаний при формуванні кола повноважень Верховного Представника Союзу з питань закордонних справ та політики безпеки істотно впливає на: а) характер його відповідальності (йому притаманні всі згадані різновиди відповідальності, наприклад, в Європейській Раді і Раді він може нести політичну відповідальність, а в Комісії – адміністративну); б) порядок його притягнення до відповідальності (Голова Комісії звільняє його з посту свого заступника за згодою Європейської Ради, а звільнення з посту Верховного представника здійснюється Європейською Радою за згодою Голови Комісії); та в) обсяг його відповідальності (в рамках Комісії за рішенням її Голови він може бути позбавлений тільки поста заступника, а в Раді – за умови згоди Європейської Ради і Голови Комісії – остаточно втратити посаду).

ЛІТЕРАТУРА

1. Договір про Європейський Союз. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:12012M/TXT&from=EN> (дата звернення 02.05.2020).
2. Протокол (№ 7) Про привілеї та імунітети Європейського Союзу. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:12012M/TXT&from=EN> (дата звернення 02.05.2020).
3. Акт про вибори членів Європейського Парламенту прямими загальними виборами від 20 вересня 1976 р. URL: https://www.cvce.eu/en/obj/act_concerning_the_election_of_the_members_of_the_european_parliament_by_direct_universal_suffrage_20_september_1976_consolidated_version_2002-en-3897868f-a751-4111-a799-e7c1f1811bac.html (дата звернення 02.05.2020).
4. Статут для членів Європейського Парламенту. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32005Q0684&from=EN> (дата звернення 02.05.2020).
5. Внутрішній Регламент Європейського Парламенту. URL: http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+RULES-EP+201903_25+TOC+DOC+XML+V0//EN&language=EN (дата звернення 02.05.2020).
6. Основи права Європейського Союзу: нормативні матеріали / М.В. Буromенський, Т.М. Анакіна, Т.В. Комарова та ін. ; за заг. ред. М.В. Буromенського. – Х. : Право, 2015. – 328 с.
7. Внутрішній Регламент Європейської Ради. URL: <https://www.consilium.europa.eu/media/29824/qc0415692enn.pdf> (дата звернення 02.05.2020).
8. Договір про функціонування Європейського Союзу. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:12012M/TXT&from=EN> (дата звернення 02.05.2020).

REFERENCES

1. Treaty on European Union. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:12012M/TXT&from=EN> (data zvernennja 02.05.2020).
2. Protocol (No 7) on the Privileges and Immunities of the European Union. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:12012M/TXT&from=EN> (data zvernennja 02.05.2020).
3. Act concerning the election of the Members of the European Parliament by direct universal suffrage of 20 September 1976. URL: https://www.cvce.eu/en/obj/act_concerning_the_election_of_the_members_of_the_european_parliament_by_direct_universal_suffrage_20_september_1976_consolidated_version_2002-en-3897868f-a751-4111-a799-e7c1f1811bac.html (data zvernennja 02.05.2020).
4. Statute for Members of the European Parliament. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32005Q0684&from=EN> (data zvernennja 02.05.2020).
5. Rules of Procedure of the European Parliament. URL: http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+RULES-EP+201903_25+TOC+DOC+XML+V0//EN&language=EN (data zvernennja 02.05.2020).
6. Grounds of European Union law: normative materials / M.V. Buromensky, T.M. Anakina, T.V. Komarova and others. ; under general ed. of M.V. Buromensky. - Kh.: Pravo, 2015. – 328 p.
7. Rules of Procedure of the European Council. URL: <https://www.consilium.europa.eu/media/29824/qc0415692enn.pdf> (data zvernennja 02.05.2020).
8. Treaty on the Functioning of the European Union. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:12012M/TXT&from=EN> (data zvernennja 02.05.2020).