

Калининград: Изд-во КЮИ МВД России. – 2003. – С. 34.

2. Мелков Г. М. Международное право в период вооруженных конфликтов: учеб. Пособие. М.: Всесоюзный юридический заочный ин-т, 1988. – С. 34.

3. Арцибасов И. Н., Егоров С. А. Вооруженный конфликт: право, политика, дипломатия. М.: Международные отношения. – 1989. – С. 34.

4. Resolution on «Equality of application of the rules of the law of war to parties to an armed conflict». Institut de droit international, Brussels Session, 1963; Conditions of Application of Rules, other than Humanitarian Rules, of Armed Conflict to Hostilities in which United Nations Forces may be engaged. Institut de droit international. Sesion of Wiesbaden, 1975.

5. Бюньон Ф. Международный Комитет Красного Креста и Карибский кризис, октябрь-ноябрь 1962 г. // Военно-юридический журнал. – 2012. – № 4. – С. 88.

6. Мелков Г. М. Зазн. твір. – С. 19.

7. Verplase J. G. The jus in bello and Military Operation in Korea 1950-1953 // Heidelberg Journal of International Law. – 1963. – № 63. – P. 679-738.

8. Ferraro T. IHL. Applikability to International Organizations in Peace Operations // International Organisations Involvement in Peace

Operations: Applicable Legal Framework and the Issue of Responsibility / Proceedings of the 12<sup>th</sup> Bruges Colloquium, 20-21 Oktober 2011. – P. 15-22.

9. Зверев П. Г. Принуждение к миру и агрессия в международном праве: политико-правовой анализ // московское научное обозрение. – 2013. – № 4 (32). – С. 23-26.

10. Конвенция о защите культурных ценностей в случае вооруженного конфликта от 14 мая 1954 г. // Международное право. Ведение военных действий: сб. Гаагских конвенций и иных международно-правовых актов. – М.: МККК, 2004. – С. 38-66.

11. Bulletin on the Observance by United Nations Forces of International Humanitarian Law. P. 1656; Zwanenburg M. The Secretary–Generals Bulletin on Obsevance by United Nations Forces of International Humanitarian Law: Some Preliminary Observations // International Peacekeeping. July-Oktober 1999. – № 5. – P. 133.

12. Henckaerts J.-M., Doswaid – Beckl. Op. cit. P. 112-114. Стюарт Д. Г. К единому определению вооруженного конфликта в международном гуманитарном праве: анализ интернационализованного вооруженного конфликта // Международный журнал Красного Креста. – 2003. – № 850. – С. 129-175.

УДК 341.17

## **РОЛЬ ПАРЛАМЕНТСЬКИХ ІНСТИТУЦІЙ У РЕГІОНАЛЬНИХ ІНТЕГРАЦІЙНИХ ОБ'ЄДНАННЯХ: ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ**

**Москаленко О. М.,**

кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри міжнародного права  
Харківського національного університету  
імені В.Н. Каразіна

**Анотація** На сьогодні регіональна економічна інтеграція є однією з визначальних тенденцій сучасних міжнародних відносин. Проте, розвиток регіональних інтеграційних об'єднань у силу різних причин зіштовхнувся із необхідністю «парламентаризації» інституційних систем. Стаття пропонує порівняльно-правовий аналіз функцій та повноважень парламентських асамблей, найбільш відомих та значущих регіональних інтеграційних об'єднань. У статті обґрунтовується теза про те, що рівень участі парламентської асамблеї у діяльності інтеграційного об'єднання, а також спектр її функцій та повноважень залежить від цілей та обраної моделі інтеграції. При цьому підвищення рівня інтеграції призводить до «парламентаризації» усієї інституціональної системи, що виражається у розширенню функцій і повноважень парламентської асамблеї.

**Ключові слова:** регіональна інтеграція, інституційна система, парламентська асамблея, Європейський Союз, НАФТА, МЕРКОСУР.

**Анотация** На сегодняшний день региональная экономическая интеграция является одной из определяющих тенденций современных международных отношений. Однако, развитие региональных интеграционных объединений в силу различных причин столкнулось с необходимостью «парламентаризации» институциональных систем. Статья предлагает сравнительно-правовой анализ функций и полномочий парламентских ассамблей, наиболее известных и значимых региональных объединений. В статье обосновывается тезис о том, что уровень участия парламентской ассамблеи в деятельности интеграционного объединения, а также спектр ее функций и полномочий зависит от целей и выбранной модели интеграции. При этом повышение уровня интеграции приводит к «парламентаризации» всей институциональной системы, что выражается в расширении функций и полномочий парламентской ассамблеи.

**Ключевые слова:** региональная интеграция, институциональная система, парламентская ассамблея, Европейский Союз, НАФТА, НАФТА, МЕРКОСУР.

**Annotation** Currently regional economic integration has become one of the distinctive trends of the modern international relations. However, the development of regional integration project encountered the need of «parliamentarisation» of the institutional systems. The article provides a comparative legal analysis of the functions and competences of the parliamentary assemblies of the most known and important intergational projects. The article argues that the level of the involvement of the parliamentary assembly into the activity of the intergational project as well as the range of its functions and competences depends upom the aims and selected model of the integration. However, the increase of the integration level causes «parliamentarisation» of the entire institutional system, which is reflected by the enhancement of functions and competences of the parliamentary assembly.

**Key words:** regional integration, institutional system, parliamentary assembly, European Union, NAFTA, MERCOSUR.

Починаючи з другої половини ХХ ст., однією із визначальних тенденцій розвитку міжнародних відносин стала глобалізація. Формування системи ООН та глобальних організацій фінансового та торгівельно-економічного співробітництва на кшталт

Бреттон-Вудської системи та системи ГАТТ (ВТО) створили інституційні основи для розвитку міжнародного розподілу праці, загальносвітових коопераційних зв'язків та стабільної міжнародної торгівлі в загальносвітових масштабах.

Паралельно із процесом глобалізації почався і процес регіональної економічної інтеграції, який став

© Москаленко О.М., 2016

своєрідною відповіддю на виклики глобалізації, та мав на меті забезпечення глобальної конкурентоздатності національних економік за рахунок усунення торговельних та фіскальних бар'єрів, а також формування коопераційних зв'язків на рівні окремих регіонів, які, як правило, мають не лише спільні культуру ведення бізнесу, але й доволі схожі економічні інтереси, структурні проблеми, правові та політичні системи. Саме регіональна інтеграція стала тим процесом, який забезпечував конвергенцію національних економік та їх спільну інтеграцію до світової економіки на тлі поліпшення спільної конкурентоспроможності, враховуючи при цьому специфіку конкретного регіону.

Цей процес почався у різний час у різних країнах, але на кінець ХХ ст. регіональна економічна інтеграція стала однією з визначальних тенденцій розвитку сучасних міжнародних відносин. На сьогодні найбільш відомими регіональними інтеграційними об'єднаннями є Європейський Союз, Північноамериканська зона вільної торгівлі (НАФТА), МЕРКОСУР, АСЕАН та Африканське Економічне Співтовариство, яке складається із низки субрегіональних співтовариств.

Варто підкреслити, що кожне інтеграційне об'єднання має свої підходи щодо меж, методів та форм інтеграції. При цьому різними залишається і цілі інтеграційних проєктів: від створення зони вільної торгівлі, як у випадку НАФТА, до створення дійсно наднаціонального об'єднання зі спільною зовнішньою політикою, як то має місце у Європейському Союзі. Відповідно, інституціональна система регіональних інтеграційних об'єднань має значні функціональні відмінності, хоча й використовуються досить одноманітні конфігурації, характерні для більшості сучасних міжнародних організацій. Ця система включає в себе принаймні три інституції: вищий орган, який, як правило, складається із вищих представників держав та урядів, виконавчий орган та парламентську асамблею. НАФТА у цьому сенсі є виключенням, оскільки має лише дві інституції Комісію із вільної торгівлі та Секретаріат<sup>1</sup>. Доволі часто означені інституції доповнюються додатковими органами, такими, як наприклад, судові органи ЄС або Східно-Африканського Співтовариства, або ж спеціалізованими органами, як у випадку МЕРКОСУР та АСЕАН.

Варто зазначити, що специфічною рисою інтеграційних об'єднань є розробка та впровадження правил, які, хоча і мають різну ступінь обов'язковості, проте зазвичай поширюються, як мінімум, на країни-учасниці такого об'єднання. Ці правила, в залежності від конкретного об'єднання, доволі часто прямо або опосередковано поширюються за межі суто публічної сфери, відповідно, встановлюючи права та обов'язки фізичних і юридичних осіб. При цьому, зазвичай, вони мають пріоритет над національним законодавством у силу спеціальних правил, встановлених установчими документами інтеграційного об'єднання, або ж у силу загального принципу примагма міжнародного права над правом національним. Таким чином, ідеться про феномен нормотворчої діяльності органів та інституцій, які не відносяться до законодавчої влади, оскільки, як

правило, законодавчі інституції інтеграційних об'єднань складаються із представників виконавчої влади країн-учасниць (міністрів).

З огляду на це виникають питання, пов'язані із легітимністю подібної законотворчості та наявності адекватного демократичного контролю за діяльністю наднаціональних законодавчих органів. Вочевидь, що найбільш ґрунтовна наукова дискусія щодо проблематики «дефіциту демократії» та «розриву легітимності» точиться стосовно Європейського Союзу. Проте немає підстав обмежуватися лише ним, оскільки із розвитком інтеграції у межах інших регіональних організацій, аналогічна дискусія приречена на появу. У цьому контексті варто звернути увагу на концепцію так званої «подвійної легітимності», яка вказує на необхідність демократичного контролю, як на рівні країн-учасниць (через парламентські вибори та зв'язок між їх результатами та формуванням виконавчої влади), так і на рівні самого інтеграційного об'єднання (шляхом безпосередньої участі парламентської асамблеї у формуванні рішень та прийнятті обов'язкових правил). Відповідно, вивчення ролі парламентських асамблей у системі керівних інституцій інтеграційних об'єднань, її функцій та повноважень становлять особливий інтерес, як з наукової, так і з суто практичної точок зору.

Метою цієї статті є порівняльно-правовий аналіз функцій, повноважень та форм участі парламентських асамблей найбільш відомих та значущих регіональних інтеграційних об'єднань. Зокрема йдеться про Європейський Союз, МЕРКОСУР та АСЕАН. З огляду на специфіку функціонування представницьких органів на національному рівні, аналіз проводиться за такими критеріями, як порядок формування і представницькі функції, участь у законодавчому процесі, включаючи прийняття бюджету та ратифікацію міжнародних угод, а також здійснення демократичного контролю за виконавчими органами інтеграційних об'єднань.

Основною тезою статті є твердження про те, що рівень участі парламентської асамблеї у діяльності інтеграційного об'єднання, а також спектр її функцій та повноважень залежить від цілей та обраної моделі інтеграції. При цьому підвищення рівня інтеграції призводить до «парламентаризації» усієї інституціональної системи, що виражається у розширенні функцій і повноважень парламентської асамблеї, як у сфері законотворчості, так і у сфері контролю за виконавчими органами. Приклад Європейського Союзу демонструє, що створення потужного наддержавного об'єднання, право якого поширюється безпосередньо на фізичних та юридичних осіб (резидентів країн-членів), вимагає додаткової легітимізації інституціональної системи через посилення ролі Європейського Парламенту. Це призводить до того, що модель його функціонування у межах інституційної системи ЄС набуває схожості із внутрішньодержавними моделями функціонування парламенту.

Стаття складається із трьох частин, в яких аналізуються правовий статус, функції і повноваження парламентських асамблей відповідних інтеграційних об'єднань у контексті завдань і меж інтеграції та специфіки їх інституційних систем. При цьому аналіз пропонується у послідовності, яка

починається із найменш впливової парламентської асамблеї, якою є Міжпарламентська асамблея АСЕАН та закінчується Європейським Парламентом, що на сьогодні є найбільш повноважною інституцією серед парламентських асамблей, що аналізуються.

#### **Міжпарламентська асамблея АСЕАН**

Організація АСЕАН була створена у 1967 році з метою сприяння миру та стабільності в регіоні, а також забезпечення економічного розвитку та соціальних і культурних зв'язків між країнами-учасницями<sup>2</sup>. Тривалий час поступової трансформації цієї організації із суто міжурядової у регіональну організацію інтеграційного типу включав такі етапи, як «Балійська декларація»<sup>3</sup>, підписання Угоди про дружбу і співробітництво у Південно-Східній Азії 1976 р. та створення зони вільної торгівлі<sup>4</sup>.

Упродовж першого десятиріччя XXI ст. кількість учасників АСЕАН значно розширилась. Крім того, було формально узгоджено формування Економічного співтовариства АСЕАН, що передбачало комплекс заходів щодо лібералізації торговельної, митної та інвестиційної політики країн-членів, а також гармонізації їх політики у сфері виробництва, надання послуг та руху «кваліфікованої робочої сили»<sup>5</sup>. Зазначені зміни спричинили необхідність подальшої інституалізації цієї організації. Відповідно, був розроблений Статут АСЕАН<sup>6</sup>, який закріпив основоположні принципи цієї організації та модернізував її інституціональну систему. При цьому формально Міжпарламентська Асамблея залишається поза межами інституційної системи АСЕАН, але на практиці вона є частиною цієї системи на правах «квазі-офіційної асоційованої структури» [5].

Формально Міжпарламентська організація АСЕАН була створена в 1977 р.<sup>7</sup> В 2007 її назву було змінено на Міжпарламентську Асамблею АСЕАН, а статут – оновлено. Відповідно до цього документу метою Асамблеї є сприяння досягненням цілей АСЕАН, а її головним завданням – «сприяння солідарності, співробітництву та поглибленню зв'язків між парламентами країн-членів АСЕАН, а також іншими парламентськими організаціями»<sup>8</sup>. При цьому предметом вивчення, обговорення та резолюцій Асамблеї можуть бути будь-які питання, що представляють «спільний інтерес» для її членів<sup>9</sup>.

Структура Міжпарламентської Асамблеї складається із Генеральної Асамблеї, Президента, секретаріату, спеціальних комітетів та національних секретаріатів. Генеральна Асамблея складається із національних делегацій, у склад яких входять до п'ятнадцяти депутатів відповідних національних парламентів. При цьому саме Генеральна Асамблея визначається як інституція, що займається формуванням політики, яка має право примати політичні та законодавчі ініціативи з будь-якого питання, що представляє спільний інтерес. Резолюції Асамблеї надсилаються парламентам та урядам країн-членів. Зворотнім зв'язком є діяльність національних секретаріатів, які зобов'язані інформувати секретаріат Асамблеї щодо заходів, прийнятих на національному рівні (парламентом або урядом) країни-члена у відповідь на резолюції Генеральної Асамблеї<sup>10</sup>.

Відповідно, основним методом участі Міжпарламентської Асамблеї у діяльності АСЕАН є

спроба безпосереднього впливу на країни-члени. Проте у межах саме інституційної системи АСЕАН роль Міжпарламентської Асамблеї доволі незначна. У цьому контексті слід вказати на рекомендаційний характер резолюцій Асамблеї. Одже, йдеться виключно про політичне значення таких документів, що вказує на відсутність у Асамблеї формальних повноважень щодо участі в законодавчому процесі на наднаціональному рівні. Крім того Асамблея не бере участі у формуванні наднаціональних інституцій. Щодо інструментів контролю Асамблеї за діяльністю цих інституцій, то вони доволі гіпотетичні і обмежуються виключно політичними механізмами, що базуються на загальному праві обговорювати і приймати резолюції з будь-якого питання, що представляє спільний інтерес. Проте необхідно підкреслити, що будь-які рішення Генеральної Асамблеї приймаються винятково консенсусом<sup>11</sup>. Це призводить не лише до того, що з порядку денного виключаються будь-які проблеми, що є політично чутливими для будь-якої національної делегації, але й до специфічного формату самих резолюцій. Як зауважують дослідники, незважаючи на те, що резолюції Міжпарламентської Асамблеї мають слугувати політичними орієнтирами для національних урядів, на практиці їм бракує конкретики [17]. У свою чергу, відсутність чіткості в резолюціях та їх декларативний характер у сукупності із виключно рекомендаційною силою залишає національним парламентам багато місця для власного тлумачення змісту резолюцій у процесі їх імплементації до національного права [17, с. 7].

Отже, на фоні чітко вираженого міжурядового характеру інтеграційних процесів у межах АСЕАН статус Міжпарламентської Асамблеї цього об'єднання можна охарактеризувати як слабкий. Асамблея не має жодних повноважень із тих, що складають основу парламентської гілки влади на національному рівні. Вона не бере участі у бюджетному процесі, не має вазелів для участі в формуванні виконавчих органів або ж для контролю за їх діяльністю. Формальне виключення із інституційної системи АСЕАН та відсутність будь-яких форм участі у законодавчому процесі на наднаціональному рівні лише підкреслює міжурядовий формат інтеграції. Відповідно, направленість резолюцій Асамблеї на країни-члени, а не на наднаціональні інституції виглядає логічним, адже в такому форматі саме країни-члени відіграють ключову роль, на тлі загального правила прийняття обов'язкових рішень консенсусом [18].

#### **ПАРЛАСУР (Парламент МЕРКОСУР)**

Організація Спільного ринку Південної Америки (МЕРКОСУР) була створена у 1991 році<sup>12</sup>, а підписання у 1994 році Протоколу «Оуру-Прету» формалізувало юридичні та інституційні основи цього інтеграційного об'єднання. Крім того вказаний протокол закріпив перехід від зони вільної торгівлі на наступний інтеграційний рівень – митний союз та надав МЕРКОСУР статус юридичної особи, що дозволило йому набути повноцінний статус суб'єкта міжнародного права та вступати у договірні відносини з іншими країнами і міжнародними організаціями.

Саме розвиток інтеграційного процесу став однією із головних причин того, що на порядку

денному постало питання необхідності забезпечення представницької складової. Відповіддю на цей виклик стало реформування Спільної Парламентської Комісії, яка мала виключно дорадчі повноваження, у Парламент МЕРКОСУР. Відповідний Установчий Протокол був підписаний 17 грудня 2004 р., а перше засідання нової інституції відбулось у травні 2007 в м. Монтевідео (Уругвай).

Відповідно до Протоколу, який має силу невід'ємної частини Асунсьонської угоди<sup>13</sup>, період становлення Парламенту проходить в два етапи<sup>14</sup>. На першому етапі формування Парламенту здійснюється із делегацій членів національних парламентів у країнах-членів («подвійний мандат»)<sup>15</sup>. Починаючи з 2015 р., Парламент має формуватися на основі прямих загальних виборів, які проводяться у відповідності до національного законодавства, але в один день у всіх країнах-членах<sup>16</sup>. Строк парламентського мандату складає чотири роки із правом переобрання на наступний термін<sup>17</sup>.

Робота Парламенту ведеться як в форматі пленарних засідань, що мають проводитись не менше одного разу на місяць, так і в форматі десяти спеціалізованих тематичних комісій. Юрисдикція Парламенту не має загального характеру та поширюється на три основні напрямки: захист прав людини і демократизація країн-членів МЕРКОСУР; законодавчі та контрольні повноваження [7, с. 76]. У цьому сенсі одне із головних завдань Парламенту – це обговорення ключових проблем інтеграційних процесів та розширення економічного співробітництва в регіоні і вироблення відповідних рекомендацій. При цьому йому відводиться важлива роль у процесі гармонізації законодавства країн-членів, що включає його участь у процесі та узгодження нормативно-правових актів МЕРКОСУР. Для реалізації зазначених повноважень Парламент має доволі широкий спектр інструментів, який включає в себе висновки, модельні стандарти та їх проекти, заяви, рекомендації, доповіді та постанови<sup>18</sup>.

З іншого боку варто підкреслити, що документи, які приймаються Парламентом, не мають обов'язкової юридичної сили, отже йдеться лише про політичну складову його впливу [1]. Прийняті Парламентом документи направляються до Ради Спільного Ринку, або ж до національних парламентів з метою гармонізації національного законодавства з означених питань<sup>19</sup>. Протягом шести місяців Рада зобов'язана повідомити Парламент про заходи, прийняті за отриманими від Парламенту документами. Цей механізм є важливим елементом формалізації відносин між інституцією, яка має повноваження приймати обов'язкові рішення та Парламентом, незважаючи на той факт, що ані Рада Спільного Ринку, ані національні парламенти країн-членів не мають формальних зобов'язань щодо прийняття обов'язкових (законодавчих) актів за документами, які були подані Парламентом [10]. Однак формальний обов'язок Ради Спільного Ринку розглянути пропозиції та рекомендації Парламенту вочевидь впливає на формування порядку денного самітів Ради і, відповідно, формату їх проведення [7, с. 80].

Варто підкреслили й існування зворотнього механізму: інституції МЕРКОСУР, які приймають обов'язкові рішення, формально зобов'язані надавати

проекти таких рішень до Парламенту. Незважаючи на те, що у цьому випадку йдеться виключно про консультативну процедуру, важливим є факт залучення Парламенту до законодавчого процесу. Після розгляду проекту рішення Парламент надає відповідний звіт, зміст якого не є обов'язковим для законодавчих інституцій [10]. Проте, в залежності від висновку Парламенту передбачається різне продовження законодавчої процедури. У разі позитивного висновку проект має прийматися національними парламентами країн-членів за прискороною процедурою, яка отримала назву «парламентської консультації» [4, с. 92]. Отже, участь Парламенту в законодавчому процесі МЕРКОСУР не є символічною. Він не лише формально включений до законодавчого процесу, що передбачає наявність відповідних прав та обов'язків, але його висновок має самостійне значення, оскільки впливає на подальший перебіг законодавчої процедури.

Парламент не приймає участі у формуванні будь-яких інших інституцій МЕРКОСУР, але він має можливості щодо контролю за їх діяльністю. Попри доволі обмежений арсенал заходів щодо реалізації такого контролю, Парламент має право надсилати запити відповідним законодавчим або дорадчим органам МЕРКОСУР. Крім того Парламент має право направити запрошення як посадовим особам МЕРКОСУР, так і країнам-членам для обговорення відповідних питань інтеграційної політики у тій чи іншій сфері. Щодо бюджетних повноважень Парламенту, то вони обмежуються лише інформаційними правами – Парламент отримує від Секретаріату МЕРКОСУР звіт щодо виконання бюджету за попередній рік [10, с. 54].

Незважаючи на доволі обмежені повноваження Парламенту, порівняно із національними законодавчими органами, як стверджують дослідники, створення ПАРЛАСУР стало великим кроком у процесі консолідації демократії у регіоні [7, с. 70]. Це не лише посилило «парламентський вимір» всього інтеграційного проекту, але й зробило серйозний внесок у забезпечення прозорості інтеграційного процесу шляхом забезпечення публічних дебатів найбільш актуальних проблем та проведення парламентської дискусії щодо пошуків оптимальних шляхів розвитку регіонального співробітництва [4, с. 92].

Порівняно із АСЕАН МЕРКОСУР представляє собою приклад більш високого ступеня регіональної інтеграції. Відповідно, необхідність підвищеного рівня «парламентаризації» інтеграційного процесу призвела до того, що ПАРЛАСУР займає більш значне місце, порівняно із Міжпарламентською Асамблеєю АСЕАН. Перехід до системи прямих виборів депутатів ПАРЛАСУР лише підкреслює цей факт. Крім того, на відміну від Міжпарламентської Асамблеї АСЕАН ПАРЛАСУР не лише формально включений до інституційної системи МЕРКОСУР, але й має відповідні права у трьох головних напрямках діяльності інституції парламентського типу: законодавчому процесі, здійсненні парламентського контролю та бюджетному процесі. У випадку ПАРЛАСУР йдеться про доволі обмежену участь, особливо що стосується бюджетного процесу, проте, як демонструє досвід Європейського Парламенту, сам статус парламентської інституції,



головним правом та привілеєм якої, безумовно, є право на проведення дебатів з будь-якого питання, що представляє спільний інтерес, надає доволі широкі можливості, навіть на тлі обмежених формальних прав в окремих сферах.

З іншого боку, слід підкреслити, що на сучасному етапі домінуючим форматом інтеграційних процесів у межах МЕРКОСУР залишається міжурядовий підхід з його домінуванням представників виконавчої «тілки» влади, формальною рівністю та правом «вето» для кожної країни-учасниці. До цього слід додати специфіку латиноамериканської політичної культури з домінуванням президентського формату республіки із доволі сильними повноваженнями президента [11, с. 53-57]. Вочевидь, що обидві зазначені причини заважають розвитку ПАРЛАСУР у дійсно наднаціональну парламентську інституцію. Проте питання щодо меж і методів участі в регіональних інтеграційних об'єднаннях є суверенним правом країн-учасниць. Саме вони не лише створюють такі об'єднання, але й формують їх інституційну систему, встановлюючи повноваження окремих інституцій.

#### **Європейський Парламент**

Процес становлення Європейського Парламенту проходив паралельно із загальним процесом Європейської інтеграції. В установчих договорах Європейських Співтовариств (1951 та 1957 рр.) містились положення про наявність серед інституцій парламентської асамблеї, яка складається із членів національних парламентів країн-учасниць. Єдина для всіх трьох Європейських Співтовариств парламентська асамблея отримала сучасну назву Європейський Парламент лише 30 березня 1962 р. До ратифікації Єдиного Європейського Акту в 1987 р. – тобто більше тридцяти років – Європейський Парламент мав мізерні дорадчі повноваження щодо вкрай обмеженого кола питань, як у законодавчому процесі, так і щодо ухвалення міжнародних угод, які укладались Співтовариствами. У цьому сенсі доречним буде порівняти сучасні повноваження ПАРСАСУР з тими, які мав Європейським Парламент до 1987 р. В обох випадках основою участі парламентів була саме консультативна процедура, та дорадчий характер будь-яких їх рішень.

Проте, початок кризи «евроскептицизму» на межі 1970-80х [12, с. 19] започаткував дискусію щодо майбутнього всього інтеграційного проекту. Однією із головних тем були принципи функціонування інституційної системи ЄС та необхідність ліквідації розриву між ЄС та народом Європи. При цьому створення Європейського Союзу розглядалось переважно з позицій концепції федералізму, а дискусія доволі часто характеризувалась як суперечки між «мінімалістами» та «максималістами» всередині руху федералістів [8, с. 7-10]. Розвиток Європейського Парламенту розглядався як шлях у напрямі того статусу, який має національний парламент у федеративній державі<sup>20</sup>, при цьому розширення його компетенції було офіційно визнано серед заходів, які б реалізували очікування європейців та стимулювали б посиленню іміджу Парламенту як серед громадян ЄС, так і світової спільноти<sup>21</sup>. Єдиний Європейський Акт 1986 року не лише офіційно визнав потребу у подальшій демократизації ЄС, але й запровадив революційну

процедуру сумісного прийняття рішення<sup>22</sup> та надав Парламенту право санкціонувати прийняття нових членів та укладення договорів про асоціацію<sup>23</sup>.

З точки зору еволюції повноважень Європейського Парламенту, яка справедливо характеризується як стабільний процес, що чергується з різкими стрибками вперед, саме Маастрихтський договір визначається як найбільший із таких стрибків [21]. З точки зору інституціональних реформ цей документ «продовжив з того місця, де зупинився Єдиний Європейський Акт» [14, с. 40]. У цьому сенсі Маастрихтський договір реалізував наступний революційний крок, презентувавши всебічний та послідовний підхід до статусу Парламенту та консолідувавши для нього класичну парламентську тріаду компетенцій: бюджетну, законодавчу та компетенцію щодо ратифікації міжнародних угод ЄС. Саме цей підхід зробив Європейський Парламент «найбільшим бенефіціаром інституціональних реформ Маастрихту» [20, с. 63]. З іншого боку варто підкреслити, що на початок 1990-х років роль Парламенту в інституційній системі ЄС вже досягла рівня, який потребував кодифікації. Отримання значних бюджетних повноважень у межах «бюджетних угод» 1970 та 1975 років, визнаних як «значні кроки» на шляху до традиційних парламентських компетенцій [16, с. 114], участь у законодавчому процесі у межах процедури сумісного прийняття рішення та успішна практика участі у міжнародних справах ЄС створили солідний фундамент для формування інтегрованого підходу до статусу Парламенту в межах інституційної системи ЄС. Більш того, проведення перших прямих загальних виборів у 1979 р. не лише зробило Парламент єдиною інституцією ЄС, яка безпосередньо обирається громадянами, але й надало обґрунтованості його амбіціям.

Реформи, запроваджені Амстердамським та Ніццьким договорами загалом розглядаються фахівцями як процес постійного «латання дір», метою якого була необхідність реагувати на нові виклики та підготовка інституціональної системи ЄС до великого розширення шляхом приєднання країн Центральної та Східної Європи. З точки зору ролі Європейського Парламенту в інституційній системі ЄС вказані договори внесли незначні зміни щодо самих повноважень, проте серйозно розширили предметний перелік політик, у межах яких застосовувалась процедура сумісного прийняття рішення. Зокрема Амстердамський договір розширив застосування цієї процедури на двадцять чотири нові сфери, як за рахунок передачі до виключної компетенції ЄС нових сфер, так і за рахунок зміни процедури прийняття рішення на процедуру сумісного прийняття рішення. [13, с. 3, 15]. Конкретними прикладами такої трансформації можуть бути такі політики, як транспорт, зайнятість, митне співробітництво, тощо. Крім того, паралельно відбувався процес «комунітаризації» політик третьої «опори», зокрема йдеться про візову політику, надання притулку та інші політики, пов'язані із свободою руху фізичних осіб<sup>24</sup>. Відповідно, результатом реалізації Амстердамського договору став той факт, що близько 70 відсотків нормативно-правових актів ЄС приймалось за процедурою сумісного прийняття рішення [2, с. 211], у межах

якою Європейський Парламент був повноправним учасником процесу.

Ніццький договір мав за мету не лише підготовку до «великого розширення ЄС», але й розв'язання питань, пов'язаних із «Амстердамськими недоробками»<sup>25</sup>. Він розширив сферу застосування процедури сумісного прийняття рішення до 44 політик, включаючи співробітництво в цивільних справах, особливі заходи щодо підтримки промисловості, тощо<sup>26</sup>. Крім того, продовженням пост-Маастрихтської тенденції став розвиток між-інституціональної співпраці. Підкреслюючи зростаючу політичну роль Європейського Парламенту, між-інституційні угоди стали ефективним засобом «неформального конституційного процесу в ЄС» [6, с. 298], значно розширюючи і кристалізуючи компетенції Парламенту в усіх напрямках політики ЄС.

Поступово зростаюча проблема «дефіциту демократії» в ЄС призвела до того, що однією із головних завдань реформ, запропонованих Лісабонським договором, стала демократизація ЄС. Одним із головних напрямів цього процесу стала «парламентаризація» інституціональної системи ЄС – тобто значне розширення повноважень Європейського Парламенту, що знаменує собою подальший крок у напрямі наближення його повноважень із повноваженнями парламентів у внутрідержавних правових системах.

Аналіз сучасних повноважень Європейського Парламенту слід почати із посилання на той факт, що, починаючи із 1979 року, ця інституція формується шляхом безпосереднього обрання його депутатів на основі прямих загальних виборів які проводяться одночасно в усіх країнах-членах у відповідності із національним законодавством про вибори. При цьому, формування парламентських фракцій відбувається за політичною приналежністю, а не на громадянством парламентарів, що підкреслює наднаціональний характер [9]. Відповідно, з точки зору своїх представницьких функцій Європейський Парламент представляє собою повноцінну парламентську асамблею, що відповідає стандартам представницької демократії.

Важливою особливістю Європейського Парламенту є наявність у нього повноцінної тріади парламентських повноважень у законодавчій сфері. Йдеться про його компетенцію щодо прийняття нормативно-правових актів ЄС, ратифікації міжнародних договорів, які укладаються між ЄС та третіми країнами, та участі в бюджетному процесі. При цьому Лісабонський договір значно розширив та посилив повноваження Парламенту в усіх компонентах цієї тріади.

Починаючи із участі Парламенту у прийнятті нормативно-правових актів ЄС, варто підкреслити, що Лісабонським договором встановлена так звана «звичайна законодавча процедура»<sup>27</sup>, яка прийшла на зміну процедурі сумісного прийняття рішення. Порівняно із попереднім, Ніццьким договором, Лісабонський договір розширив застосування цієї процедури майже вдвічі, з 44 політик до 85. Відповідно, «звичайна законодавча процедура» є основною процедурою законодавчого процесу в ЄС. У межах цієї процедури Парламент є повноправним учасником законодавчого процесу. При цьому в

межах першого читання саме редакція Парламенту береться за основу та набуває силу відповідного акту у разі затвердження такої редакції Радою. У межах другого та третього читання йдеться про спеціальні процедури співробітництва між головними законодавчими інституціями ЄС, проте у будь-якому разі Парламент наділений достатніми повноваженнями для захисту своєї позиції. При цьому правилами самого Парламенту передбачена низка спеціальних процедур для забезпечення прозорості формування його позиції [3, с. 164]. Крім того, проект нормативно-правового акту не приймається остаточно, якщо позиція Парламенту залишилась негативною.

Порівнюючи у цьому контексті повноваження Європейського Парламенту та національного парламенту федеративної держави, варто вказати на дві особливості. По-перше, це наявність спеціальних процедур співробітництва між Парламентом і Радою. Відповідно, при застосуванні цих процедур має місце дійсно спільне формування рішення в межах переговорного процесу. На відміну від цього, в двопалатних парламентах федеративних країн, як правило, подібні процедури не застосовуються. Другою суттєвою особливістю є відсутність у Європейського Парламенту та його депутатів права законодавчої ініціативи. За винятком окремих випадків, спеціально передбачених Лісабонським договором, право законодавчої ініціативи продовжує залишатися виключною прерогативою Європейської Комісії.

Лісабонським договором також передбачена формула визначення міжнародних договорів ЄС, які підлягають ратифікації Європейським Парламентом. Стаття 218 Договору про Функціонування ЄС містить перелік таких договорів<sup>28</sup>, проте основною новелою Лісабонського Договору стало положення про необхідність згоди Парламенту будь-які міжнародні договори, які укладаються в тих сферах, де застосовується звичайна законодавча процедура, або спеціальна законодавча процедура, яка також передбачає наявність згоди Парламенту. Таким чином Лісабонський договір остаточно завершив започатковане в Маастрихті оформлення зв'язку між законодавчими повноваженнями Парламенту та його згодою на міжнародні договори ЄС.

Окремо слід вказати, що Лісабонський договір посилив роль Парламенту і в бюджетному процесі. Відмова від поділу бюджетних статей на обов'язкові і необов'язкові призвела до гармонізації бюджетних повноважень, відповідно розширивши їх всі статті бюджету [15]. Більш того, Лісабонський договір посилив бюджетні повноваження Парламенту, передбачивши необхідність отримання його згоди на Багаторічний Фінансовий Рамковий План ЄС<sup>29</sup>. Отже, Лісабонський договір став наступним кроком у напрямі подальшої парламентаризації інституціональної системи ЄС. За прикладом Маастрихтського договору Лісабонський договір запропонував комплексний підхід, розширивши повноваження Європейського Парламенту в межах усієї тріади парламентських повноважень – законодавчих, бюджетних та міжнародних.

Варто відзначити, що Європейський Парламент має значні можливості та повноваження щодо контролю за діяльністю Європейської Комісії, яка

традиційно розглядається у якості основного виконавчого органу Європейського Союзу. Ще в перших установчих договорах Європейських Співтовариств вказувалося право Асамблеї щодо відставки Комісії у повному складі. Проте на практиці це питання повстало лише одного разу у зв'язку із корупційним скандалом Комісії Сантера у 1999 [3, с. 162]. Починаючи із Маастрихтського договору 1992 р., Європейський Парламент бере участь у процесі формування Комісії, що дає йому додаткові важелі щодо контролю за її діяльністю. Більш того, Лісабонський договір вказує на необхідність приймати до уваги результати виборів до Європейського Парламенту в контексті процесу формування нової Комісії<sup>30</sup>. Відповідно, йдеться про наступний крок до наближення статусу Європейського Парламенту до ролі парламентів у національних правових системах.

Щодо контрольних функцій Парламенту, варто вказати принаймні на три спеціальні механізми, які забезпечують доволі серйозний контроль за діяльністю Комісії з боку Парламенту. Йдеться про:

- Обов'язок Комісії та окремих її членів надавати Парламенту програмні документи та плани діяльності.

- Право Парламенту створювати спеціальні комісії та назначати спеціальних репортерів щодо вивчення окремих спеціальних питань, включаючи і різні аспекти діяльності Комісії.

- Спеціальну процедуру парламентських запитань, у межах якої парламентарі мають право задавати комісарам як усні, так і письмові запитання. При цьому процедура відповіді на такі питання є регламентованою та містить окреслені строки.

Лісабонським договором також формалізований обмін інформацією між Парламентом та Європейською Радою, яка формально є найвищим органом управління в ЄС. Зокрема йдеться про направлення до Парламенту звіту після кожного засідання Європейської Ради<sup>31</sup>. У якості зворотнього зв'язку передбачена участь Голови Парламенту на початку засідання Європейської Ради<sup>32</sup>. Проте після свого виступу Голова не приймає участі у подальшому засіданні.

Отже підводячи підсумки проведеного аналізу, необхідно підкреслити певні висновки. На тлі загального процесу глобалізації регіональна економічна інтеграція являє собою самостійний та специфічний феномен сучасних міжнародних відносин. У цьому контексті регіоналізм традиційно розглядається як спільна спроба країн краще впоратись із зростаючою складністю сучасних глобальних викликів, ефективно використовуючи існуючі ресурси, які зазвичай є доволі обмеженими [19]. При цьому інституалізація цього процесу та розвиток наднаціональних елементів у його межах призводить до необхідності формування представницьких інституцій парламентського типу.

Очевидним є той факт, що ступінь участі такої парламентської асамблеї у діяльності інтеграційного об'єднання, а також спектр її функцій та повноважень залежить від цілей та обраної моделі інтеграції. Підвищення рівня інтеграції призводить до «парламентаризації» інституціональної системи інтеграційного об'єднання, що виражається у розширенні функцій і повноважень парламентської

асамблеї, як у сфері законотворчості, так і у сфері контролю за виконавчими органами. При цьому формування потужного наддержавного об'єднання на кшталт Європейського Союзу вимагає додаткової легітимізації інституціональної системи через посилення ролі наднаціональної парламентської асамблеї, що у свою чергу призводить до зближення її моделі функціонування до моделей, характерних для ролі парламентських інституцій у межах держави.

#### ПРИМІТКИ

1. Статті 2001-2002 частини 7 НАФТА.
2. Ст. 1-3 Декларації АСЕАН від 8 серпня 1967.
3. Декларація угоди і програми дій від 1976 р.
4. Угода про вільну торгівлю АСЕАН, підписана 28 січня 1992 у Сінгапурі.
5. Декларація щодо проекту та Проект Економічного Співтовариства АСЕАН від 20 листопада 2007.
6. Прийнятий в 2007 р. та вступив в силу у 2008 р.
7. Статут Міжпарламентської асамблеї був схвалений 2 вересня 1977.
8. Ст. 2 Статуту Міжпарламентської Асамблеї.
9. Там же.
10. Ст. 6-7 Статуту Міжпарламентської Асамблеї.
11. Ст. 7 Статуту Міжпарламентської Асамблеї.
12. Асунсьонською угодою від 26 березня 1991.
13. Ст. 23 Установчого Протоколу.
14. Перший етап з 31.12.2006 по 31.12.2010, а другий – з 01.01.2011 по 31.12.2014.
15. 18 членів національних парламентів з кожної країни-члена.
16. Ст. 6, 24 Установчого Протоколу.
17. Ст. 10 Установчого Протоколу.
18. Ст. 19 Установчого Протоколу.
19. Ст. 4 Установчого Протоколу
20. Доповіді Доджа (29-30 березня 1985) та Веделя (25 березня 1972).
21. Висновки Європейської Ради в Фонтенбло 25-26 червня 1984 року.
22. Ст. 6 Єдиного Європейського Акту.
23. Ст. 8-9 Єдиного Європейського Акту.
24. Ст. 23 (100с) Маастрихтського договору.
25. § 52 Висновки Європейської Ради 3-4 червня 1999 року (Кельн) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.europa.eu.int>
26. Ст. 65, 157, 191 Договору про Європейське Співтовариство (Консолідована версія Ніщцького договору).
27. Ст. 294 Договору про Функціонування ЄС.
28. Ч. 6 Ст. 218 Договору про Функціонування ЄС.
29. Ст. 312 Договору про Функціонування ЄС.
30. Ч. 7 Ст. 17 Договору про Європейський Союз.
31. Ст. 15 Договору про Європейський Союз
32. Ст. 235 Договору про Функціонування ЄС.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Alvarez, Macia M. Dos años de funcionamiento del Parlamento del Mercosur: una evaluación preliminar [Text] / Macia M. Alvarez // Revista de Cooperación Integración Internacional. – 2009 – № 1. – P. 2–25.
2. Brok, E. Der Amsterdamer Vertrag: Etappe auf dem Weg zur europäischen Einigung [Text] / E. Brok // Integration. – 1997. – № 4. – S. 211–219.
3. Burns, J. The European Parliament in European Union Politics [Text] / J. Burns; Cini M., Perez-Solano Borragan N. (eds.) // European Union Politics. Oxford: Oxford University Press. – 2009. – P. 159–171.
4. Parliamentary dimensions of regionalization and globalization: the role of inter-parliamentary institutions [Text] / Costa O., Dri C., Stavridis S. (eds.). – Palgrave Macmillan, 2013. – 288 p.
5. Deinla, I. Giving the ASEAN Inter-Parliamentary Assembly a Voice in the ASEAN Community. Discussion Paper

[Text] / I. Deinla; International Institute for Democracy and Electoral Assistance. – Stockholm, 2013. – 35 p.

6. Dinan, D. Encyclopedia of the European Union [Text] / D. Dinan. – Lynne Rienner Publishers, Boulder. – 1998. – 565 p.

7. Dri, C., Ventura, D. The MERCOSUR Parliament: A Challenging Position between Late Institutionalization and Early Stalemate [Text] / C. Dri, D. Ventura; Costa O., Dri C., Stavridis S. (eds.). – Parliamentary dimensions of regionalization and globalization: the role of inter-parliamentary institutions. Palgrave Macmillan, 2013. – P. 70–88.

8. Gazzo, M. Towards European Union: from the 'Crocodile' to the European Council in Milan [Text] / M. Gazzo, – Brussels: Agence Europe, 1985. – Vol. 1. – 186 p.

9. Hix S., Noury A., Roland G. Democratic Politics in the European Parliament [Text] / S. Hix, A. Noury, G. Roland. – Cambridge: Cambridge University Press, 2007 – 260 p.

10. Luna, Pont M. Southern American Common Market [Electronic resource] / Pont M. Luna. – Access mode : [http://www.internationaldemocracywatch.org/attachments/461\\_MERCOSUR-lunapont.pdf](http://www.internationaldemocracywatch.org/attachments/461_MERCOSUR-lunapont.pdf).

11. Malamud, A. Presidentialism and MERCOSUR: A Hidden Cause for A Successful Experience [Text] / A. Malamud; Finn Laursen (ed.) // Comparative Regional Integration: Theoretical Perspectives. Aldershot: Ashgate, 2003. – P. 52–73.

12. Moravcsik, A. Negotiating the Single European Act: national interests and conventional statecraft in the European Community [Text] / A. Moravcsik // International Organization, Vol. 45. – № 01. – 1991. – P. 19–56.

13. Nentwich, M., Falkner, G., The Treaty of Amsterdam: Towards a New Institutional Balance. – 1997

[Electronic resource] / M. Nentwich, G. Falkner. – Access mode: <http://eiop.or.at/eiop/texte/1997-015a.htm>.

14. Raworth, Ph. The legislative process in the European Community. Kluwer Law and Taxation [Text] / Ph. Raworth. – Deventer, Boston. – 1993. – 149 p.

15. Rittberger, B. The creation and empowerment of the European Parliament [Text] / B. Rittberger // Journal of Common Market Studies. – Vol. 41. – Issue. 2. – 2003. – P. 203–225.

16. Rittberger, B. Building Europe's Parliament [Text] / B. Rittberger. – Oxford: Oxford University Press, 2005. – 252 p.

17. Rüländ, J., Bechle, K. Defending state-centric regionalism through mimicry and localisation: regional parliamentary bodies in the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) and MERCOSUR [Text] / J. Rüländ, K. Bechle // Journal of International Relations and Development. – № 17. – 2013. – P. 61–88.

18. Sukma, R. Democracy Building in South East Asia: The ASEAN Security Community and Options for the European Union [Text] / R. Sukma. – International Institute for Democracy and Electoral Assistance. Stockholm, 2009. – 15 p.

19. Van Langenhove, L. The Regionalization of of the World Order [Text] / L. Van Langenhove. – London: Ashgate, 2011. – 222 p.

20. Wallace, H. Politics and Policy in the EU: The Challenge of Governance. Policy-Making in the European Union [Text] / H. Wallace. – Oxford; Oxford University Press, 1996. – 544 p.

21. Westlake, M. A Modern Guide to the European Parliament [Text] / M. Westlake. – London: Pinter, 1994. – 302 p.

УДК 341.232

## КОНЦЕПЦІЯ АСОЦІАЦІЇ З ЄС – ДОСВІД ПРАКТИКИ «РАНЬОГО» ПЕРІОДУ ІНТЕГРАЦІЇ

**Булгакова Д. О.,**

кандидат юридичних наук,  
старший викладач кафедри міжнародного права  
Харківського національного університету  
імені В.Н. Каразіна

**Анотація** Статтю присвячено історико-правовому аналізу двох практичних справ, пов'язаних зі створенням та розвитком концепції асоціації у праві Європейського Союзу. В контексті підписання угоди про асоціацію між Україною та ЄС на прикладі відносин ЄС з Іспанією та Грецією підкреслюється зв'язок «європейських цінностей» із концепцією асоціації у політичному та правовому сенсі.

**Ключові слова:** Європейський Союз, міжнародні угоди, асоціація, Іспанія, Греція, «європейські цінності», Європейський Парламент

**Аннотация** Статья посвящена историко-правовому анализу двух практических дел, связанных с созданием и развитием концепции ассоциации в праве Европейского Союза. В контексте подписания соглашения об ассоциации между Украиной и ЕС и на примере отношений ЕС с Испанией и Грецией подчеркивается связь «европейских ценностей» с концепцией ассоциации.

**Ключевые слова:** Европейский Союз, международные соглашения, ассоциация, Испания, Греция, «европейские ценности», Европейский Парламент.

**Annotation** The article is dedicated to the historical analysis of two practical cases, connected with the creation and development of the concept of association in the European Union law. In the context of conclusion of the association agreement between EU and Ukraine and at the example of EU relations with Spain and Greece the author emphasizes the connection between the «European values» and the concept of association. Among the major conclusions separately should be emphasized the role of the European Parliament as the institutions, fulfilling the general overview of the compliance with the «European values» in third countries.

**Key words:** European Union, international agreements, association, Spain, Greece, «European values», European Parliament.

**Постановка проблеми.** Процес переговорів і підписання договору про асоціацію України з Європейським Союзом має доволі драматичну історію. Вперше мета підписання такого договору

була заявлена ще президентом Л.Д. Кучмою в 1998 році [2]. Після того, як 22 січня 2007 року Рада Міністрів ЄС затвердила мандат Європейської Комісії на початок переговорів, рішення про початок переговорів було прийнято Верховною Радою України [3]. Впродовж 2007-2011 років було

© Булгакова Д.О., 2016