

РОЗДІЛ 4. ПОЛІТИЧНІ ПРОБЛЕМИ МІЖНАРОДНИХ СИСТЕМ ТА ГЛОБАЛЬНОГО РОЗВИТКУ

Антонюк Наталія Володимирівна
Краєвська Оксана Анатоліївна

Інституційна структура Європейського Союзу: формальні та політичні межі

УДК 341.17

DOI <https://doi.org/10.24195/2414-9616.2024-4.18>

Антонюк Наталія Володимирівна
доктор історичних наук, професор,
завідувачка кафедри європейських
та регіональних студій
Львівського національного університету
імені Івана Франка
вул. Університетська, 1, Львів, Україна
ORCID: 0000-0003-2532-782X

Краєвська Оксана Анатоліївна
кандидат політичних наук, доцент,
доцент кафедри європейських
та регіональних студій
Львівського національного університету
імені Івана Франка
вул. Університетська, 1, Львів, Україна
ORCID: 0000-0001-6997-3490

У статті розглянуто історію, функції та особливості головних політичних інститутів Європейського Союзу, які становлять його унікальну інституційну структуру. Серед цих політичних інститутів велику увагу приділено Європейському парламенту, Європейській комісії, Раді Європейського Союзу і Європейській раді, за допомогою структуризації функціоналу яких здійснено спробу окреслити своєрідну наднаціональну політичну систему Європейського Союзу. З одного боку, виявлено, що ззовні наднаціональна політична система Європейського Союзу нагадує свої гомологи на національному рівні (в рамках держав) – особливо в парламентських системах, у яких відбувається взаємодія урядів та парламентів. З іншого ж боку, жодний із аналізованих політичних інститутів Європейського Союзу не відіграє ролі класичної гілки влади, як це притаманно для парламентської системи правління. Відтак політичні інститути Європейського Союзу переплітаються за рахунок того, що вони делегують або діляться своїми повноваженнями і взаємодоповнюють їх, зумовлюючи специфічну конструкцію міжінституційних відносин, принаймні порівняно зі ситуацією в країнах-членах Європейського Союзу. У результаті аргументовано, що в рамках Європейського Союзу немає дійсно «справжніх» (як у державах) політичних інститутів і повноцінних гілок влади, а натомість функціонує унікальна, виняткова або безпрецедентна інституційна інфраструктура як умовна політична система. Відтак, можна зробити висновок, що Європейський Союз доволі суттєво відрізняється від звичних національних політичних систем, а тому не є державою, хоч і має державоподібні ознаки, а також не є класичною міжнародною організацією. Означений синтез виявляється в тому, що Європейський Союз сконфігурований як щось усереднене між федеративною державою та міжнародною організацією, що забезпечено багаторівнево і згідно з принципом субсидіарності.

Ключові слова: інституційна структура, влада, політична система, Європейський Союз.

Постановка проблеми. Від моменту ініціювання і створення Європейського Союзу (ЄС), причому на різних етапах цього процесу і в межах різних політичних формацій, які свого часу були гомологами або попередниками ЄС, ця міжнародна організація і наднаціональна/міждержавна структура завжди характеризувалась відносною зовнішньою єдністю та своєрідністю, втім числі своєї політичної системи й інституційного дизайну. З одного боку, це виявилось у формуванні ЄС, оскільки більше немає таких випадків міжнародних організацій, в рамках яких держави-члени погодились би передати настільки багато свого народного суверенітету у дуже широкому діапазоні політичних сфер з національного рівня політики й урядування на рівень наднаціональний (тим самим виробивши та запровадивши так зване багаторівневе урядування, котре нерозривно пов'язує субнаціональний, національний і наднаціональний рівні влади). З іншого боку, йдеться про розріз функціонування ЄС, адже за великим рахунком ніде більше політика, урядування і політичні інститути, які генерують своєрідну інституційну інфраструктуру й умовно наднаціональну політичну систему ЄС, не є настільки розвиненими і витонченими. Навіть на тлі найекзотичніших кейсів політичних

систем окремих країн, не кажучи вже про політичні системи країн-членів ЄС, які традиційно класифікуються як парламентські демократії із парламентськими республіками й монархіями та напівпрезидентськими/змішаними республіками. З огляду на це, деталізованої уваги потребують принаймні базові чи найвищі (але не всі) політичні інститути ЄС, які слугують рамкою його наднаціональної політичної системи та своєрідною інституційною інфраструктурою.

Аналіз останніх досліджень і публікацій та виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Означена тема широко репрезентована в політичній науці і теорії міжнародних відносин. Крім того, ця проблема наскрізно емпірична на тлі еволюції і чинного стану політичних інститутів Європейського Союзу й практики їхнього повсякденного функціонування упродовж всієї історії існування цієї наднаціональної структури. Засвідчено це в дуже широкому масиві як експертних й аналітичних документів самого ЄС, так і праць цілої низки вчених. З-поміж них можна виділити таких, як С. Балмер та В. Весселс [1], М. Вестлейк [2], Д. Джадж та Д. Ерншоу [3], Д. Дінан [4; 5], М. Доннеллі та Е. Рітчі [6], Г. Едвардс і Д. Спенс [7], К. Ендо [8], Дж. Коломер [9], Р. Корбетт, Ф. Джей-

кобс і М. Шеклтон [10], У. Пуеттер [11], М. Сіні [12], Ф. Хейс-Реншоу і Х. Уоллес [13], В. Шарлеті і М. Манженот [14] та багато інших. Перелічені й інші вчені розмірковують з приводу основних політичних інститутів Європейського Союзу, причому на підставі їхньої формальної чи номінальної регламентації, реальної або фактичної уповноваженості, а також відносин між собою із приводу тих чи інших питань політики й урядування в ЄС – загалом й у контексті членства окремих країн в ЄС. Відповідно, враховуючи ідеї та висновки, запропоновані в працях перелічених й інших вчених, зокрема з огляду на їхню різну хронологію і періодизацію, в науковій статті наголошено на систематизації й актуалізації наявних теоретичних та емпіричних знань про політичні інститути ЄС (їхні формальні й фактичні рамки), які генерують його інституційну інфраструктуру чи умовно політичну систему.

Формулювання цілей статті. Враховуючи це, ключовою дослідницькою ціллю наукової статті є виявлення, структуризація та систематизація сутності політичної системи Європейського Союзу, зокрема головно за рахунок його базових політичних інститутів. Для цього у дослідженні буде з'ясовано формальні (номінальні) та фактичні (політичні) рамки формування та функціонування наднаціональних політичних інститутів Європейського Союзу, які сумарно комбінують інституційну інфраструктуру цієї міжнародної та міждержавної організації.

Виклад основного матеріалу дослідження. Різносторонній огляд наявної наукової літератури і практики функціонування ЄС доволі часто створює підстави замислитись з приводу того, а яким же чином інституційно сконструйовано цю міжнародну організацію та наднаціональну структуру. Попри різні думки з цього приводу, дослідники традиційно сходяться у позиції, що, пройшовши різні етапи свого становлення й розвитку, навіть на тлі поступового поглиблення міри та рівня інтегрованості країн-членів і виникнення європейських партій, ЄС все-ж ніколи не був і досі не став наддержавою, федерацією, імперією [4; 9]. Хоч він і наділений власною інституційною архітектурою, котра візуально є незмінною навіть попри фундаментальні зміни у складі, функціях, ролі й обов'язках самих політичних інститутів, серед яких на різних рівнях багаторівневого урядування (особливо на рівні ЄС і рівні країн-членів, залучених до ЄС) є «безліч глав урядів, глав держав і президентів» [4]. Однак безпосередньо політичних інститутів ЄС, які умовно зумовлюють та впорядковують його політичну систему, не так і багато, хоча і їх – Європейську раду, Раду міністрів, Європейську комісію, Європейський парламент – очолюють «президенти».

Відповідно, все це вимагає відповіді на питання про те, а хто ж все-таки керує ЄС, а дати цю відпо-

відь можна винятково на підставі аналізу інституційної інфраструктури/дизайну ЄС – структуризації формальних та фактичних рамок функціонування базових політичних інститутів. Серед них наголос буде зроблено на Європейському парламенті (який через всенародні вибори і партії організовує представництво європейського населення загалом), Раді міністрів і Європейській раді (які, відповідно, територіально і політично репрезентують країни-члени ЄС) та Європейській комісії (яка є втіленням виконавчої влади в ЄС), які власне й умовно комбінують політичну систему Європейського Союзу (через це уваги не приділено судовій системі, хоча вона є частиною механізму поділу влади в ЄС).

Серед усіх перелічених і найвищих політичних інститутів ЄС, які типово приймають політичні й владні рішення, Європейський парламент (Європарламент) зазнав найбільших змін із плином часу – від моменту ініціювання й оформлення ЄС (та його попередників) і до сьогодні. Спершу «парламент» фактично не мав повноважень, а його члени не вибирались всенародно, а делегувались кожним із національних парламентів країн-членів, тому він сприймався як інструмент «морального переконання» та діяв у ролі «сумління ЄС» [4]. Причому розмір кожної національної делегації до Європарламенту був та досі є визначеним в установчих договорах і договорах про вступ окремих країн у ЄС. Так, станом на момент аналізу номінальний розмір Європарламенту у рамках змін до Лісабонської угоди був обмежений до 705 мандатів [15] (а до «Брекзиту» ж – до 751 мандата), яких розподіляють з-поміж країнами-членами на підставі принципу дегресивної пропорційності із мінімальним бар'єром 6 мандатів (у Мальті) та максимальним бар'єром 96 мандатів (у Німеччині) [16; 17]). Тут цікаво те, що Римська угода 1957 р., яка власне й заснувала Європейську економічну спільноту – попередника Європейського Союзу, – недвозначно регламентувала утворення Європарламенту і навіть прями/всенародні вибори до нього, але залишила національним урядам завдання вирішувати, коли і як ці вибори відбудуться. А відбулось це зовсім не відразу, а лише після поглиблення інтеграції між країнами-членами, внаслідок чого Європарламент поступово почав набувати ролі наднаціонального інституту та легітимізуватись і функціонально посилюватись (в тім числі за рахунок деякого послаблення національних парламентів країн-членів) [18]. Якщо точніше, то перші всенародні вибори до Європейської легіслатури відбулись лише 1979 р. (і відтак й надалі всенародно відбувають кожні п'ять років) і цьому сприяв той факт, що дещо раніше – 1974 р. – було створено Європейську раду (як вищий політичний орган ЄС із функціоналом регулярних зустрічей глав держав та урядів країн-членів), яку вирішили балансувати й урівноважувати за рахунок парламенту [9].

Як наслідок, Європарламент поступово отримав і розширив повноваження бюджетного та законотворчого плану, не кажучи про посилення своєї первинної консультативної ролі з приводу діяльності Європейської комісії (найвищого органу виконавчої влади), Європейської ради й інших інститутів. Це чи не найбільше виявилось за наслідками Амстердамської угоди 1997 р., коли в ЄС врешті було запроваджено відносно справедливу процедуру спільного прийняття рішень і натомість (майже) скасовано діючу раніше практику консультацій і процедур посередницької співпраці (хоча Європарламент так і не зміг отримати права законодавчої ініціативи [9]). На противагу, легіслатура разом із Європейською радою отримали значні повноваження приймати рішення щодо питань єдиного ринку і більшості сфер економічної, соціальної, екологічної, науково-технічної та культурної політики тощо. Як результат цього, Європарламент чи не вперше постав рівноправним «партнером» інших вищих політичних інститутів ЄС [4]. З одного боку, цьому – переважно формально – сприяло згуртоване просування та відстоювання цієї ідеї керівництвом легіслатури. З іншого боку, фактично у цьому значну роль відіграла концептуалізація та сприйняття Європарламенту як всенародно виборного інституту й промоутера представницької демократії (тим паче, на тлі політичного дискурсу про «дефіцит» демократії в ЄС).

Це привело до того, що внаслідок поступового уповноваження Європарламенту (фактично за результатами кожної рамкової угоди, в тому числі і Лісабонської від 2007/2009 рр.) ЄС забезпечив та гарантував собі додаткову легітимність і довіру населення, яка, знову-таки, ретрансльована виявилась передусім у факті політичного посилення євролегіслатури. А вже на цьому тлі наявність ролей і функцій бюджетного характеру фактично дозволяє Європарламенту впливати чи не на всі сфери політики ЄС, навіть на ті, за які легіслатура формально не відповідальна чи в яких обмежена. Чинно формально це навіть виглядає таким чином, що сьогодні інші вищі політичні інститути ЄС зобов'язані безумовно консультуватись з Європарламентом на предмет вироблення та прийняття тих чи інших владних й управлінських рішень. У підсумку це дає підстави вважати, що Європарламент володіє масивом як формальних, так і неформальних функцій та повноважень (причому не тільки бюджетних і законодавчих, але й навіть віднедавна призначальних, контрольних та наглядових, в тому числі й стосовно інших найвищих політичних інститутів ЄС [9]) і вони й далі мають тенденцію посилюватись інституційно та політично. А чи не єдиним «інгібітором» у цьому випадку є не стільки національна, скільки політична структура парламенту, що складається з політичних груп і представників європейських наднаціональних партій [4], а тому

може бути політично неконгруентним і непослідовним через відсутність стабільної більшості і формування розмаїтих форм парламентських (але головню так званих пов'язано-виграшних – між ідеологічно «сусідніми» партіями по ліво-правому ідеологічному спектру, навіть незалежно від розміру [9]) коаліцій (в тому числі із приводу обрання президента Європарламенту кожні 2,5 рока та різних питань порядку денного тощо).

Функціонально Європейський парламент доволі часто переплітається за своїми ролями і повноваженнями, як зазначено вище, з Європейською радою, хоч інституційно вона відіграє роль найвищого політичного представництва країн-членів [4] і одного з керівних інститутів ЄС [11]. Такий висновок релевантний на тлі того факту, що саме Європейська рада спільно з Європарламентом беруть участь в обговоренні тих чи інших законодавчих рішень, ініціатив і пропозицій, які походять з Європейської комісії (про яку йтиметься нижче), а приймаються в Європейському парламенті (про який говорилось вище). Більше того, не маючи права законодавчої ініціативи і формальної законодавчої влади, Європейська рада все-таки може дати поштовх для спрямування законодавчої політики через Європейську комісію, відтак мотивуючи останню ініціювати законодавство [19, с. 219]. На противагу, Європейська рада, яка формально створена, як вказано вище, лише 1974 р. [20; 21], а фіналізована як політичний інститут взагалі лише згідно з Лісабонською угодою 2009 р. (хоч її неформальні витоки йдуть ще з 1961 р.), ініціально не була елементом оригінальної інституційної інфраструктури ЄС (слугувала як платформа для впливових неформальних зустрічей керівників країн-членів [9]), а стала ним з політичних мотивів країн-членів (спершу Європейської економічної спільноти, а згодом і ЄС), які були націлені на більшу міждержавну інтегрованість та спільне запобігання кризовим ситуаціям. Саме внаслідок цього Європейська рада власне й стала інститутом політичного представництва або радше представництва політичного керівництва (глав держав або глав урядів) країн-членів ЄС. У рамках ЄС це відображено в тому, що Європейська рада поступово оформилась як стратегічний орган розв'язання криз і забезпечення загальних політичних напрямів та пріоритетів ЄС – навіть умовно як колективне головування чи президентство ЄС. Навіть більше, оскільки чинно Європейська рада наділена (з поступовим збільшенням цього обсягу) низкою повноважень у виконавчій владі, фактично суттєво паралелізує цю сферу влади з роллю Європейської комісії.

Такий синтез розмаїтих (представницьких, законодавчих та виконавчих) повноважень Європейської ради і її частково надінституційний (стосовно інших інститутів влади) характер сприяв

тому, що вона майже відразу після свого формування почала суттєво впливати на цілу низку рішень і реформ ЄС. Так, саме завдяки впливу Європейської ради було поступово розширено і поглиблено політичну й економічну євроінтеграційну складову та членство в ЄС, зокрема у формі запуску й інституціоналізації Європейської валютної системи, збільшення кількості країн-членів ЄС, прийняття Єдиного європейського акту, розробки і просування всіх поетапних рамкових угод ЄС (від Маастрихтської до Лісабонської) [4; 9]. Крім того, Європейська рада стала чи не основним інститутом, на який свого часу було покладено функції врегулювання наслідків світової фінансової кризи в ЄС і європейської міграційної кризи тощо (саме на цьому тлі в рамках Європейської ради 2008 р. було створено додатковий інститут Європейського саміту глав держав або глав урядів країн-членів Євразони, а не всього ЄС [22]).

З іншого боку, Європейська рада подібно до Європарламенту є політично фрагментованою, оскільки компонується (на основі принципу паритетності, а не пропорційності, хоча не зовсім реальної рівності) представниками дуже різних національних та європейських партій, які водночас є національними лідерами своїх країн (до складу Ради також входять її президент і президент Європейської комісії). Тому це суттєво впливає на ефективність і характер прийняття рішень у рамках цього політичного інституту, а також на переважання або відносно більший вплив (а останнім часом і консенсус) національних лідерів деяких країн-членів ЄС [4] – передусім Німеччини і Франції (з поступовим найбільшим переважанням чи «гегемонією» саме першої [23]), а також свого часу частково Сполученого Королівства [24] – і невдоволення такою монополією з боку інших (особливо малих та нових) країн-членів. Адже саме через Європейську раду найсильніші країни-члени ЄС здатні відстоювати позиції і просувати політику, яка часто суперечлива та не має широкої підтримки в інших країн-членів ЄС. Хоч, разом з цим, політична динаміка Європейської ради є дуже індивідуальною залежно від параметрів політичного лідерства та політичних й соціально-економічних обставин як у ЄС, так і в окремих його країнах. А тому навіть малі країни-члени (особливо коли їхні лідери мають особисту харизму, досвід управління на рівні ЄС, дипломатичні здібності та політичну проникливість, а їхні аргументи переконливі й обґрунтовані [4]) можуть бути доволі впливовими у Європейській раді.

Щоправда, потрібно зазначити, що потенціальний вплив або принаймні помітність, публічність та престижність малих і нових країн-членів ЄС у рамках Європейської ради було формально суттєво лімітовано після імплементації в 2009 р. Лісабонської угоди. Адже внаслідок цього було від-

мінено ротаційний (через призначення кожні шість місяців), а натомість запроваджено постійний (через обрання терміном на 2,5 рока з можливим повторним переобранням [9]) принцип головування (за рахунок введення посади президента) в Європейській раді, хоча звикло інституціоналізованою в ній і далі залишається нейтральність президентів на предмет можливого просування національних інтересів і переваг своїх країн [5; 14; 25]. Тим паче, що в ідеалі Європейська рада діє на національно й консенсусно (хоч і номінально можливе прийняття рішень кваліфікованою більшістю) та в інтересах ЄС, навіть якщо її обговорення переважно базуються на національних перспективах [26, с. 1259–1262]. У доповнення, фактично в ЄС з цього періоду було апробовано прецедент обрання на посаду президентів Європейської ради представників не обов'язково найсильніших країн-членів, а значно слабших [4] (зокрема таких, як Бельгія, Польща).

Відтак від моменту свого створення і до сьогодні постійно відбувається політичне посилення Європейської ради (часто без формальних повноважень у певних сферах, але все-таки фактично визначаючи порядок денний в ЄС та будучи його імпульсом і політичним орієнтиром [9]). Паралельно відбувається і посилення її конкуренції з Європейським парламентом (що фактично навіть впливає на зміну обрисів міжінституційних відносин і політичної системи ЄС), оскільки національні лідери (як члени Ради) більше, аніж раніше залучені до прийняття рішень в ЄС і схильні неусвідомлено наполягати на національних інтересах своїх країн, тим самим підриваючи контроль з боку Європарламенту і навіть послаблюючи легітимність урядування в ЄС. Така ситуація частково зумовлена наслідками Лісабонської угоди, котра посилила функціонал та повноваження одночасно і Європейського парламенту, і Європейської ради, що вочевидь відбулось за рахунок послаблення ролі та значення Європейської комісії [4] (про яку йтиметься згодом).

Паралельно з цим, вартує зазначити, що поряд з Європейською радою (і навіть раніше – з 1967 р.) функціонує Рада Європейського Союзу, яку формально часто іменують Радою, а неформально – Радою міністрів. Це політичний інститут територіального представництва, який є одним із органів влади, котрі мають законодавчі повноваження, оскільки вона разом чи паралельно з Європейським парламентом приймає та контролює бюджетні і законодавчі рішення, вносить поправки, затверджує чи ветоє пропозиції Європейської комісії, яка одноосібно (за винятком деяких обмежених питань) має право законодавчої ініціативи. Як наслідок, дехто [27, с. 147] вважає, що Рада ЄС є умовним еквівалентом верхньої палати легіслатури ЄС, хоча про це й не вказано у норматив-

них документах, угодах і договорах. Натомість або водночас із цим, Рада ЄС (як і Європейська рада) номінально/формально є радше міжурядовим наднаціональним інститутом представництва виконавчої влади (урядів) країн-членів ЄС, адже складається з їхніх міністрів. Історично же, до імплементації Лісабонської угоди, Рада ЄС взагалі формально реалізовувала виконавчу владу в ЄС, яку після цього передала Європейській комісії.

При цьому, в рамках Ради ЄС існують різні (станом на момент дослідження їх 10) галузеві конфігурації/структури представництва міністрів національних урядів (по 1 міністру від кожної країни у кожній конфігурації), які охоплюють повний спектр діяльності ЄС (довкілля, закордонні справи, сільське господарство тощо) [4]. Головування Радою ЄС (в цілому і всіма її структурами, за винятком Ради закордонних справ) на ротацийній і порядково узгодженій основі здійснює президент, який з-поміж представників країн-членів ЄС змінюється кожні шість місяців (як раніше у Європейській раді) [9]. Також додатково в рамках усіх структур Ради ЄС формуються головуєчі тріо із представників різних країн-членів (у випадку власне Ради – із трьох послідовних президентів), відтак гарантуючи безперервність управління та покращуючи узгодженість рішень (у тому числі тих, які приймає Європарламент). Хоча координація всередині кожного тріо і галузевих конфігурацій Ради ЄС значно відрізняється, а головні рішення у цих конфігураціях приймаються за правилом кваліфікованої (подвійної – на рівні 55 відсотків представників країн-членів і 65 відсотків представників у перерахунку на чисельність населення країн-членів) більшості (раніше застосовувалась практика наявності в кожній країні-члена права національного вето) [4; 9], а інколи згідно із принципом одностайності.

Відповідно, і в цьому випадку (як й у випадку Європейської ради) малі і нові країни-члени ЄС особливо зацікавлені в отриманні головуєчих посад у структурах Ради ЄС, оскільки це престижно та є предметом гордості, а також побічно слугує інструментом просування їхніх національних інтересів (однак номінально це не декларується). Хоча на тлі Ради ЄС все-ж очевидно, що розрив між великими та малими країнами-членами ЄС доволі глибоко вкорінений і не подоланий ані інституційно, ані політично. Ситуацію найбільше увиразнює той факт, що саме Рада ЄС значною мірою відповідальна чи відіграє важливу роль у призначенні членів і президента Європейської комісії, президента і виконавчої ради Європейського центрального банку, президента Європейського валютного інституту, членів Рахункової палати тощо. З іншого боку, правило подвійної кваліфікованої більшості для прийняття рішень дещо упереджено діє супроти більших/великих країн-членів ЄС, тим самим посилюючи федеральний

принцип територіального представництва в Раді ЄС та відтак сприяючи балансуванню міжінституційних відносин на користь Європейського парламенту [9]. Це особливо вірно з огляду на те, що членами Ради ЄС (і Європейської Ради) є національні міністри (і глави держав чи глави урядів), які представляють різні/змінювальні партії на рівні своїх країн та ЄС, а тому політичне балансування (у форматі досягнення кваліфікованої більшості) відбувається і в рамках ліво-правого ідеологічного спектра. Тому на практиці Рада ЄС (та Європейська рада) хоч і приймає більшість важливих рішень кваліфікованою більшістю, але націлена на консенсус (тобто якомога більшу кількість голосів «за» ті чи інші рішення).

Врешті, ще одним дуже важливим чи можливо найважливішим політичним інститутом ЄС є Європейська комісія, заснована ще в 1958 р., а у первинному вигляді – як Вищий орган Європейської спільноти з вугілля та сталі – в 1951 р. Адже поточно Єврокомісія є втіленням ЄС і навіть умовно його політичної системи, про що може засвідчувати логіка формування та функціонування, а також повноваження цього політичного інституту. Так, цілком очевидно, що Європейська комісія з певного часу стала та залишається в центрі системи ЄС передусім за рахунок наділення цього політичного інституту виконавчою владою і законодавчою ініціативою. Більшою мірою жоден інший політичний інститут ЄС сьогодні на це не здатний, хоча законодавчі ініціативи Комісії не можуть стосуватись питань зовнішньої політики і політики безпеки, а звернуті головню до економічних питань [28, с. 152]. Однак ще на момент створення Єврокомісія мала відносно обмежені повноваження й законодавчу ініціативу і сприймалась найперше у ролі міжнародного секретаріату із переважанням міжурядових відносин. Натомість інституційне розширення сфери влади та повноважень Єврокомісії (уже головню як органу виконавчої влади, яка також частково належить Європейській раді [21]) відбулось після прийняття й імплементації так званого Єдиного європейського акту в 1986 р. і трансформації ЄС в чинний формат [9] (йдеться про період президентства в Єврокомісії Ж. Делора). Хоча чи не найбільшу роль у цьому процесі відіграла, як вже було зазначено вище, Європейська рада, а чимало сфер повноважень Європейської комісії стали наднаціональними [4]. Із часом наслідком такого розширення повноважень, особливо на тлі світової фінансової кризи і ще більшого економічного посилення інституту, стало збільшення розриву між «керованими» і «керуючими» в ЄС, а відтак і «дефіцит демократії» [29–32]. Це виявилось однією з причин розгляду варіантів про послаблення спочатку повноважень президента Європейської комісії, а згодом і загалом Європейської комісії на користь інших політичних інститутів ЄС

[33], особливо в межах та за наслідками Лісабонської угоди. Тим не менше, Єврокомісія і надалі сприймається як найуповноваженіша в рамках ЄС, оскільки вона володіє ініціативою у визначенні порядку денного ЄС та одноособово/безконсультаційно пропонує проекти законодавчих актів (як у випадку урядів в парламентських системах), забезпечує виконання договорів ЄС та загалом є носієм широких виконавчих повноважень, а також виступає посередником між іншими інститутами ЄС і країнами-членами та представляє ЄС в інших країнах і багатьох міжнародних організаціях [34, с. 32].

Структурно-організаційно ж Єврокомісія є наднаціональною, бо формується як директоріальна система на засадах паритетності призначенням однакової кількості представників/комісарів [35, с. 20] (по 1 кожні 5 років) від кожної з країн-членів ЄС (навіть попри обговорення ідеї про зменшення кількості членів Комісії до двох третин та їхнє ротаційне заміщення [9], що провалилась в ході прийняття Лісабонської угоди). Причому за етичної вимоги до комісарів, що вони не виконують чи не повинні виконувати вказівок від національних урядів своїх держав та не обіймають у них жодних національних посад. Відтак часто звучить думка, що Європейська комісія – це «єдине тіло, якому платять, щоби думати по-європейськи» [36]. Адже за час роботи кожного складу Єврокомісії відбуваються національні вибори в тій чи іншій країні ЄС, що сприяє тому, щоб Комісія була цілком незалежною від урядів країн-членів і політичного складу інших інститутів ЄС. Теоретично така логіка сприяє керованості, але не достатньо (через невиборність членів Єврокомісії) легітимізує владу в ЄС (не кажучи про сам інститут), що вже доволі давно є чи не найобговорюванішою проблемою цієї наднаціональної організації [37]. Тим паче, що на практиці очікуваної етичності позицій членів Єврокомісії досягнути занадто складно, а тому остання діє як своєрідний медіатор між вимогами національного та наднаціонального рівнів європейського урядування [4], бо інколи єврокомісари все-таки наполягають на захисті національних інтересів своїх держав [38, с. 119].

Із погляду же реалізації виконавчої влади, яку передусім покладено на Єврокомісію, це робить аналізований політичний інститут відносно не дуже внутрішньо ефективним та згуртованим у прив'язці до його розміру (аніж це могло би бути внаслідок іншої логіки формування Комісії). А тому багато що в управлінському процесі Єврокомісії залежить від її президента та його чи її вправності внутрішнього менеджменту. З іншого боку, легітимність (виконавчої влади) Європейської комісії посилюється механічно, бо вона частково впливає з того факту, що членство/представництво у ній відповідає членству в ЄС. Тим паче, що Єврокомісія і її президент

призначаються/формується і можуть бути звільнені (через вотум недовіри, хоч останній жодного разу не був достатнім у підтримці) шляхом залучення або втручання як Ради ЄС (яка пропонує склад і кандидатуру президента), так і Європейського парламенту (який затверджує склад і може відправити Комісію у відставку згідно з правилом кваліфікованої (2/3) більшості) [9; 39, с. 99–100, 118]. Рішення же у Єврокомісії приймають абсолютною більшістю її членів (хоча фактично вони намагаються це робити якомога консенсусніше) за вимоги, що президент не контролює порядок денний засідань та, як і інші комісари, має лише один голос. Додатково цьому сприяє і той факт, що Єврокомісія має дуже широкий адміністративний персонал та пул (у десятки тисяч службовців) і складається з департаментів чи так званих генеральних директоратів як своєрідних міністерств, відповідальних перед єврокомісарами.

Відтак з огляду на таку інфраструктуру політичних інститутів в ЄС (інші інститути влади у цій статті опущено) можна констатувати, що здійснюється спроба доволі ефективно розподілити владу (внаслідок взаємодії цих інститутів) між країнами-членами ЄС та їхніми представниками (детально див. табл. 1), і тим самим підвищити легітимність влади в цілому й самого Європейського Союзу. Хоча це зовсім не означає (і про це частково зазначалось вище), що не ведеться робота з приводу зміни чи вдосконалення інституційної архітектури ЄС, в тому числі у рамках довготривалих зусиль по прийняттю європейської конституції. Але поки що більшість політичних інститутів в ЄС формуються на засадах принципу паритетності представництва країн-членів і лише Європейський парламент конфігурується за рахунок механізмів дегресивної пропорційності. Відповідно, принцип паритетності значно частіше доповнюється прийняттям рішень у належних політичних інститутах в рамках правил кваліфікованої (в тому числі подвійної) більшості, оскільки у Європарламенті задіяно більш розмаїті конструкції голосування. Хоча загалом політичні інститути ЄС вже традиційно апелюють до консенсусу (чи якомога більшої кількісної підтримки) у прийнятті своїх рішень, тим самим додатково легітимізуючи владу в ЄС.

Висновки та перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Загалом у результаті розгляду проблематики політичних інститутів та інституційної інфраструктури в рамках Європейського Союзу встановлено, що сума цих політичних інститутів становить умовну політичну систему ЄС, хоч характер міжінституційних відносин із цього приводу потребує додаткового розгляду. З одного боку, ззовні наднаціональна політична система ЄС нагадує гомологи на національному/державному рівні, особливо в парламентських системах. Адже в рамках ЄС функціонує Європейська комісія (яку часто

Інституційна інфраструктура Європейського Союзу та розподіл влади у ній між представниками країн-членів, станом на 2023 р.¹

Країна	Частка населення в ЄС, %	Кількість мандатів в ЄП	Частка мандатів в ЄП, %	Кількість членів в ЄР	Кількість членів в РЄС	Кількість членів в ЄК
Німеччина	18,63	96	13,62	1	1	1
Франція	15,19	79	11,21	1	1	1
Італія	13,21	76	10,78	1	1	1
Іспанія	10,62	59	8,37	1	1	1
Польща	8,43	52	7,38	1	1	1
Румунія	4,26	33	4,68	1	1	1
Нідерланди	3,94	29	4,11	1	1	1
Бельгія	2,60	21	2,98	1	1	1
Чехія	2,35	21	2,98	1	1	1
Греція	2,34	21	2,98	1	1	1
Швеція	2,34	21	2,98	1	1	1
Португалія	2,32	21	2,98	1	1	1
Угорщина	2,17	21	2,98	1	1	1
Австрія	2,01	19	2,70	1	1	1
Болгарія	1,53	17	2,41	1	1	1
Данія	1,31	14	1,99	1	1	1
Фінляндія	1,24	14	1,99	1	1	1
Словаччина	1,22	14	1,99	1	1	1
Ірландія	1,13	13	1,84	1	1	1
Хорватія	0,86	12	1,70	1	1	1
Литва	0,63	11	1,56	1	1	1
Словенія	0,47	8	1,13	1	1	1
Латвія	0,42	8	1,13	1	1	1
Естонія	0,30	7	0,99	1	1	1
Кіпр	0,20	6	0,85	1	1	1
Люксембург	0,14	6	0,85	1	1	1
Мальта	0,12	6	0,85	1	1	1
Загалом	≈100	=705	=100	27	27	27
Кваліфікована більшість	–	–	–	15/20	15/20	15

іменують виконавчою владою), Європейський парламент (як законодавча влада) і Європейська рада (як колективне головування чи президентство) тощо. З іншого боку, жодний з аналізованих політичних інститутів не відіграє ролі класичної гілки влади, бо: законодавча влада (до якої найближчий Європейський парламент) не має всіх типових законодавчих повноважень (приміром, права законодавчої ініціативи); виконавча влада (передусім Європейська комісія) відносно слабо обмежена на предмет своєї відповідальності, але є єдиним інститутом з правом законодавчої ініціативи; представницька влада (Європейська рада) є лише умовним інститутом глави ЄС, адже частково (як і Рада ЄС) виконує законодавчі функції і функції умовного колективного головування тощо. Відповідно, всі політичні інститути в ЄС переплітаються за рахунок того, що вони діляться своїми повнова-

женнями і взаємодоповнюють їх, генеруючи специфічну конструкцію міжінституційних відносин, принаймні порівняно з ситуацією в країнах-членах ЄС.

З цього слідує, що в ЄС немає «справжніх» (звиклих – як у державах) політичних інститутів (наприклад, немає уряду, а лише є засоби урядування тощо), а натомість реалізовано унікальну, виняткову або ж безпрецедентну інституційну інфраструктуру чи навіть умовно політичну систему. Як наслідок, ЄС суттєво відрізняється від звичних національних систем, а тому не є державою, хоча й має державоподібні атрибути. Інакше кажучи, ЄС сконфігурований як щось по середині між федеративною державою і міжнародною організацією. Разом із цим, ЄС паралельно чи одночасно організований за допомогою різних (територіальних, політичних і функціональних) інституційних формул чи має численні інституційні структури/конфі-

¹ Умовні позначення: ЄС – Європейський Союз; ЄП – Європейський парламент; ЄР – Європейська рада; РЄС – Рада Європейського Союзу; ЄК – Європейська комісія. Таблицю складено на підставі власних підрахунків і за власною логікою, використовуючи деяку наявну статистику [40].

гурації, що накладаються одна на одну в рамках багаторівневого урядування. Із-поміж них політична інституційна інфраструктура, яку проаналізовано в статті, є лише окремою частиною у зрізі взаємозв'язків законодавчої і виконавчої влади, головування і багаторівневого урядування в ЄС.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Bulmer S., Wessels W. The European Council: Decision-making in European Politics. London: Macmillan, 2016. 288 p.
2. Westlake M., Galloway D., Digneffe T. The Council of the European Union. London: John Harper, 2006. 456 p.
3. Judge D., Earnshaw D. The European Parliament. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2008. 356 p.
4. Dinan D. The political system of the European Union // Magone J. *Routledge Handbook of European Politics*. London and New York: Routledge, 2015. P. 202–218.
5. Dinan D. The Post-Lisbon European Council Presidency: An Interim Assessment. *West European Politics*. 2013. Vol. 36. No. 6. P. 1256–1272.
6. Donnelly M., Ritchie E. The College of Commissioners and their Cabinets // Edwards G., Spence D. *The European Commission*. London: Cartermill, 1997. P. 33–67.
7. Edwards G., Spence D. *The European Commission*. London: Cartermill, 1997.
8. Endo K. The Presidency of the European Commission under Jacques Delors. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 1999. 260 p.
9. Colomer J. The European Union: A Federal, Democratic Empire? // Colomer J. *Comparative European Politics: Third edition*. London and New York: Routledge, 2008. P. 280–306.
10. Corbett R., Jacobs F., Shackleton M. The European Parliament. London: Taylor & Francis, 2019. 298 p.
11. Puetter U. Europe's Deliberative Intergovernmentalism: The Role of the Council and European Council in EU Economic Governance. *Journal of European Public Policy*. 2012. Vol. 19. No. 2. P. 161–178.
12. Cini M. The European Commission: Leadership, Organisation and Culture in the EU Administration. Manchester: Manchester University Press, 1996. 244 p.
13. Hayes-Renshaw F., Wallace H. The Council of Ministers. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2017. 320 p.
14. Charlety V., Mangenot M. Le Systeme presidential de l'Union europeenne apres Lisbonne. Strasbourg: ENA, 2012.
15. Redistribution of seats in the European Parliament after Brexit // *European Parliament*. January 31, 2020. URL: <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20200130IPR71407/redistribution-of-seats-in-the-european-parliament-after-brexit>
16. Distribution of EP seats: Constitutional Affairs Committee approvals proposal. *European Parliament*. October 4, 2007.
17. Baysal A. National Representation in European Democracy: Seat Apportionment in the European Parliament // *European Union Studies Association Fifteenth Biennial Conference* (Miami, May 4–6, 2017). 45 p.
18. Knudsen A.-C. The 1970 and 1975 Budget Treaties: Enhancing the Democratic Architecture of the Community // Laursen F. *Designing the European Union: From Paris to Lisbon*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2012. P. 98–123.
19. Gilbert M. Surpassing Realism – The Politics of European Integration since 1945. Rowman & Littlefield, 2003. 277 p.
20. Imbrogno A. The founding of the European Council: Economic reform and the mechanism of continuous negotiation. *Journal of European Integration*. 2016. Vol. 38. No. 6. P. 719–736.
21. Stark C. Evolution of the European Council: The implications of a permanent seat // *The Future of Europe: The UACES Thirty-second Annual Conference and Seventh Research Conference* (Queen's University Belfast, September 2–4, 2002). 30 p.
22. Jean-Claude Juncker on Saving the Euro: It Would Be Wrong to Create Taboos // *Spiegel*. 2011. URL: <https://www.spiegel.de/international/europe/jean-claude-juncker-on-saving-the-euro-it-would-be-wrong-to-create-taboos-a-741183.html>
23. Paterson W. The Reluctant Hegemon? Germany Moves Centre Stage in the European Union. *Journal of Common Market Studies*. 2011. Vol. 49. No. S1. P. 57–75.
24. Krotz U., Schild J. Shaping Europe: France, Germany and Embedded Bilateralism from the Elysee Treaty to Twenty-First Century Politics. Oxford: Oxford University Press, 2013. 340 p.
25. Barber T. The Appointments of Herman Van Rompuy and Catherine Ashton. *Journal of Common Market Studies*. 2010. Vol. 48. No. 1. P. 55–67.
26. Goebel R. The European Union and the Treaty of Lisbon. *Fordham International Law Journal*. 2011. Vol. 34. No. 5. P. 1251–1268.
27. Börzel T., Cichowski R. The State of the European Union: 6: Law, politics, and society. New York: Oxford University Press, 2003.
28. Peterson J., Shackleton M. The Institutions of the European Union. Oxford: Oxford University Press, 2006. 390 p.
29. Follesdal A., Hix S. Why There Is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik. *Journal of Common Market Studies*. 2006. Vol. 44. No. 3. P. 533–562.
30. Habermas J. The Crisis of the European Union: A Response. Cambridge: Polity Press, 2014. 120 p.
31. Hobolt S. Citizen Satisfaction with Democracy in the European Union. *Journal of Common Market Studies*. 2012. Vol. 50. No. 1. P. 88–105.
32. Moravcsik A. In Defence of the «Democratic Deficit»: Reassessing the Legitimacy of the European Union. *Journal of Common Market Studies*. 2002. Vol. 40. No. 4. P. 603–634.
33. Bermann G. Executive Power in the New European Constitution. *Jean Monnet Working Paper*. 2004. No. 5/04. 13 p.
34. Hix S. The political system of the European Union. Basingstoke: St. Martin's Press, 1999. 427 p.
35. How the European Union works: Your guide to the EU institutions // *European Commission*, 2006.

44 p. URL: http://publications.europa.eu/resource/cellar/bdc6e27e-e519-4308-8e47-73acd9b3977b.0022.02/DOC_1

36. Interview with European Commission Secretary-General Catherine Day // *EurActiv*. September 25, 2006.

37. Rhinard M. The Democratic Legitimacy of the European Union Committee System. *Governance*. 2002. Vol. 15. No. 2. P. 185–210.

38. Eppink D.-J. *Life of a European Mandarin: Inside the Commission* / Translated by Ian Connerty (1st ed.). Tiel: Lannoo, 2007. 386 p.

39. Schütze R. *European Constitutional Law*. Cambridge University Press, 2012. 484 p.

40. Facts and figures on life in the European Union // *European Union*. URL: https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/key-facts-and-figures/life-eu_en

Institutional structure of the European Union: formal and political framework

Antoniuk Nataliia Volodymyrivna

Doctor of Historical Sciences, Professor,
Head of the Department of European
and Regional Studies
Ivan Franko National University of Lviv
Universytetska str., 1, Lviv, Ukraine
ORCID: 0000-0003-2532-782X

Kraievska Oksana Anatoliivna

Candidate of Political Sciences,
Associate Professor,
Associate Professor at the Department
of European and Regional Studies
Ivan Franko National University of Lviv
Universytetska str., 1, Lviv, Ukraine
ORCID: 0000-0001-6997-3490

The article examines the history, functionality and specifics of the main political institutions of the European Union, which constitute its unique institutional structure. Among these political institutions, particular attention is given to the European Parliament, the European Commission, the Council of the European Union and the European Council. Through the functional structuring of these institutions, an attempt is made to outline the distinctive supranational political system of the European Union. On the one hand, it is observed that the supranational political system of the European Union externally resembles its counterparts at the national level (within member states), particularly in parliamentary systems where interactions between governments and parliaments occur. On the other hand, none of the analyzed political institutions of the European Union play the role of a classical branch of power, as typically found in parliamentary systems. Therefore, the political institutions of the European Union intertwine by delegating or sharing their powers, resulting in a unique configuration of inter-institutional relations, distinct from the situation in member countries of the European Union. As a result, the argument is made that within the framework of the European Union, there are no truly «real» political institutions and full-fledged branches of power as in nation-states. Instead, there exists a unique, exceptional or unprecedented institutional infrastructure, constituting a conditional political system. This implies that the European Union significantly differs from conventional national political systems, and while it possesses state-like attributes, it is not a state, nor is it a classical international organization. This synthesis demonstrates that the European Union is configured as something intermediate between a federal state and an international organization facilitated through the multilevel governance and the principle of subsidiarity.

Key words: political institution, institutional infrastructure, power, political system, the European Union.