

*Попович Л. В.,**аспірант кафедри адміністративного та фінансового права  
Національного університету біоресурсів та природокористування України*

## ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ІНСТИТУТІВ УПРАВЛІННЯ АГРАРНИМ СЕКТОРОМ ЕКОНОМІКИ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

**Анотація.** Стаття присвячена характеристиці окремих функцій основних інститутів Європейського Союзу, які здійснюють управління аграрним сектором економіки Європейського Союзу.

**Ключові слова:** інститут Європейського Союзу, Спільна Аграрна Політика, Європейський Парламент, Європейська Комісія, Рада Європейського Союзу.

**Постановка проблеми.** Європейський Союз (далі – ЄС, Союз, Європейський Союз) – це унікальне міждержавне об'єднання, основною метою якого є підтримання миру, своїх цінностей і добробуту своїх народів. На розвиток аграрного сектора економіки в ЄС спрямована Спільна Аграрна Політика (далі – САП), яка на сьогодні є невід'ємною частиною Європейського інтеграційного проекту.

16 вересня 2014 р. Верховна Рада України та Європейський Парламент ратифікували Угоду про асоціацію між Україною і Європейським Союзом. Відповідно до ст. 403 «Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергетики і їхніми державами-членами, з іншої сторони», сторони співпрацюють з метою сприяння розвитку сільського господарства та сільських територій, зокрема шляхом поступового зближення політик і законодавства.

Це означає, що Українське аграрне законодавство найближчим часом чекають нові конструктивні зміни, які, зокрема, стосуються і правового регулювання державного управління в аграрному секторі економіки.

З огляду на вищевказане особливої актуальності набуває дослідження повноважень інституцій ЄС у процесі реалізації САП як приклад для майбутніх трансформацій органів державної влади України.

Дослідження системи органів та інститутів Європейського Союзу займалися такі вітчизняні та зарубіжні вчені, як М.М. Бірюков, М.В. Буруменський, О.К. Вишняков, В.М. Довгань, В.Н. Денисова, В.А. Жбанков, В.К. Забігайка, В.І. Євнітова, П.А. Калініченко, С.Ю. Кашкін, В.Ю. Слепак.

**Метою статті** є дослідження історії створення інститутів ЄС у системі управління аграрним сектором економіки, визначення їхніх основних функцій і порядок їх формування.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Європейський Союз (European Union) – це унікальне міждержавне об'єднання, основною метою якого є підтримання миру, своїх цінностей і добробуту своїх народів. ЄС є яскравим прикладом успішного політичного та правового співробітництва й економічної інтеграції. Після підписання 13 грудня 2007 р. главами держав-членів Ліссабонського договору значно підвищилась демократичність і ефективність функціонування інститутів ЄС [1, с. 13].

На розвиток аграрного сектора економіки в Союзі спрямована Спільна Аграрна Політика (Common agriculture policy), яка є однією із найстаріших і найуспішніших програм спільного розвитку

Європи й на сьогодні невід'ємною частиною Європейського інтеграційного проекту. Ураховуючи довготривалу історію САП, можна стверджувати, що це одна з найбільш реформованих політик. На сьогодні САП перетворилась на багатфункціональну програму, яка охоплює підтримку ринку сільськогосподарської продукції на території Європи, покращення якості життя в сільській місцевості й забезпечення екологічної безпеки.

Реалізацію САП забезпечують визначені установчими договорами ЄС інститути.

Поняття «інститут Європейського Союзу» можна визначити як відносно відокремлений підрозділ апарату Європейського Союзу, який бере участь у реалізації його завдань і функцій, діє від його імені за його дорученням, має відповідну компетенцію й структуру, наділений установчими договорами та законодавством Союзу обсягом владних повноважень [2, с. 64].

Інституції Європейського Союзу утворювалися й удосконалювалися з перспективою дедалі тіснішого об'єднання країн Європи та проведення ними єдиної інтеграційної політики. Інституційна структура ЄС побудована за схемою, яка суттєво відрізняється від схем державного управління.

Відповідно до ч. ч. 1, 2 ст. 13 Консолідованої версії Договору «Про Європейський Союз», Союз має інституційну структуру, спрямовану на те, щоб поширювати цінності Союзу, реалізовувати цілі Союзу, слугувати інтересам Союзу, його громадян і держав-членів та гарантувати узгодженість, ефективність і послідовність політик та дій Союзу. Установами Союзу є такі: Європейський Парламент (the European Parliament); Європейська Рада (the European Council); Рада (the Council); Європейська Комісія (the European Commission); Суд Європейського Союзу (the Court of Justice of the European Union); Європейський центральний банк (the European Central Bank); Рахункова палата (the Court of Auditors). Кожна установа діє в межах повноважень, покладених на неї Договорами, і згідно зі встановленими в них процедурами, умовами й цілями. Установи взаємодіють на засадах відкритої співпраці [3].

Поділ влади між перерахованими інститутами не відповідає традиційним уявленням про поділ влади на три гілки, не можна сказати про виключно виконавчі, законодавчі або судові повноваження будь-якого з інститутів. Баланс влади відбувається дещо інакше й відповідає складній юридичній природі ЄС. Інститути розрізняють не за колом повноважень, а відповідно до того, чий інтереси вони представляють. Так, Європейський Парламент представляє передусім інтереси народу Об'єднаної Європи, Рада ЄС і Європейська Рада виражають волю держав-членів, Європейська Комісія обстоює інтереси самого ЄС. У діяльності кожного з інститутів ЄС виявляються його специфічні функції. Так, Рада Європи та Європейський Парламент – це ті інституції, у функціях яких значною мірою переважають правотворчі початки, Європейська Комісія наділена виконавчими функціями, а судова влада розглядає й вирішує спори [1, с. 47].

Відповідно до норм Лісабонського договору (англ. Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community), у процесі прийняття рішень ЄС задіяні три головних установи: Європейський Парламент, який представляє громадян ЄС і безпосередньо ними вибирається; Рада Європейського Союзу, яка представляє країни-члени ЄС; Європейська Комісія, яка представляє інтереси Союзу загалом [4].

Європейська Комісія, Рада Європейського Союзу і Європейський Парламент утворюють «інституційний трикутник», що відіграє ключову роль у прийнятті рішень у ЄС. Цей «інституційний трикутник» розробляє політичні принципи й закони, що застосовуються на території всього Союзу. По суті, нові закони пропонує Європейська Комісія, але приймають їх Європейський Парламент і Рада Європейського Союзу. Потім Європейська Комісія і країни-члени ЄС реалізують їх, а Європейська Комісія забезпечує відповідне застосування цих законів.

«Інституційний трикутник», що утворюється Європейською Комісією, Радою Європейського Союзу та Європейським Парламентом, доповнюється ще двома інституціями – Судом Європейського Союзу й Судом Аудиторів, а також п'ятьма іншими європейськими органами. На додаток засновано ще 19 спеціалізованих агенцій, які займаються, зокрема, технічними, науковими та питаннями управління. «Інституційний трикутник» виробляє політику й закони (директиви, законодавчі акти та рішення), чинні на всій території ЄС. Саме Європейська Комісія пропонує нові законопроекти ЄС, а Європейський Парламент і Рада Європейського Союзу затверджують їх. Європейський Суд слідкує за втіленням європейського законодавства, а Суд Аудиторів (чи Рахункова Палата) перевіряє фінансування діяльності Союзу. П'ять інших органів ЄС, які доповнюють систему, – це Комітет з економічних і соціальних питань (представляє громадянське суспільство й обидві сторони виробництва); Комітет регіонів (представляє регіональні та місцеві органи влади); Європейський Центральний Банк (відповідає за європейську монетарну політику); Європейський Інвестиційний Банк (фінансує проекти ЄС); Європейський Омбудсмен (захищає громадян і організації ЄС від порушень в адмініструванні).

На нашу думку, найбільш важливу роль у процесі управління аграрним сектором економіки ЄС здійснюють три інституції, що утворюють «інституційний трикутник», а саме: Європейський Парламент, Рада Європейського Союзу та Європейська Комісія.

У 1957 р. Римський договір закріпив за Європейським Парламентом статус консультативного та контрольного органу, а також органу, який обирає Омбудсмена. Згідно з нормами ст. 14 Маастрихтського договору 1992 р. та Лісабонського договору, за Європейським Парламентом було закріплено провідне місце серед інших інституцій, створених у межах ЄС [5, с. 190].

Європейський Парламент має свою чітку внутрішню структуру. Очолює його Голова, який обирається на два з половиною роки. Голові допомагають 14 заступників і 6 квесторів – посадові особи, які відповідають за адміністративні й фінансові питання. На сьогодні до складу Європарламенту входять представники 15 країн Європи – Данії, Ірландії, Великобританії, Нідерландів, Бельгії, Люксембургу, Німеччини, Австрії, Франції, Італії, Іспанії, Португалії та Греції. Визначальними принципами організації й функціонування цього органу є рівноправність країн-членів при вирішенні питань, зарахованих до його компетенції, свобода, безпека, солідарність і забезпечення довготривалого миру на території держав ЄС.

Відповідно до ст. 286 Консолідованої версії Договору про ЄС та Договору про функціонування ЄС (ст. 199 Договору про заснування Європейської спільноти), Європейський Парламент ухвалює свої Правила та процедури більшістю голосів [3].

У липні 2014 р. були затвердженні Правила Процедури Європейського Парламенту (Rules of Procedure of the European Parliament) восьмого скликання. Відповідно до Правила № 196, у Парламенті створюються постійно діючі комітети, чії повноваження визначаються в додатку до Правил Процедури. Члени комітетів обираються з можливістю переобрання на два з половиною роки [6].

Додатком VII Повноваження та обов'язки постійних комісій (Annex VII : Powers and responsibilities of standing committees) до Правил і процедур Європейського Парламенту створено 20 комітетів. У контексті реалізації САП найбільш цікавими є діяльність Комітету із сільського господарства та розвитку сільських районів і Комітету з рибного господарства.

Комітет із сільського господарства та розвитку сільських районів, відповідно до покладених на нього завдань, має вплив на таке: 1) реалізацію та розвиток САП; 2) розвиток сільських районів, у тому числі діяльності відповідних фінансових інструментів; 3) розроблення законодавства про ветеринарні та фітосанітарні заходи охорони здоров'я, корми для тварин і законодавства про тваринництво й добробут; 4) поліпшення якості сільськогосподарської продукції; 5) поставки сільськогосподарської сировини; 6) розширення різноманіття сортів рослин; 7) лісове господарство.

Комітет із сільського господарства та розвитку сільських районів передусім відповідає за розгляд і за необхідності за внесення змін до законодавчих пропозицій Європейської Комісії з підготовки доповідей про реалізацію САП для подальшого прийняття в Європейському Парламенті в ході пленарного засідання. Він нараховує 45 повноважних членів і 45 членів-замінників. Повноваження й обов'язки комітету на сьогодні є найбільш широкими, ніж будь-коли, тому що з моменту вступу в силу Лісабонського договору Європарламент має силу спільного ухвалення рішень, із Радою міністрів сільського господарства, відповідно, може безпосередньо впливати на реалізацію САП, а отже, і на аграрний сектор економіки ЄС.

Комітет з рибного господарства, згідно із покладеними на нього завданнями, має вплив на таке: 1) експлуатацію та розвиток Загальної рибальської політики й управління нею; 2) збереження рибних ресурсів; 3) загальну організацію ринку рибної продукції; 4) структурну політику в рибному господарстві та аквакультури, у тому числі на фінансові інструменти для керівництва рибальством; 5) міжнародні угоди щодо рибальства.

Європейська Комісія (European Commission) – це інституція ЄС, створена в процесі європейської інтеграції для представлення й підтримки інтересів ЄС загалом. Ця інституція не має аналогів у світі серед національних урядових систем, виконує роль охоронця положень договорів і правового надбання й забезпечує належне застосування державами-членами положень первинного та вторинного права ЄС.

Історія створення Європейської Комісії (далі – Європейська Комісія, Комісія, Єврокомісія) бере свій початок із підписання 25 березня 1957 р. в Римі так званих Римських Договорів: Договору «Про створення Європейського економічного співтовариства» (англ. Treaty establishing the European Economic Community) й Договору «Про створення Європейського співтовариства з питань атомної енергетики» (Євратом) (англ. Treaty

establishing the European Atomic Energy Community (Euratom)). Обидва договори набули чинності із 01 січня 1958 р. [7, с. 45].

Відповідно до положень Договору про Європейський Союз (Маастрихтський договір, англ. Maastricht Treaty), укладеного 07 лютого 1992 р., Комісія була покликана діяти згідно зі спільною зовнішньою політикою й політикою безпеки, співпрацювати у сфері управління внутрішніми справами та галузі правосуддя [9].

Амстердамський договір (англ. Treaty of Amsterdam), підписаний 02 жовтня 1997 р., зберіг більшість положень про Комісію й уніс деякі зміни, спрямовані на зміцнення та підвищення ефективності діяльності установи [10].

Після підписання 26 лютого 2001 р. Ніццького договору (англ. Treaty of Nice) було змінено порядок призначення Голови і членів Комісії, до її складу мають входити лише по одному представникові від однієї держави [11].

Ліссабонська угода про внесення змін в Угоду про Європейський Союз і Угоду про заснування Європейської Спільноти визначила, що Європейська Комісія створена для незалежного представництва інтересів ЄС як єдиного цілого. Єврокомісія є єдиною інституцією Союзу, наділеною правом ініціювати законопроекти. Комісія реалізує політику ЄС у різних сферах, забезпечує виконання бюджету, керує програмами ЄС, представляє його на міжнародних переговорах, а також забезпечує правильне застосування договорів ЄС. Європейська Комісія є відповідальним перед Європейським Парламентом органом, який може висловити їй вотум недовіри. Якщо такий вотум висловлено, Комісія як орган іде у відставку, а Верховний представник ЄС із питань закордонних справ і політики безпеки складає повноваження, які він здійснює в Комісії [4].

Відповідно до ст. 17 Консолідованої версії Договору «Про Європейський Союз» та Договору «Про функціонування Європейського Союзу», Європейська Комісія обстоює загальний інтерес Союзу й висуває належні ініціативи в цьому напрямі. Вона забезпечує виконання Договорів і заходів, які ухвалюються установами на їхній підставі. Комісія під контролем Суду Європейського Союзу наглядає за застосуванням права в Європейському Союзі. Комісія виконує бюджет і керує програмами, здійснює координаційну, виконавчу та управлінську функції, як встановлено установчими Договорами, забезпечує представництво Союзу в зовнішніх відносинах, за винятком сфери спільної зовнішньої політики й політики у сфері безпеки та інших випадків, обумовлених установчими Договорами, ініціює щорічне й багаторічне планування діяльності Союзу з метою досягнення міжінституційних домовленостей [3].

Європейська Комісія обстоює спільний інтерес Союзу, висуваючи належні ініціативи в цьому напрямі. Як наднаціональна інституція Союзу вона відображає федеральний вимір ЄС. Важливу роллю комісії є проведення поточної політики, тобто виконання координувальної, виконавчої та управлінської функцій, як встановлено засновницькими договорами. Комісія також забезпечує представництво Союзу в зовнішніх відносинах, за винятком сфери спільної зовнішньої й безпекової політики та інших випадків, обумовлених засновницькими договорами.

Ще одним важливим повноваженням Комісії є прийняття правових актів, які в ЄС мають юридичну силу закону. Законодавча діяльність Комісії є результатом багатостороннього процесу консультацій, який може здійснюватись у різні способи. Оскільки йдеться про законодавчий процес, відносини між Європейським Парламентом і Європейською Комісією визначаються, як правило, «Рамковою угодою щодо відносин

між Європейським Парламентом та Комісією», укладеною у 2000 р. [12].

У своїй діяльності Комісія керується «Правилами і процедурами Комісії» (англ. Rules of Procedure of the Commission), прийнятими Європейською Комісією у 2000 р. Ці правила регламентують порядок проведення засідань Комісії та порядок прийняття її рішень [13].

Як зазначалося раніше, Комісії в роботі допомагає адміністрація, до якої входять Генеральні Директорати. Загалом у складі адміністрації Комісії діють 33 Генеральні Директорати. У контексті реалізації САП найбільш цікавою є діяльність Генерального Директорату з сільського господарства та розвитку сільських територій.

Генеральний директорат Європейської комісії з сільського господарства та розвитку сільських територій несе відповідальність за реалізацію програм підтримки сільського господарства й політики розвитку сільських районів, причому остання в поєднанні з іншими Генеральними Директоратами, які стосуються структурної політики. Він складається з 11 дирекцій, що займаються всіма аспектами САП, включаючи підтримку фермерства, ринкових заходів, реалізацію політики в галузі розвитку сільських районів, політики у сфері якості сільськогосподарської продукції, фінансових і юридичних питань у сфері сільського господарства, аналізу та оцінювання, а також міжнародних відносин, пов'язаних із сільським господарством.

Рада Європейського Союзу (The Council of the European Union (далі – Рада)) – третя із семи інституцій Європейського Союзу. Вона є частиною двопалатного законодавчого органу ЄС, яку представляють керівники держав-членів ЄС; другою частиною законодавчого органу є Європейський Парламент [13].

Відповідно до ст. 16 Договору про Європейський Союз, Рада спільно із Європейським Парламентом виконує законодавчу та бюджетну функції. Вона здійснює функцію із розроблення політики й координаційну функцію, як встановлено установчими Договорами [3].

Рада має свою чітко визначену установчими документами внутрішню структуру, засідає в різних конфігураціях, перелік яких ухвалюється, згідно зі ст. 236 «Договору про функціонування Європейського Союзу», Європейською Радою кваліфіковано більшістю.

На сьогодні у складі Ради діють десять конфігурацій. У контексті реалізації САП найбільш актуальним є дослідження діяльності конфігурації Ради із сільського господарства і рибальства.

Конфігурація Ради із сільського господарства і рибальства приймає законодавчі акти в низці галузей, пов'язаних із виробництвом продуктів харчування, розвитку сільських районів та управління рибальством. Рада приймає законодавчі акти в більшості випадків разом із Європейським Парламентом. Основними цілями конфігурації Ради із сільського господарства і рибальства є життя заходів, що стосуються САП і спрямовані на підвищення продуктивності сільського господарства, забезпечення гідного рівня життя для сільськогосподарського співтовариства, стабілізації ринку сільськогосподарської продукції, забезпечення наявності поставок і гарантування, що споживачі отримують товари за розумними цінами.

**Висновки.** Найбільш важливу роль у процесі управління аграрним сектором економіки ЄС здійснюють три інституції, що утворюють «інституційний трикутник», а саме: Європейський Парламент, Рада Європейського Союзу та Європейська Комісія

Європейський Парламент наділений законодавчою ініціативою, може приймати й ініціювати прийняття положень, необхідних для досягнення цілей ЄС, у тому числі й в аграрному секторі економіки. Європейська Комісія виконує в інституційній системі ЄС кілька ролей виконавчого характеру, а саме: контролює застосування законодавства Союзу, проводить поточну політику, тобто виконує координувальну, управлінську та виконавчу функції, а також забезпечує представництво ЄС у зовнішніх відносинах, за винятком сфери спільної зовнішньої й безпекової політики та інших випадків, обумовлених засновницькими договорами. Рада спільно із Європейським Парламентом виконує законодавчу й бюджетну функції. Як встановлено установчими Договорами, Рада виконує функцію із розроблення політики та координаційну функцію.

#### Література:

1. Право Європейського Союзу : [підручник] / за ред. О.К. Вишнякова. – Одеса : Фенікс, 2013. – 883 с.
2. Основы права Европейского Союза: схемы и комментарии / [С.Ю. Кашкин, П.А. Калинин, В.Ю. Слепак и др.] ; под ред. С.Ю. Кашкина. – 3-е изд., испр. и доп. – М. : Юрайт, 2012. – 169 с.
3. Consolidated versions of the Treaty on European Union – Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union – Protocols – Annexes – Declarations annexed to the Final Act of the Intergovernmental Conference which adopted the Treaty of Lisbon, signed on 13 December 2007 – Tables of equivalences : Official Journal of the European Union C 326, 26/10/2012 P. 0001 – 0390 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content>.
4. Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the establishing the European Community Treaty – Official Journal of the European Union C 306/1, 17/12/2007 P. 0001 – 0390 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:12007L/TXT>.
5. Бирюков М.М. Европейское право: до и после Лиссабонского договора : [учебное пособие] / М.М. Бирюков. – М. : Статут, 2013. – 240 с.
6. Rules of Procedure of the European Parliament 8th parliamentary term – July 2014 – Official Journal of the European Union, 355/C, 26/07/2014 P. 0001 – 0391 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:JOC\\_2014\\_35](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:JOC_2014_35).
7. Договор про заснування Європейського Співтовариства, підписаний у Римі 05 березня 1957 р. // Консолідовані договори. – К : Port Royal, 1999. – С. 45–204.
8. Treaty of Maastricht on European Union Official Journal of the European Union C 306/1 –1993, P. 0001 – 0390 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://europa.eu/legislation\\_summaries](http://europa.eu/legislation_summaries).
9. The Amsterdam treaty Luxembourg – Office for Official Publications of the European Communities – 1997 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties>.
10. Treaty of Nice : Official Journal of the European Union C 306/1 – 2003 P. 0001 – 0390 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eur-lex.europa.eu>.
11. Пістракевич О. Політична та управлінська сутність європейської комісії / О. Пістракевич // Державне управління та місцеве самоврядування. – 2013. – № 3 (18). – С. 43–51.
12. Rules of procedure of the Commission / Decision of Commission Official Journal, L 308 08/12/2000, N/ 0026-0034 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eur-lex.europa.eu>.
13. Ентін Л.М. Інституційна структура та механізм прийняття рішень у Європейському Союзі : [навчальний посібник] / Л.М. Ентін. – Одеса : ОНЮА, 2004. – 135 с.

#### Попович Л. В. Общая характеристика институтов управления аграрным сектором экономики Европейского Союза

**Аннотация.** Статья посвящена характеристике отдельных функций основных институтов Европейского Союза, которые осуществляют управление аграрным сектором экономики Европейского Союза.

**Ключевые слова:** институт Европейского Союза, Совместная Аграрная Политика, Европейский Парламент, Европейская Комиссия, Совет Европейского Союза.

#### Popovich L. General characteristics of the institutions of governance in agricultural sector of economy in the EU

**Summary.** The article is devoted to the characteristics of individual functions of the main institutions of the European Union that manage in agricultural sector of economy in the EU.

**Key words:** institute of the European Union, Common Agricultural Policy, the European Parliament, the European Commission, the Council of the European Union.