

ПРАВОТВОРЧА ДІЯЛЬНІСТЬ ІНСТИТУТІВ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ: АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ТЕОРІЇ ТА ПРАКТИКИ



Нікітіна К.В.,
студентка Академії адвокатури
України

Анотація: У статті аналізується діяльність інститутів ЄС щодо прийняття правових актів, які становлять джерела вторинного права ЄС. Розглянуто питання відповідності джерел вторинного права первинному праву ЄС, а також функціонування інститутів на основі первинного права у контексті Лісабонського договору 2007 р. Особливу увагу приділено правотворчим процедурам, видам та особливостям правових актів ЄС

Ключові слова: право ЄС, джерела права ЄС, первинне право, вторинне право, інститути ЄС, Лісабонський договір 2007 р., регламент, директива, рішення, правотворча процедура

Лісабонським договором 1 грудня 2009 р. було суттєво реформовано правотворчу діяльність інститутів Європейського Союзу (далі – ЄС), серед правових актів ЄС започатковано виокремлення правових актів законодавчого характеру, що потребує ретельного вивчення та осмислення.

Європейський Союз є взірцем для багатьох інтеграційних об'єднань. За своєю природою він є унікальним утворенням, що формує новий правопорядок, відмінний від міжнародного правопорядку та внутрішнього правопорядку держав. Саме інститути ЄС виступають основними регуляторами інтеграційних процесів, забезпечуючи послідовність та ефективність політики і дій Союзу. Унікальність інституційного механізму полягає в тому, що інститути ЄС наділені виключною компетенцією у певних сферах, які раніше належали до суверенних прерогатив держав-членів ЄС: вони можуть ухвалювати нормативно-правові акти і зобов'язувати ними фізичних та юридичних осіб, а також безпосередньо держав-членів.

Під правотворчою діяльністю інститутів ЄС варто розуміти сукупність послідовно здійснюваних ними дій щодо прийняття, зокрема, правових актів ЄС, які мають юридичну силу і належать до джерел вторинного права ЄС. Система джерел права ЄС, які є зовнішньою формою виразу правових норм міждержавного інтеграційного об'єднання, характеризується особливостями, як, власне, й саме право ЄС, що обумовлено специфікою становлення та розвитку права ЄС, його структурою. Крім того, система джерел права ЄС суттєво відрізняється від національного та міжнародного права, водночас поєднуючи їх окремі елементи. Система джерел права ЄС поділяється на дві підсистеми: джерела первинного і вторинного права ЄС, при цьому джерела первинного права охоплюють акти, що, за звичай, укладаються на самітах Європейської Ради і потребують ратифікації усіх держав-членів, вони становлять правову основу для функціонування інституційного механізму ЄС. Передусім, йдеться про установчі договори ЄС, до яких нині належить Лісабонський договір 2007 р., що поєднує Договір про Європейський Союз та Договір про функціонування Європейського Союзу; акти про вступ; Хартію Європейського Союзу про основоположні права 2007 р., що прирівнюється за юридичною силою до Лісабонського договору 2007 р. До вторинного пра-

ва ЄС належать правові акти, що приймаються інститутами ЄС в порядку реалізації і конкретизації актів первинного права, що зумовлює їх похідний характер. Приймаються вони згідно положень джерел первинного права ЄС, насамперед установчих договорів у редакції Лісабонського договору 2007 р., на основі певної процедури та з урахуванням повноважень відповідного інституту, що бере участь у правотворчому процесі ЄС. Правові акти ЄС є найбільш динамічним компонентом правової системи Об'єднання, адже саме за допомогою регламентів, директив та інших актів вторинного права ЄС, його інститути забезпечують регулювання суспільних відносин з питань, віднесених до компетенції ЄС. До вторинного права також належать міжнародні договори, які укладаються між ЄС та третіми країнами [4].

Джерела первинного права ЄС становлять правові засади функціонування ЄС, вони є встановленими рамками, за які не можуть виходити акти вторинного права ЄС. Джерела первинного права ЄС поєднують правові норми, що мають вищу юридичну силу і не підлягають оскарженню в Суді ЄС. Деякі автори не приділяють увагу поділу джерел права ЄС на первинне та вторинне право, проте така класифікація вкрай важлива, оскільки вони різняться статусом і роллю у системі права ЄС.

Групу джерел вторинного права ЄС утворюють, передусім, регламенти, директиви і рішення. Подібного роду правові акти, вперше закріплені в Римських договорах 1957 р., які діють по теперішній час і закріплені Лісабонським договором. Однак їх становлення зазнало суттєвих зміни, особливо разом зі змінами та реформами, які стосуються інституційного механізму ЄС. Згідно положень Лісабонського договору 2007 р., що розширив коло останніх, відповідно, учасників правотворчого процесу в рамках ЄС, змінив функції та повноваження інститутів, процедури прийняття правових актів ЄС, їх правовий статус. Нині залежно від того, яким інститутом було прийнято правовий акт, визначається, законодавчий він чи ні [8, 80].

До правових інструментів, що використовуються інститутами, віднесено регламенти, директиви, рішення, а також рекомендації та висновки із застереженням про те, що два останні не мають обов'язкової юридичної сили (ст. 249 Договору про функціонування ЄС). Загалом питання, пов'язані з правовими актами ЄС регулюються ч. 5 Розділу I «Інституційні положення» Глави 2 «Правові акти Союзу, процедури прийняття та інші положення» Договору про функціонування Європейського Союзу [9]. Проаналізуємо докладніше особливості правових актів ЄС.

1. Регламент – є правовими актами загальної дії, тобто мають дію для всіх держав-членів, є обов'язковими до виконання, мають пряме застосування в усіх державах-членах (регламенти ЄС автоматично, без будь-яких імплементаційних заходів з боку органів державної влади держав-членів, стають джерелом їх правових систем) та мають пряму дію у всіх державах-членах, норми регламенту безпосередньо встановлюють права та обов'язки для фізичних та юридичних осіб. Набувають чинності одночасно і однаково у всіх державах-членах. Вони встановлюють єдині правові норми для всіх суб'єктів права ЄС. Як і інші правові акти скріплюються Головою Ради ЄС або Парламенту. Вступають в дію у строк, зазначений у ньому, або, якщо він не вказаний, на 20-й день після опублікування в «Офіційному віснику ЄС». Може бути визнаний юридично недійсним лише Судом ЄС (національний суд не може визнати регламент юридично недійсним).

2. Директива – є обов'язковою для кожної держави-члена, котрій вони адресовані стосовно очікуваного результату. Директива може мати індивідуальний (бути адресованою конкретній державі-члену, або окремим державам-членам) або загальний характер (стосуватися усіх держав-членів).

Але в ній немає обов'язку певної поведінки, важливий лише кінцевий результат, тому залишається свобода вибору форм і методів їх реалізації. Є свого роду компромісом між вимогою однакової дії права ЄС та необхідністю максимального розмаїття специфіки національних правових систем. Залишають за державою певну свободу дій.

3. Рішення – як правило, служить індивідуальним актом, є обов'язковим у всіх своїх елементах для адресатів, яким воно адресовано. В більшості випадків вони адресовані юридичним та фізичним особам. Наприклад, у формі рішень Європейська комісія накладає штрафи на підприємства або санкціонує об'єднання великих компаній. У деяких випадках за допомогою рішень встановлюються нормативні приписи, зазвичай з організаційних питань.

4. Рекомендації і висновки – акти, що не мають обов'язкової сили і не є обов'язковими до виконання. Рекомендація служить формою для висунення пропозицій, побажань на адресу держав-членів, фізичних та юридичних осіб. Висновок – це акт, що відображає офіційну позицію зацікавленого інституту чи органу ЄС з конкретного питання.

Умовно всі інститути ЄС можна розподілити на законодавчі та на такі, що не мають подібного статусу. Підходячи до оцінки місця і ролі тих чи інших

інститутів з точки зору значущості прийнятих ними актів, варто враховувати, що акт визнається законодавчим, залежно від того, яким інститутом його було прийнято та яку саме процедуру прийняття рішень ЄС при цьому застосовано.

Лісабонським договором 2007 р. визначено декілька процедур, пов'язаних з різними варіантами узгоджень змісту правових актів між інститутами ЄС. У процесі прийняття правових актів ЄС, насамперед, задіяні такі інститути: Європейський Парламент, Рада ЄС, Європейська Комісія. Співпраця між Європейським Парламентом, Радою ЄС та Європейською Комісією є основою узгодження остаточного змісту актів. На сучасному етапі значно зросла роль Європейського Парламенту в прийнятті більшості правових актів ЄС, що регламентовано ст. 288 Договору про функціонування Європейського Союзу [8, 91–92].

Після набуття чинності Лісабонським договором 2007 р. законодавчі акти ЄС, передусім регламенти, переважно приймаються спільно Європейським Парламентом і Радою ЄС у рамках «звичайної законодавчої процедури» на пропозицію від Європейської Комісії (ст. 294 Договору про функціонування Європейського Союзу). Фактично йдеться про аналог колишньої процедури спільного прийняття рішень Європейським Парламентом і Радою ЄС. З деяких питань ст. 289 Договору про функціонування Європейського Союзу передбачено використання «спеціальної законодавчої процедури», що, як правило, надає перевагу Раді ЄС (аналог колишньої консультативної процедури) [7].

Звичайна законодавча процедура є результатом компромісу між демократизацією правотворчого процесу в ЄС шляхом посилення позицій Європейського Парламенту і збереження ролі Ради ЄС як законодавчого органу. Лісабонський договір 2007 р. фактично визначив звичайну законодавчу процедуру найважливішою законодавчою процедурою ЄС на сучасному етапі. Процедура, зрештою, відбувається

за такою схемою: Європейська Комісія вносить проект правового акта до Європейського Парламенту та Ради ЄС. Європейський Парламент розглядає проект правового акта і, в такий спосіб, відбувається перше читання. Він може схвалити його і тоді Рада ЄС приймає проект, а якщо Європейський Парламент вносить поправки і з чимось не погоджується, він передає цей проект зі своїми поправками до Ради ЄС. Вона може з ними погодитись або виробити спільну позицію щодо проекту і знову передати до Європейського Парламенту на друге читання, тоді він може схвалити спільну позицію, накласти абсолютне вето, або знову ж внести поправки і передати до Ради ЄС, яка може схвалити проект з новими поправками або, якщо ні, то має створити погоджувальний комітет з числа членів Ради ЄС та Європейського Парламенту, за участю представників Європейської Комісії.

Спеціальна законодавча процедура, визначена Лісабонським договором 2007 р., передбачає, як один з можливих варіантів, правотворчу ініціативу Європейської Комісії, що подає проект правового акта Раді ЄС, яка, в свою чергу, здійснює запит висновку Європейського Парламенту щодо проекту. Важливо, що тільки після цього Рада ЄС приймає правовий акт або відхиляє його. Юридично вона не зобов'язана враховувати висновки Європейського Парламенту, але зобов'язана дочекатися його надходження, що є обов'язковою процедурною вимогою [5, 117–120].

Підсумовуючи викладене, можна зробити висновок, що правові акти ЄС, які приймаються його інститутами, належать до джерел вторинного права ЄС, вони, безумовно, мають відповідати джерелам первинного права ЄС, що є правовою основою функціонування ЄС. Лісабонським договором 2007 р. було внесено суттєві зміни не лише до інституційного механізму ЄС, а й до правотворчої діяльності Об'єднання, реформовано процедури прийняття його правових актів, а також підвищено роль Європейського Парламенту в правотворчому процесі ЄС. Відтак, правотворча діяльність інститутів ЄС динамічно розвивається і поступово вдосконалюється.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Анакіна Т.М. Основи права Європейського Союзу: нормативні матеріали : (із змін., внесеними Лісабонським договором) / за ред. Анакіної Т.М.– Х. : ФІНН, 2010. – 391 с.
2. Бесчастний В.М. Право Європейського Союзу : навч. посіб. / за ред. В. М. Бесчастного.– 2-е вид., стер. – К. : Знання, 2011. – 366 с.
3. Грицяк І.А.Європейський Союз: інституційно-правові основи та функціонування : навч.-метод. посіб. / Нац. акад. держ. упр. при Президенті України. – К. : НАДУ, 2009. – 186 с.
4. Европейское право. Право Европейского Союза и правовое обеспечение защиты прав человека: учебник / отв. ред. Л.М. Энтин. – 3-е изд., пересмотр. и доп. – М. : Норма ; Инфра-М, 2011. – 959 с.
5. Кашкин С.Ю. Основы права Европейского Союза: схемы и комментарии: учеб. пособие / С.Ю. Кашкин. – 2-е изд. – М. : Юрайт, 2010. – 240 с.
6. Марчук М.І. Право Європейського Союзу : навч. посіб. / М.І. Марчук. – Х. : ХНУВС, 2012. – 235 с.
7. Муравйов В.І. Право Європейського Союзу : підручник / за ред. В.І. Муравйова. – К. : Юрінком Інтер, 2011.
8. Энтин М. А., Шашихина Т. В., Славкина Н. А., Право Европейского Союза. НОВЫЙ ЭТАП ЭВОЛЮЦИИ: 2009–2017 годы. – М. : Аксиом, 2009. – 304 с.
9. Текст Лісабонського договору 2007 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://europa.eu/lisbon_treaty/index_en.htm

**ПРАВOTВOPЧЕСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ
ИНСТИТУТОВ ЕВРОПЕЙСКОГО
СОЮЗА: АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ
ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ**

Никитина Екатерина Владимировна

Аннотация: В статье анализируется деятельность институтов ЕС в отношении принятия правовых актов, составляющих источники вторичного права ЕС. Рассмотрены вопросы соответствия источников вторичного права первичному праву ЕС, а также функционирования институтов на основе первичного права в контексте Лиссабонского договора 2007 г. Особое внимание уделено правотворческим процедурам, видам и особенностям правовых актов ЕС.

Ключевые слова: право ЕС, источники права ЕС, первичное право, вторичное право, институты ЕС, Лиссабонский договор 2007 г., регламент, директива, решение, правотворческая процедура.

**LAW-MAKING ACTIVITIES
OF THE EUROPEAN UNION
INSTITUTIONS: ACTUAL QUESTIONS
OF THEORY AND PRACTICE**

Nikitina Kateryna Volodymyrivna

Summary: This article deals with the activities of the European Union institutions for the adoption of legal acts that constitute sources of the secondary EU law. It's considered the issues of conformity sources of the secondary law to the primary law sources, and the functioning of the institutions on the basis of the primary law in the context of the Lisbon Treaty of 2007. Particular attention is paid to the law-making procedures, types and peculiarities of legal acts.

Keywords: EU law, EU sources of law, primary law, secondary law, EU institutions, the Lisbon Treaty of 2007, regulations, directives, decisions, law-making process.