

ОСОБЛИВОСТІ МЕТОДОЛОГІЇ СТВОРЕННЯ ПРАВОВИХ АКТІВ ЄС

У статті висвітлюються особливості методології створення правових актів ЄС, при цьому унікальні методи законотворчості в ЄС розглядаються як способи реалізації визначеної положеннями Лісабонського договору компетенції інститутів ЄС та держав-членів щодо створення правових актів відповідно до спрямованості регулювання та сфер діяльності. Спираючись на суб'єктний склад правовідносин у сфері законотворчості, наведені змістовні та функціональні характеристики методів створення об'єктивного права ЄС.

Ключові слова: методологія законотворення, комунітарний метод, міждержавний метод, відкритий метод координації, саморегуляція, спільна регуляція.

Gladkova T. L. Особенности методологии создания правовых актов ЕС.

В статье освещаются особенности методологии создания правовых актов ЕС, при этом уникальные методы законотворчества в ЕС рассматриваются как способы реализации определенной положениями Лиссабонского договора компетенции институтов ЕС и государств-членов по созданию правовых актов в соответствии с направленностью регулирования и сфер деятельности. Основываясь на субъектном составе правоотношений в сфере законотворчества, приведены содержательные и функциональные характеристики методов создания объективного права ЕС.

Ключевые слова: методология законотворчества, коммуниитарный метод, межгосударственный метод, открытый метод координации, саморегулирование, совместное регулирование.

Gladkova T. L. Peculiarities of EU Law-making Methodology.

The article focusing on the Peculiarities of EU law-making methodology. Unique methods of lawmaking in the EU are considered as way to implement law-making competences of the EU institutions and the Member States determined by the provisions of the Lisbon Treaty according to the direction of regulation and areas of activity. Relying on subjective structure of relationships in the lawmaking sphere, substantial and functional characteristics of methods of objective EU law creation are given.

Keywords: law-making methodology, the Community method, intergovernmental method, open method of coordination, self-regulation, co-regulation.

Інтеграція України до Європейського Союзу – важлива складова стратегії подальшого розвитку нашої держави, надійною політико-правовою основою якої на сучасному етапі стала Угода про асоціацію між Україною та Європейським Союзом. З огляду на це, беручи до уваги успішне завершення чергового етапу реформ у ЄС з набуттям чинності Лісабонським договором, особливе значення для українського суспільства набуває усвідомлення природи різноманітних способів формування правових норм ЄС, а також засобів їх вираження та фіксації.

Ця проблематика висвітлювалася фрагментарно у контексті досліджень певних аспектів права Європейського Союзу, зокрема К. Де Бурка, А. Власовою, Л. Вудс, О. Головка-Гавришевою, Г. Данелія, Н. Ебралідзе, Л. М. Ентінім, М. Зандер, С. Ю. Кашкінім, В. Кернзом, П. Крейдом, О. Є. Кутафінім, А. Моравчиком, В. І. Муравйовим, М. Мочером, Р. Томсоном, Б. М. Топорнінім, Т. Хартлі, М. О. Хослі, Д. Чалмером, Д. Штайнером, Ф. Штокманом та ін.

Відаючи належне доробку вітчизняних та зарубіжних науковців, слід зазначити, що належної уваги дослідженню методів, на основі яких створюються правові акти ЄС, приділено не було.

Традиційно під методом законотворення розуміється спосіб створення законів, внесення до них змін, їх прийняття та скасування. Так, на початку двадцятого сторіччя, досліджуючи методологію юридичної науки, Віконт Джеймс Брюс у своїй праці «Методи законотворення у Римі та Англії» визначив три методи створення законів: авторитарний, парламентський та судовий [1]. Сучасні науковці, спираючись, насамперед, на суб'єктний склад правовідносин у цій сфері, виділяють наступні методи:

- парламентський, який ще називають традиційним [2], у якості такого, що доповнює парламентський метод створення законів, можна назвати метод делегування або урядовий, коли парламент у визначених законом випадках делегує законодавчі повноваження урядові.

- прецедентний [3], характерний для англосаксонської правової сім'ї, де основною формою права визнається судовий прецедент і суди виконують правотворчу функцію не лише застосовуючи, а й створюючи норми права у процесі вибору відповідного прецеденту, його тлумачення, прийняття або не

прийняття під приводом значних розбіжностей в обставинах справи, яка розглядається, і тієї, що розглядалася раніше;

- референдумний, якщо прийнятий на референдумі закон не потребує ухвалення його парламентом,

- авторитарний, коли закони приймаються одноособово, скажімо монархом або диктатором.

Екстраполяція суб'єктного підходу на міжнародно-правовий рівень дозволяє кваліфікувати метод правотворчості на цьому рівні як міждержавний, адже у міжнародному праві основними суб'єктами правовідносин є держави.

Поява на світовій арені такого унікального явища як Європейський Союз, аналогів якого не має в сучасності або минулому, зумовила й особливу (*sui generis*) методологію створення правових актів, які складають правову основу функціонування інтеграційного об'єднання та слугують засобом досягнення цілей ЄС. Певною мірою методи створення правових актів ЄС акумулювали в собі окремі елементи класичних методів створення правових актів, проте мають притаманну саме інтеграційній моделі специфіку.

Різноманітність методів створення правових актів ЄС безпосередньо пов'язана з розподілом компетенції між ЄС та державами-членами, а також між інститутами ЄС. При цьому, саме методи законотворчості є способом реалізації різних видів компетенції на основі договірної механізми та в межах інституційного механізми в різних сферах діяльності ЄС. Існування різних видів компетенції є відображенням неоднакового ступеня готовності держав-членів до обмеження своїх суверенних прав та законодавчої влади на користь Європейського Союзу.

Суд ЄС у компетентній думці 2/92, у якій йшлося про внутрішні правові акти, ухвалені на основі статей 47.2, 71, 80 та 95 Договору про заснування Європейського Співтовариства, визначив, що у випадках, коли внутрішнє законодавство повністю охоплює своїми положеннями якусь сферу відносин, тоді держави-члени не можуть приймати свої законодавчі акти в цій сфері. Така виключна компетенція паралельно поширюється на зовнішні зносини об'єднання. Це так звана концепція охопленої сфери. Якщо ж внутрішні правові заходи не охоплюють своїм регулюванням повністю якусь сферу відносин, то на їхній основі виникає спільна компетенція ЄС та держав-членів [4].

У Лісабонському договорі зроблені реальні кроки щодо врегулювання цього проблемного питання. Як констатував Вернер Вайденфельд, член виконавчої ради фонду Бертельсманна: «Новий Договір знімає двозначності, які раніше були характерні для розділення компетенції між Євросоюзом, державами-членами та іншими країнами як суб'єктами інтеграційного процесу» [5].

Відповідно до Договору компетенцію поділяють на *виключну* (п. 1 ст. 2 ДфЄС), *спільну* (п. 3 ст. 2 ДфЄС, Протокол про здійснення спільної компетенції), *доповнюючу* (п. 5 ст. 2 ДфЄС). Окремо науковці виділяють ще *спеціальну* компетенцію, що напряму не прописана в положеннях Договорів, але впливає зі змісту окремих статей [6, с. 56].

Крім зазначеного, компетенція ще може бути внутрішньою й зовнішньою відповідно до спрямованості регулювання, а також явно вираженою й дорозумілою. Як явно виражена, так і дорозуміла компетенція може бути виключною, спільною з державами-членами, доповнюючою та спеціальною. При цьому, інститути Союзу не можуть самостійно змінювати свою компетенцію.

Виключна компетенція означає, що у випадках, коли установчі договори надають Союзу компетенцію у визначеній сфері, то тільки інститути ЄС можуть займатися законотворчістю й ухвалювати юридично зобов'язуючі акти; держави-члени не можуть самостійно здійснювати подібні дії, окрім як у випадку, якщо вони вповноважені на це Союзом, або з метою імплементації актів Союзу (п. 1 ст. 2 ДфЄС).

До сфер виключної компетенції щодо створення законодавства віднесені: митний союз; установлення правил конкуренції, які є необхідними для функціонування внутрішнього ринку; грошова політика по відношенню до держав-членів, чиєю грошовою одиницею є євро; збереження морських біологічних ресурсів у рамках спільної політики стосовно рибальства; спільна торговельна політика. При укладанні міжнародних угод інститути ЄС мають виключну компетенцію, коли їх укладання передбачено законодавчими актами Союзу, у разі необхідності реалізувати свою внутрішню компетенцію, або в тій мірі, у якій укладення угоди може вплинути на спільні правила чи змінити їхню дію (ст. 3 ДфЄС). Рішення Суду ЄС уточнюють визначення меж виключної компетенції.

Дорозуміла компетенція закріплена в ст. 352 ДфЄС, що передбачає: «Якщо в межах напрямків політики, визначених у Договорах, виникає потреба у діях з боку Союзу з метою досягнення однієї з цілей, передбачених Договорами, і якщо останні не надали для цього необхідних повноважень, Рада, на підставі одноголосно прийнятого рішення, за пропозицією від Комісії та після схвалення Європейського Парламенту, ухвалює необхідні пропозиції...».

Спільна компетенція Союзу з державами-членами означає, що у визначених установчими договорами сферах як інститути ЄС, так і держави-члени можуть приймати обов'язкові законодавчі акти. Близька 300 статей Договорів передбачають здійснення спільної компетенції.

Спільною вважається компетенція, яка не відноситься до сфер виключної та доповнюючої компетенції (ст. 4 ДфЄС). Держави-члени можуть реалізувати свою компетенцію до тих пір, поки Союз не скористався своєю компетенцією. Якщо Союз вирішив зупинити використання своєї компетенції, то держави-члени можуть знову здійснювати свою компетенцію (п. 3 ст. 2 ДфЄС, Протокол про здійснення спільної компетенції).

Спільна компетенція охоплює такі сфери, як внутрішній ринок; соціальна політика стосовно аспектів, визначених даним Договором; економічне, соціальне й територіальне згуртування; сільське господарство та рибальство; навколишнє середовище; захист споживачів; транспорт; транс-європейські мережі; енергія; простір свободи, безпеки й правосуддя; загальні проблеми безпеки в сфері охорони здоров'я стосовно аспектів, визначених установчими договорами. Цей перелік доповнюють сфери, у яких спільна компетенція здійснюється за умови, що це не буде заважати державам-членам реалізовувати власну компетенцію. До них відносяться наукові дослідження, технологічний розвиток і космос, а також співробітництво заради розвитку та гуманітарна допомога (п. 3, 4 ст. 4 ДфЄС).

Доповнююча компетенція Союзу є новою категорією, новелою Лісабонського договору. У межах цієї компетенції інститути Союзу розробляють та приймають акти, що спрямовані на підтримку, координацію або доповнення правового регулювання дій держав-членів, не підміняючи при цьому їхню компетенцію у відповідних сферах. Специфікою прийнятих у межах доповнюючої компетенції юридично обов'язкових правових актів Союзу є їх функціональне призначення, вони не передбачають гармонізацію законодавства держав-членів (п. 5 ст. 2 ДфЄС).

Сферами доповнюючої компетенції на європейському рівні є охорона й поліпшення здоров'я людей; промисловість; культура; туризм; освіта, професійна підготовка й спорт; цивільна оборона; адміністративне співробітництво (ст. 6 ДфЄС).

Спеціальна компетенція Союзу не зазначається в положеннях установчих договорів, вона впливає зі змісту статті 5 та п. 3 статті 2 ДфЄС і стосується сфер, які, хоча й визначені в установчих договорах, однак не входять до виключної, спільної й доповнюючої компетенції.

Спеціальною компетенцією Союз наділений у сфері координації економічної політики держав-членів і політики зайнятості (ст. 120 – 126, ст. 145 – 150). Для здійснення такої координації інститути Союз можуть видавати регламенти, рекомендації, (ст. 121), які можуть мати тимчасовий характер (п. 12 ст. 126), а також інші акти, що відносяться до категорії «м'яке право».

Інша сфера спеціальної компетенції – сфера зовнішньої політики та політики безпеки (СЗППБ), включно з поступовим формуванням спільної політики безпеки і оборони (СПБО) (п. 4 ст. 2 ДфЄС).

Свою законотворчу компетенцію інститути ЄС реалізують на основі у межах двох механізмів – міжнародного договірної механізму та інституційного механізму.

Перший – є основою для розробки та укладення міжнародних договорів та угод, за допомогою яких регулюють відносини між суб'єктами європейської інтеграції в Євросоюзі, якими є держави-члени, інтеграційні об'єднання, фізичні та юридичні особи держав-членів [7, с. 742].

Доречно зазначити, що характерною особливістю договірної механізму в Євросоюзі є участь у ньому наднаціональних інститутів ЄС та певні процедури розробки та укладення міжнародних договорів та угод, притаманні тільки ЄС. Дуже влучно підкреслив особливості договірної механізму в Євросоюзі директор Інституту європейських досліджень НАН України А. І. Кудряченко, зазначаючи, що «певне коло дослідників не безпідставно ввели в обіг, на перший погляд, досить парадоксальну сентенцію, яка в загальних рисах зводиться до наступного: міжевропейськи відносини розвиваються не на основі дипломатії, а на основі демократії. Цьому сприяють міждержавні та наднаціональні структури ЄС» [8, с. 17].

Слід відмітити, що на основі договірної механізму створюється незначна, однак найбільш вагома частина правових актів ЄС, у тому числі установчі договори. Крім того, відбувається їх ревізія шляхом внесення змін та доповнень, а також підготовка та укладення міжнародних угод.

Домінуючою для забезпечення розвитку інтеграційних процесів є законотворчість, що здійснюється в межах інституційного механізму: норми, що регулюють інтеграційні процеси, містяться переважно в правових актах вторинного законодавства, що приймаються інститутами Євросоюзу.

Засобом реалізації законотворчої компетенції інститутів ЄС слугують відповідні методи. До них відносяться: комунітарний (наддержавний (*community method* або *Union method*) метод прийняття рішень та міждержавний (міжурядовий (*intergovernmental*) метод. За останні десять років до них додалися ще

відкритий метод координації (open method of coordination), який включає методи саморегуляції (self-regulation) та спільної регуляції (co-regulation).

До 1990 р. основним методом, закріпленим і підсиленою положеннями установчих договорів, був запропонований Ж. Моне комунітарний метод прийняття рішень, що передбачав прийняття правових актів на рівні Союзу, і фактично зводився до діалогу між Радою й Комісією, при цьому, поступово розширювалися повноваження Парламенту ЄС і його участь у законотворчому процесі.

За визначенням Комісії, комунітарний метод є гарантом збереження різноманітності та ефективності діяльності Союзу. Він забезпечує рівне ставлення до всіх держав-членів від найбільших до найменших. Він дає можливість обирати між різними інтересами, пропускаючи їх через два послідовні фільтри: загальний інтерес – на рівні Комісії; та демократичне представництво, європейське й національне, – на рівні Ради та Європейського Парламенту, що здійснюють законодавчу владу Союзу [9].

З точки зору Комісії, комунітарний метод полягає в наступному: монополія права Комісії на законодавчу ініціативу, законодавчі й бюджетні акти приймаються Радою (яка представляє держави-члени) та Європейським Парламентом (який представляє громадян), використання кваліфікованої більшості при голосуванні в Раді, що є важливим елементом у забезпеченні ефективності цього методу, а також виключне право Європейського Суду визнавати акти ЄС законними [10].

Цей метод вважається жорстким із точки зору централізації та підходу до прийняття рішень «з гори до низу». Прикладом найбільш жорсткої форми комунітарного методу є сфера європейської грошово-кредитної політики, за яку відповідає Європейський центральний банк (ЄЦБ), що діє незалежно, і його мандат може бути зміненим лише за результатом одностайного рішення держав-членів ЄС. ЄЦБ має достатньо владних повноважень аби запобігти будь-якої спробі з боку окремих національних урядів підштовхнути економічне зростання шляхом менш жорсткої фінансової політики, ніж такої, що потрібна для підтримки цінової стабільності, що прийнята в якості головного пріоритету.

Розширення сфер діяльності ЄС, коли в Маастрихтський договір було додано сфери зовнішньої політики та політики безпеки та співробітництва в сфері охорони правопорядку та правосуддя в кримінальних справах, було поштовхом до запровадження міждержавного (міжурядового) методу прийняття рішень.

Міждержавний (міжурядовий) метод полягає в наступному: право законодавчої ініціативи Комісія поділяє з державами-членами через їх представників у Раді, але це стосується окремих сфер діяльності, Рада ухвалює рішення переважно одноголосно; Парламент не бере участі в законотворчому процесі, виконуючи консультативну функцію, Суд відіграє теж незначну роль, окремі сфери взагалі не підпадають під його юрисдикцію, наприклад, СЗППБ (ст. 275 ДфЄС) [10].

З прийняттям Лісабонського Договору відбулася значна комунітаризація простору свободи, безпеки та законності (ст. 67 – 87 ДфЄС). Для врегулювання відносин у сфері забезпечення внутрішнього порядку та безпеки, а також у сфері співробітництва поліції та судових органів розробляються такі ж самі правові інструменти, як і для сфери функціонування єдиного внутрішнього ринку – регламенти, рішення, тощо.

Застосування та поширення комунітарного й міждержавного методів прийняття рішень на рівні ЄС є визначальним фактором законодавчого забезпечення розвитку європейської інтеграції. Однак, ставлення до них європейської політичної еліти неоднозначне. Як зазначив член Європейського Парламенту Г. Верховстадт, інтеграцію в ЄС забезпечує комунітарний метод і майбутнє Європи залежить від того, яким його бачить політична еліта – Європою окремих держав-членів (міждержавний метод), або єдиною політичною Європою (Союз, оснований на комунітарному методі) [11].

Наднаціональні інститути ЄС вважають вдосконалення комунітарного методу одним із найважливіших завдань. Як зазначено в Білій книзі «Європейське врядування»: «Комунітарний метод Співтовариства добре служить Союзу майже півстоліття. Він продовжує це робити, але він повинен бути оновлений та зміцнений як метод, на основі якого відбувається розширення Союзу. Це означає забезпечення того, що Комісія ініціює розробку законодавства та відповідає за його реалізацію, Рада і Європейський Парламент приймають законодавство, а національні й регіональні учасники – беруть участь у підготовці законодавчих пропозицій».

Перші спроби введення нових «альтернативних методів» регулювання суспільних відносин, відбулися ще на початку 90-х років. Пропозиції стосовно застосування альтернативних методів регулювання суспільних відносин щодо формування єдиного ринку ЄС містилися в Плані дій щодо покращення регулювання (Додаток до Білої книги «Європейське врядування», 2001 р.) [9]. Застосування альтернативних методів рекомендувалося в тих випадках, коли в регулюванні за допомогою

нормативно-правових актів Союзу не має конкретної потреби або воно не є однозначно підходящим [12].

У той самий час Комісією був запропонований відкритий метод координації (ВМК) [9]. У Лісабонській стратегії 2000 р. та Білій книзі «Європейське врядування» 2001 р. зазначалося, що в певних сферах законотворча діяльність Співтовариства може доповнюватися або посилюватися використанням, так званого, «відкритого методу координації» задля розвитку співробітництва, обміну найкращими практиками та узгодження спільних цілей і настанов для держав-членів, що іноді має підкріплюватися національними планами дій.

Метод ґрунтується на регулярному моніторингу прогресу в досягненні поставлених цілей, дозволяючи державам-членам порівнювати свої зусилля й учитися на досвіді інших. Його не використовують, коли можливою є законодавча діяльність згідно з комунітарним методом Співтовариства.

Про ефективність застосування координації політик та заходів в межах ВМК свідчить її закріплення в положеннях установчих договорів, наприклад, у статтях 5, 6, 40, 64, 73, 168 ДфЄС, тощо.

У межах ВМК знайшли своє відображення саморегуляція та спільна регуляція, що застосовуються на вибір у залежності від особливостей випадків, часто як щось проміжне між нормативним регулюванням та добровільністю взятих зобов'язань [13, с. 11].

Прикладом застосування цих методів може слугувати врегулювання лобістської діяльності на рівні ЄС, що не передбачено положеннями установчих договорів. За даними Ради Європи, у Брюсселі діє понад 15 тисяч лобістів, з яких понад 2 600 мають у Брюсселі постійні офіси та здійснюють лобістську діяльність в інститутах ЄС [14].

Європейський Парламент став першим європейським інститутом, що регламентував лобістську діяльність у своїх стінах. Однак, для лобістів більший інтерес представляла участь у процесі підготовки законодавчих пропозицій. Комісія в Зеленій книзі запропонувала врегулювання цього питання наступним шляхом. Комісія, використовуючи інформаційно-комунікаційні технології, на своєму сайті запроваджує добровільну систему реєстрації лобістів, із чітко визначеним стимулом для її здійснення, що полягає у наданні автоматичного запрошення до консультацій з питань, що становлять інтерес для лобістів, в інститутах ЄС. При цьому, лобістам було запропоновано самим розробити Загальний кодекс поведінки для всіх лобістів (Кодекс етики) та передбачити санкції за порушення норм Кодексу [15]. Доступ до першого реєстру європейських лобістів був відкритий 23 червня 2008 р.

Запровадження альтернативних методів регулювання супроводжувалося створенням нових форм правових інструментів, так званих «м'яких» правових інструментів, що не мають обов'язкової юридичної сили, до них відносяться: кодекси поведінки або кодекси етики (codes of conduct), декларації (declaration), хартії (charters), правила (rules), стандарти (standards), угоди щодо маркування та контрактні угоди (labels and contractual agreements), тощо.

Комісія відіграє активну координаційну роль у межах ВМК, приймаючи різноманітні «м'які» правові інструменти, що слугують своєрідним підґрунтям щодо визначення необхідності застосування законодавчих або інших правових інструментів для розв'язання конкретних проблем, що виникають.

ВМК став поступово використовуватися в законотворчості в контексті застосування широких консультацій із громадськістю, урядовцями, експертами й науковцями на виконання завдань, сформульованих у програмному документі «Європейське врядування»: «Комісія повинна прагнути досягати згоди з національними урядами. Усі проекти регламентів та директив, перш ніж бути прийнятими Радою або Комісією, направляються до держав для обговорення та визначення власної позиції. Сама Комісія не має права здійснювати процедуру їх прийняття без урахування позицій, інтересів, думок держав-членів ЄС» [9].

Слід зазначити, що концептуальні підходи до запровадження широких консультацій були закріплені в положеннях установчих договорів у редакції Лісабонського договору.

Крім того, на основі ВМК був розроблений механізм «оцінювання впливу» (impact assessment) [16] – потужний механізм «контролю якості» законодавчих ініціатив. Запровадженню в ЄС оцінювання впливу сприяли рішення самітів в Гьотеборзі (червень 2001 р.) та Лаакені (грудень 2001 р.), в яких зазначалося, що механізм оцінювання впливу дозволяє оцінити потенціальний вплив законопроекту або пропозиції на економічну, соціальну, екологічну та інші сфери суспільних відносин, а також значно допомагає при прийнятті рішень щодо спільних політик ЄС. Застосування механізму оцінювання впливу також допомагає з'ясувати чи необхідно приймати законодавчий акт на рівні ЄС або обґрунтовує відсутність такої необхідності, а також доцільність вибору форми правового акта.

Зазначимо, що в рамках ВМК суб'єктами законотворчої діяльності є Рада та Комісії, майже без участі інших інститутів, а також парламенти держав-членів. Прийняття «м'яких» правових інструментів

«невигідно» Європейському Парламенту в тому сенсі, що його участь у законотворчих процедурах не передбачається, а це стосується співвідношення сил в інституціональних рамках. Під юрисдикцію Суду «м'які» акти також не підпадають.

У деяких сферах, таких, як зайнятість, соціальна та імміграційна політика, «м'які» правові інструменти застосовують поряд із розробкою програм та законодавчих актів; в інших, де нормативно-правове регулювання передбачається в окремих випадках, їх застосовують для визначення проблеми на рівні ЄС. Прикладом може слугувати визначення на європейському рівні завдань для національних освітніх систем [17].

Правові інструменти, що розробляються в межах ВМК можна охарактеризувати як «такі, що щадять». На цьому фоні правові інструменти ВМК за своєю суттю є засобом, за допомогою якого можна знайти баланс між логікою ринку та цінностями європейської соціальної моделі, який би був прийнятний для всіх учасників [18, с. 28].

У сфері освіти та оподаткування правова основа для прийняття правових актів інститутами ЄС незначна або навіть не існує. Так, у сфері освіти відповідно до ст. 165 ДфЄС передбачено ухвалення заохочувальних заходів, а задачі ЄС у цій сфері зводяться до оформлення європейського виміру (п. 2 ст. 165 ДфЄС), підвищенню транснаціональної мобільності викладачів та учнів, сприянню співробітництву між школами та університетами різних країн. Хоча для ухвалення заохочувальних заходів і передбачено застосування звичайної законодавчої процедури, однак регулювання в цій сфері здебільшого передбачається за допомогою таких форм «м'яких» правових актів, як рекомендації, повідомлення, робочі документи, пілотні проекти. У сфері зайнятості та соціальної політики ВМК, навпаки, співіснує разом із процесами розробки та прийняття директив і регламентів, виконання яких є обов'язковим.

У цьому плані ВМК може слугувати доповненням основного (магістрального) для Європейського Союзу комунітарного методу прийняття рішень. Однак, викликає сумнів прогноз на майбутнє німецького професора Вернера Вайденфельда, який називає ВМК одним з альтернативних підходів, здатних у стратегічному плані суттєво змінити профіль майбутньої Європи, а сутність цього методу бачить в обмеженні ролі наднаціональних інститутів за рахунок визначення прийнятих усім суспільством цілей та контролю за додержанням домовленостей [19, с. 252].

Доцільно зазначити, що ВМК підкріплюється створенням європейських мереж співробітництва, які відіграють значну роль у широкому консультуванні на етапі розробки правових актів. До європейських мереж співробітництва окрім членів національних урядів входять також державні службовці, представники національних судів та місцевих адміністрацій, які тісно взаємодіють із приватними або суспільними групами та інститутами ЄС у сфері законотворчості.

Відкрита координація отримала поширення переважно в соціальних сферах (політика зайнятості, заходи по попередженню соціальної ізоляції, імміграційна політика, освіта, охорона природного середовища), а також в економіці, включаючи оподаткування. У рамках заходів ВМК суперечки між учасниками, які мають різні інтереси, не вирішуються напряму, а ніби згладжуються, «розмиваються» або «розосереджуються». Структури позицій учасників конфліктів у результаті стають більш еластичними, що позбавляє самі конфлікти безкомпромісності. Таким чином, політичний процес у цілому вдається розблокувати, оскільки зменшується потреба в детальному врахуванні всіх різнопланових інтересів одночасно, а шанси прийняти консенсусне рішення збільшуються [20, с. 228].

На даному етапі розвитку європейської інтеграції ВМК припустимо позиціонувати як допоміжний до комунітарного та міжурядового методів, оскільки мова йде про розвиток державами координації своїх національних курсів, що в результаті дозволяє інститутам ЄС, братися за нові задачі в особливо чутливих та делікатних сферах діяльності.

Список використаних джерел:

1. Bryce V. J. Methods of law-making in Rome and in England / V. J. Bryce // Studies in History and Jurisprudence. In 2 vol. – New York : Oxford University Press, 1901.
2. National Conference of State Legislatures // State Legislatures. – 2001. – September. – P. 12–15 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.apsanet.org/~lss/newsletter/jan02/sausage.htm>
3. McHugh M. H. The Judicial method / M H McHugh // Democracy and the Law: The Australian Bar Association Conference, London, England, 5 July 1998 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.hcourt.gov.au/assets/publications/speeches/former-justices/mchughj/mchughj_london1.htm
4. Cases 3, 4, 7/76 Kramer [1976]
5. Лиссабонский договор и интересы России [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.globalaffaires.ru/number/n_14567

6. Муравйов В. І. Види компетенції реформованого Європейського союзу / В. І. Муравйов, І. Березовська // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Міжнародні відносини. – 2009. – № 37. – С. 53–58.
7. Муравйов В. І. Договірний механізм Євросоюзу // Міжнародне право: Основні галузі / За ред. В. Г. Буткевича. – К. : Либідь, 2004. – С. 742–746.
8. Кудряченко А. І. Предисловіе / А. І. Кудряченко // Гулиев А. Д. Международно-правовой контекст внешних сношений в условиях глобализации / А. Д. Гулиев; за ред. А. І. Кудряченко. – К. : НАУ-друк, 2011. – 464 с.
9. European Governance a White Paper 25.7.2001. COM(2001) 428 final. – 86 p.
10. Explanatory note on the «Community Method» MEMO/02/102, Brussels, 22.05.2002 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference>
11. Speech by Guy Verhofstadt – 60 years since the Schuman Declaration [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.alde.eu/press/press-and-release-news/>
12. Interinstitutional Agreement of 16 December 2003 On better law-making // Official Journal of EU (C). – 31.12.2003. – С 321. – P. 1–7.
13. Best E. Alternative Methods and EU Policy-Making: What does «co-regulation» really Mean? / E. Best // EIPASCOPE. – 2008. – N 2. – P. 11–13.
14. Recommendation 1908 (2010) Lobbying in a democratic society (European code of good conduct on lobbying) 26 April, 2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.coe.int/.../Rec1908%20Lobbying%20democratic%20society.pdf.
15. Green Paper: European Transparency Initiative, 03.05.2006. – COM (2006) 194 final.
16. Impact assessment [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/governance/impact/index_en.htm
17. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on an Open Method of Coordination for the Community immigration policy (COM(2001)387 final, 11.7.01). – 15 p.
18. Стрежнева М. Сетевой компонент в политическом устройстве Евросоюза / М. Стрежнева // Международные процессы. – 2010. – Т. 8. – № 2 (23). – С. 26 – 32.
19. Weidenfeld V. Europas Alternativen: Gestaltungsoptionen für die große / V. Weidenfeld // Internationale Politik. – 2004. – № 7. – S. 251–263.
20. Kerber W. Policy learning in Europe: the open method of coordination and laboratory federalism / W. Kerber, M. Eckardt // Journal of European public policy. – March 2007. – № 14:2. – P. 227–247.

*** Гладкова Тетяна Леонідівна – кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник, головний консультант відділу теорії та практики законотворчої діяльності Інституту законодавства Верховної Ради України.**