

УДК 329:327(341ЄС)

О. Пістракевич

ОСОБЛИВОСТІ ЗАКОНОТВОРЧОГО ПРОЦЕСУ В ЄВРОПЕЙСЬКОМУ СОЮЗІ

Досліджено деякі особливості законотворчого процесу Європейського Союзу, набуті цим міждержавним утворенням як у попередні десятиліття становлення й розвитку, так і виявлені в останні роки після набуття чинності Лісабонського договору (2009 р.).

Ключові слова: законотворчий процес, Комісія, Європейський Парламент, Рада, правові акти, законодавчі акти, незаконодавчі акти.

Основним видом діяльності інституцій Європейського Союзу є регулювання, а не розподіл чи перерозподіл його витрат, доходів і штатного персоналу службовців, у порівнянні з національними урядами держав-членів. Регулювання в Європейському Союзі здійснюється через законотворчий процес, який є досить складним і довготривалим, що робить його не схожим на класичні форми законотворення в європейських та інших країнах світу. З іншого боку, існують традиційні законотворчі процедури, властиві як окремим державам, так і їх об'єднанням типу Європейського Союзу. Необхідність дослідження законотворчого процесу зумовлена очікуваннями ухвалення Угоди про партнерство та співробітництво між Україною та ЄС, зокрема імплементацію її положень.

Питання, пов'язані з багатьма аспектами життєдіяльності Європейського Союзу, детально і всебічно досліджуються насамперед зарубіжними науковцями, серед яких можна виділити таких авторів: як Р. Балль, Г. Волес, В. Врайт, М. Герроп, Л. Ентін, Т. Крістіансен, Н. Нугент, Е. Патерсон, Б. Гай Петерс, Дж. Петерсон, Р. Хейг, М. Шаклетон та інші. До кола вітчизняних науковців, які вивчають не лише інституційну систему ЄС, але й окремі складові законотворчого процесу, можна віднести Н. Колісниченко, В. Копійку, Я. Малика, В. Муравйова, І. Нагорну, Н. Рудік, О. Рудіка, Т. Шинкаренка, О. Оржель, В. Посельського, Л. Прокопенка, В. Стрельцова та інших. Однак вітчизняні науковці ще не досліджували численні нововведення Лісабонського договору в законотворчий процес, не кажучи вже про його особливості.

Враховуючи вищенаведене, доцільно зосередитися в межах цієї статті на деяких найважливіших особливостях законотворчого процесу в Європейському Союзі, що дасть змогу, крім того, критичніше сприймати вітчизняну систему законотворення.

Метою статті є дослідження окремих особливостей законотворчого процесу в Європейському Союзі, оновленого консолідованими версіями договорів.

Законотворчий процес у Євросоюзі часто плугають із процесом прийняття політичних рішень [1] або з участю кількох інституцій у законодавчому процесі [2].

До законотворчого процесу в Європейському Союзі, який ще називають процесом прийняття рішень, залучені різні інституції, серед яких чільне місце займають такі основні інституції, як Європейська Рада, Європейський Парламент, Рада Європейського Союзу, Європейська Комісія. Кожна з цих інституцій відіграє свою роль у законотворчому процесі, суть якої зводиться для Європейської Ради, наприклад, до

того, що вона визначає основні політичні напрями та пріоритети діяльності ЄС, для Європейської Комісії – до розробки та пропозиції нових законопроектів, а для Парламенту і Ради ЄС – до ухвалення законів.

Порядок і процедура прийняття рішень закріплені в положеннях засновницьких договорів Європейського Союзу. Усі європейські закони ґрунтуються на конкретних статтях договорів, які і є правовою основою законопроектів та які і визначають, яка саме законодавча процедура має застосовуватися.

Як і в кожній окремо взятій країні, в ЄС законотворчий процес є досить тривалим, передбачає певну кількість етапів, які в узагальненому вигляді зводяться до внесення пропозицій (законодавча ініціатива), їх обговорення та безпосереднього прийняття законодавчих актів.

Проте перед тим, як проаналізувати кожний із цих етапів, важливо насамперед з'ясувати деякі сутнісні ознаки правових актів Європейського Союзу, проекти яких прийнято спочатку пропонувати, потім – обговорювати, і лише після цього ухвалювати. Так, з грудня 2009 р., тобто з часу набуття чинності Лісабонського договору, який отримав офіційну назву консолідованих договорів, зокрема Договору про Європейський Союз (далі – ДЄС) та Договору про функціонування Європейського Союзу (далі – ДфЄС), в ЄС введено дві групи правових актів: законодавчі акти та незаконодавчі акти загального застосування. Законодавчими актами, як зазначається в ДЄС, є правові акти, ухвалені згідно з законодавчою процедурою, а незаконодавчі акти загального застосування приймаються для доповнення або внесення змін до певних неістотних елементів законодавчого акту [3].

Також важливо зазначити, що консолідовані договори зберегли традиційні правові акти, які були введені спочатку в Європейських Спільнотах, а потім і в Європейському Союзі (з 1992 р.). Ними є постанови, директиви, рішення, висновки та пропозиції (ст. 288 ДфЄС), які ухвалюються для виконання повноважень Союзу. Постанова має загальне застосування. Вона є обов'язковою в повному обсязі та повинна прямо застосовуватися в усіх державах-членах. Директива є обов'язковою щодо результату, якого необхідно досягти, для кожної держави-члена, якій її адресовано, проте залишає національним органам влади вибір форми та засобів. Рішення є обов'язковим у повному обсязі. Якщо рішення визначає тих, кому воно адресовано, воно є обов'язковим лише для них. Рекомендації та висновки не є зобов'язальними.

Таким чином, постанови, директиви, рішення, висновки та пропозиції як класичні правові акти, які традиційно виробляються і приймаються в процесі законотворення в Європейському Союзі, є одночасно і законодавчими та незаконодавчими актами, що є однією з особливостей як законотворчого процесу ЄС, так і його правової системи загалом.

Законотворчий процес передбачає щодо ухвалення правових, тобто законодавчих та незаконодавчих актів загального застосування, певні процедури, які поділяються на звичайну законодавчу процедуру та спеціальну законодавчу процедуру (ст. 289 ДфЄС).

Звичайна законодавча процедура полягає у спільному ухваленні Європейським Парламентом та Радою постанови, директиви або рішення за пропозицією Комісії. Ця процедура визначається в ст. 294 і передбачає перше читання та, за необхідності – друге читання, погодження та третє читання. Після вступу в дію Лісабонського договору звичайною законодавчою процедурою в ЄС стала процедура спільного ухвалення рішень, яка ґрунтується на принципі паритетності і передбачає, що ані Європейський Парламент,

ані Рада ЄС не можуть ухвалити закон без спільної згоди. Наразі, близько 95% законодавства ЄС приймається за процедурою спільного ухвалення рішень [4]. Спільна згода між Європейським Парламентом, Радою та Комісією та консультації, які вони можуть проводити між собою, передбачають встановлення відповідних положень щодо їхньої співпраці. З цією метою ці інституції можуть, згідно з Договорами, укласти міжінституційні угоди, які можуть бути зобов'язальними (ст. 295 ДфЄС).

Спеціальна законодавча процедура застосовується в окремих випадках, передбачених Договорами, щодо ухвалення постанов, директив або рішень Європейським Парламентом за участю Ради або Радою за участю Європейського Парламенту.

Перший етап законотворчого процесу в Євросоюзі передбачає внесення пропозицій, тобто відбувається практична реалізація законодавчої ініціативи відповідними суб'єктами. Особливістю цього етапу є досить неоднозначна визначеність суб'єктів законодавчої ініціативи. Так, з одного боку, ухвалення законодавчих актів Союзу можливе лише на підставі пропозиції Комісії, якщо інше не передбачено Договорами. Ухвалення інших актів відбувається на підставі пропозицій Комісії у випадках, передбачених Договорами. Тобто, ці положення ДфЄС виокремлюють Комісію з числа інших інституцій, наділивши її виключним правом законодавчої ініціативи. З цього приводу С. Гоці в одній зі своїх праць наголошує на тому, що Рада та, меншою мірою, Європарламент – обидві законодавчі сили не можуть діяти з власної ініціативи чи на вимогу однієї держави-члена, вони можуть діяти лише за умови пропозиції з боку Комісії [5].

З іншого боку, як передбачає положення пункту 4 ст. 289 ДфЄС, в окремих випадках, передбачених Договорами, законодавчі акти можуть ухвалюватися за ініціативою групи держав-членів або Європейського Парламенту, за рекомендацією Європейського центрального банку або на запит Суду чи Європейського інвестиційного банку. Тобто, коло суб'єктів законодавчої ініціативи розширено саме групою держав-членів ЄС та зазначених інституцій. Чи мають ці ініціативи “проходити” через Комісію – можна лише здогадуватись, оскільки прямої вказівки щодо цього немає, але є положення про ухвалення інших актів, яке відбувається на підставі пропозицій Комісії у випадках, передбачених Договорами.

Ще однією особливістю сучасного законотворчого процесу в Європейському Союзі є поповнення числа суб'єктів законодавчої ініціативи за рахунок громадян ЄС. У пункті 4 ст. 11 розділу II ДЄС “Положення щодо демократичних принципів” чітко закріплено право законодавчої ініціативи громадян Євросоюзу, згідно з яким щонайменше 1 млн громадян, що є громадянами значної кількості держав-членів, можуть запропонувати Європейській Комісії в межах її повноважень висунути будь-яку належну пропозицію з питань, щодо яких, на їхню думку, треба ухвалити правовий акт Союзу на виконання Договорів [6]. Процедури та умови, необхідні для такої пропозиції громадян, визначаються відповідно до частини 1 ст. 24 ДфЄС, яка, своєю чергою, передбачає, що Європейський Парламент та Рада, діючи за допомогою регламентів згідно зі звичайною законодавчою процедурою, ухвалюють положення щодо процедур та умов, необхідних для ініціативи громадян у значенні ст. 11 Договору про Європейський Союз, включаючи положення щодо мінімальної кількості держав-членів, із яких мають походити такі громадяни.

Отже, незважаючи на те, що на сьогодні, як справедливо зауважує О. Вдовиченко, в законотворчому процесі Комісії належить далеко не головна роль, проте саме вона дає

поштовх процесу розроблення певної норми права, ініціює законотворчість в Євросоюзі [7].

Наступні етапи законотворчого процесу в Євросоюзі передбачають обговорення запропонованих Комісією Європейському Парламентові та Раді законопроектів та безпосереднє прийняття (ухвалення) законодавчих актів. У ст. 294 ДфЄС досить детально описані стадії законодавчих процедур. Так, стадія першого читання передбачає, що обговорення законопроекту розпочинає Європейський Парламент, який ухвалює свою позицію в першому читанні та повідомляє про неї Раді. Якщо Рада затверджує позицію Європейського Парламенту, зазначений акт ухвалюється у формулюванні, що відповідає позиції Європейського Парламенту.

У разі, якщо Рада не затверджує позицію Європейського Парламенту, вона ухвалює свою позицію в першому читанні та повідомляє про неї Європейському Парламенту. Рада інформує Європейський Парламент у повному обсязі про причини, що спонукали її до ухвалення власної позиції в першому читанні. Паралельно і Комісія в повному обсязі інформує Європейський Парламент про свою позицію.

Стадія другого читання є логічним продовженням першого читання, яке не призвело до ухвалення законопроекту. Друге читання може початися за певних обставин, які чітко визначені в ст. 294 ДфЄС: якщо протягом трьох місяців після вищезгаданого повідомлення Радою та Комісією Європейського Парламенту він: а) затверджує позицію Ради у першому читанні або не приймає рішення, зазначений акт вважається ухваленим у формулюванні, яке відповідає позиції Ради; б) відхиляє позицію Ради у першому читанні більшістю членів свого складу, запропонований акт вважається не ухваленим; с) пропонує зміни до позиції Ради у першому читанні більшістю членів свого складу, то текст, змінений таким чином, передається Раді та Комісії, які надають висновок щодо цих змін. Іншими словами, головна роль на цій стадії законотворення відведена Європейському Парламентові. Як справедливо зауважує С. Хікс, за відносно короткий період часу законодавча політика Європейського Парламенту перетворилася на щось, що здається знайомим дослідникам двопалатних парламентів в інших демократичних політичних системах. Як у випадку з усіма законодавцями, уряди ЄС та члени ЄП намагаються створити законодавство, що задовольнить їхній електорат та групи підтримки, просуватиме власні кар'єри або сприятиме своїм ідеологічним цілям. Для досягнення своїх цілей вони організують свої інституції і конкурують/створюють коаліції один із одним у спосіб, подібний до способів, які використовуються в інших законодавчих системах [8].

Однак вищезазначеними діями стадія другого читання не закінчується, оскільки далі “законопроектним м'ячем” оволодіває Рада, яка протягом трьох місяців після отримання змін від Європейського Парламенту, діючи кваліфікованою більшістю: а) затверджує всі ці зміни, і цей акт вважається прийнятим; б) не затверджує всі ці зміни, після чого Голова Ради за згодою Голови Європейського Парламенту протягом шести тижнів скликає засідання Погоджувального комітету.

Протягом цих же трьох місяців Рада діє одностайно щодо внесення змін, щодо яких Комісія видала негативний висновок. Тобто, якщо на вищеописані можливі варіанти відношення Європарламенту до законопроекту Рада приймає рішення кваліфікованою більшістю, то стосовно такого відношення Комісії необхідна одностайність Ради під час прийняття нею певного рішення.

На погодження спірного тексту законопроекту відведено шість тижнів від дати скликання Погоджувального комітету на основі позицій Європейського Парламенту та

Ради в другому читанні. Стадія погодження також має свою чітко регламентовану процедуру і передбачає наступне: Погоджувальний комітет, до складу якого належать члени Ради або їхні представники та така сама кількість членів, що представляють Європейський Парламент, має своїм завданням досягнення згоди щодо спільного тексту кваліфікованою більшістю членів Ради або їхніх представників та більшістю членів, що представляють Європейський Парламент.

У роботі Погоджувального комітету бере участь і Комісія, яка висуває всі необхідні ініціативи для того, щоб повторно погодити позиції Європейського Парламенту та Ради. Якщо протягом шести тижнів від дати скликання Погоджувального комітету він не затверджує спільного тексту, запропонований акт вважається не ухваленим, після чого настає стадія третього читання.

Предметом третього читання є спільний текст, затверджений Погоджувальним комітетом протягом вищезгаданого шеститижневого періоду. Опрацювавши в процесі третього читання спільний текст Погоджувального комітету, Європейський Парламент діє більшістю поданих голосів, а Рада – кваліфікованою більшістю для ухвалення відповідного акту згідно з погодженим текстом. На це їм відведено шість тижнів від дати затвердження спільного тексту. Якщо їм не вдалось прийняти позитивне рішення, запропонований акт вважається неухваленим.

Вищезазначені тримісячний та шеститижневий строки, передбачені на різних стадіях законотворчого процесу, можуть продовжуватися за ініціативою Європейського Парламенту або Ради щонайбільше на один місяць або два тижні відповідно.

Наступною особливістю законотворчого процесу в Європейському Союзі є те, що ухвалення будь-якого виду правового акту – чи постанови, чи директиви, чи рішення – в попередніх засновницьких договорах не “закріплювалося” за якоюсь конкретною інституцією чи за їх групою, а було пов’язано, насамперед, із конкретними обставинами проблем, що потребували урегулювання. Такий підхід до законотворення в ЄС було успадковано і Лісабонським договором, що знайшло своє закріплення у ст. 296 ДфЄС. Її положення передбачають, що якщо Договори не визначають вид акту, який має ухвалюватися, інституції обирають його тип залежно від випадку згідно з процедурами, що застосовуються, та відповідно до принципу пропорційності. При цьому правові акти зазначають підстави, на яких вони ґрунтуються, та містять посилання на будь-які пропозиції, ініціативи, рекомендації, запити або висновки, що вимагаються Договорами. Важливою є новела про те, що під час розгляду проектів законодавчих актів Європейський Парламент та Рада утримуються від схвалення актів, що не передбачені відповідною законодавчою процедурою у цій сфері. Це дає змогу в процесі законотворення ухвалювати більш чіткі, зважені та адекватні правові акти, які наділені статусом законів.

Таким чином, цілком можна погодитися з думкою, що ЄС розробив складну, але ефективну законодавчу систему. Рада та Європарламент здатні вирішувати високотехнічне завдання регулювання єдиного ринку, який складається з більш ніж 500 млн споживачів, і задовольняти різноманітні, національні, секторальні та соціальні інтереси, яким загрожує процес гармонізації ринків держав-членів. Для вирішення цих завдань Рада, Європарламент перетворилися на високоорганізовані та децентралізовані законодавчі палати. Існує тенденція щодо досягнення консенсусу між цими двома палатами, а не існування конкуренції та розділення [9].

Не менш важливим у законотворчому процесі в Європейському Союзі після безпосереднього прийняття (ухвалення) законодавчих актів є їх підписання, опублікування

та набрання чинності. Відповідно до положень ст. 297 ДфЄС, законодавчі акти, ухвалені згідно зі звичайною законодавчою процедурою, підписуються Головою Європейського Парламенту та Головою Ради. Законодавчі акти, ухвалені згідно зі спеціальною законодавчою процедурою, підписуються Головою інституції, яка їх ухвалила. Законодавчі акти публікуються в Офіційному віснику Європейського Союзу. Вони набувають чинності з дати, вказаної в них, або за відсутності такої – на двадцятий день після їхнього опублікування.

Що стосується другої групи правових актів Європейського Союзу незаконодавчих актів загального застосування, які, як зазначалося вище, приймаються для доповнення або внесення змін до певних неістотних елементів законодавчого акту, то вони, ухвалені у формі постанов, директив або рішень, коли такі не зазначають, кому вони адресовані, підписуються Головою інституції, яка їх ухвалила. Постанови та директиви, які адресовано усім державам-членам, а також рішення, які не зазначають тих, кому вони адресовані, публікуються в Офіційному віснику Європейського Союзу. Вони набувають чинності з дати, вказаної в них, або за відсутності такої – на двадцятий день після їхнього опублікування. Інші директиви та рішення, які визначають тих, кому вони адресовані, повідомляються тим, кому їх було адресовано, та набувають чинності після такого повідомлення.

Дослідивши деякі сутнісні особливості правових актів Європейського Союзу та процесу їх творення, що в сукупності створює загальну уяву про здійснення інституціями ЄС законодавчої функції (поряд із виконавчою та судовою), після цього доцільно розглянути інші, не менш цікаві і важливі питання, пов'язані з виробленням та прийняттям європейських законів. Йдеться, зокрема, про такий широко застосовуваний у законотворенні спосіб вдосконалення нормативно-правових актів, як спосіб делегування, який в умовах Європейського Союзу по-суті “породжує” ще один тип правових актів – делегований. Це випливає зі змісту положення пункту 1 ст. 290 ДфЄС про те, що законодавчі акти можуть делегувати Комісії повноваження ухвалювати незаконодавчі акти загального застосування для доповнення або внесення змін до певних неістотних елементів законодавчого акту. Цілі, зміст, сфера застосування та тривалість делегування повноважень чітко визначаються в законодавчих актах. Істотні елементи сфери закріплюються за законодавчими актами та відповідно не є предметом делегування повноважень.

Делегування повноважень Комісії супроводжується чітко встановленими в законодавчих актах умовами, які можуть бути такими: а) Європейський Парламент або Рада можуть прийняти рішення скасувати делегування; б) делегований акт може набути чинності, лише якщо Європейським Парламентом або Радою не було висловлено жодного заперечення протягом періоду, встановленого законодавчим актом. Для цілей пунктів (а) та (б) Європейський Парламент діє більшістю складу своїх членів, а Рада – кваліфікованою більшістю. До заголовку делегованих актів додається прикметник “делегований”.

Ще однією особливістю законотворчого процесу в Європейському Союзі є вироблення імплементаційних повноважень (ст. 291 ДфЄС), які закріплюються в зобов'язальних актах Союзу для їх реалізації. Процес реалізації правових актів ніби передбачає зустрічний рух, в якому, з одного боку, держави-члени ухвалюють всі заходи національного законодавства, необхідні для впровадження актів Союзу, що є зобов'язальними, а з іншого – у разі потреби в уніфікованих умовах для впровадження

цих зобов'язальних актів Союзу такі акти покладають імплементаційні повноваження на Комісію, а у належним чином обґрунтованих окремих випадках та у випадках, передбачених ст. 24 та 26 Договору про Європейський Союз, – на Раду. Як наслідок, створюється своєрідний “імплементаційний режим”, який повинен сприяти успішному втіленню в життя положень правових актів ЄС. При цьому Європейський Парламент та Рада, діючи за допомогою постанов згідно зі звичайною законодавчою процедурою, заздалегідь встановлюють правила та загальні принципи стосовно механізмів контролю з боку держав-членів реалізації Комісією імплементаційних повноважень. Для чіткості в класифікації правових актів до заголовку імплементаційних актів додається слово “імплементаційний”.

Вищевикладене дає підстави зробити певні **висновки**, суть яких зводиться до наступного:

1. Законотворчий процес в Європейському Союзі має низку особливостей, які стосуються спочатку права законодавчої ініціативи. Окрім Європейської Комісії, ініціювати прийняття законів можуть також: група держав-членів, Європейський Парламент, Європейський центральний банк, Суд, Європейський інвестиційний банк та громадяни. Однак їхня законодавча ініціатива має бути відповідним чином “опрацьована” Комісією, після чого може бути включена в законотворчий процес.

2. Особливістю законотворчого процесу в Європейському Союзі є також відсутність чіткого закріплення за якоюсь конкретною інституцією чи за їх групою ухвалення будь-якого виду правового акту – постанови, директиви чи рішення. Згідно з успадкованою практикою, закріпленою в консолідованих договорах, у разі, якщо Договори не визначають вид акту, який має ухвалюватися, інституції обирають його тип залежно від випадку згідно з процедурами, що застосовуються, та відповідно до принципу пропорційності. При цьому правові акти зазначають підстави, на яких вони ґрунтуються, та містять посилання на будь-які пропозиції, ініціативи, рекомендації, запити або висновки, що вимагаються Договорами.

3. Оновлений консолідованими договорами, законотворчий процес Європейського Союзу передбачає певні вдосконалення, зокрема в частині забезпечення належної реалізації правових актів. Нововведеннями є делеговані повноваження Комісії, імплементаційні повноваження, імплементаційні акти, які повинні не лише упорядкувати величезний масив європейських правових актів, але й закласти підходи і принципи їх реалізації.

Предметом розгляду у подальших розвідках стане докладне вивчення проблем, пов'язаних із виконанням правових актів ЄС.

Література

1. Шкуро А. Як приймаються політичні рішення в ЄС [Електронний ресурс] / А. Шкуро. — Режим доступу : http://www.irf.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=42066:2014-01-17-11-56-10&catid=28:news-euro&Itemid=32.

2. Вдовиченко О. І. Демократизація законодавчого процесу в Європейському Союзі [Електронний ресурс] / О. І. Вдовиченко. — Режим доступу : <http://radnuk.info/statii/547-evro/14583-2011-01-18-06-09-20.html>.

3. Установчі договори Європейського Союзу (консолідовані версії) [Текст] / пер. Державного департаменту з питань адаптації законодавства ; за заг. ред. О. Зеркаль. — К. : Ніка-Прінт, 2010. — С. 170—173.

4. European Union. Power and policy-making / ed. by J. Richardson. — Third edition. — [S. p.] : Nuffield College. University of Oxford, 2006. — 408 p.

5. Гоці С. Європейська Комісія. Процеси ухвалення рішень і виконавчі повноваження [Текст] / С. Гоці ; пер. з італ. — К. : К.І.С., 2006. — С. 126.

6. Установчі договори Європейського Союзу (консолідовані версії)... — С. 21.

7. Вдовиченко О. І. Демократизація законодавчого процесу в Європейському Союзі...

8. Хікс С. Політична система Європейського Союзу [Текст] / С. Хікс ; пер. з англ. — Х. : [б. в.], 2008. — С. 85.

9. Там само. — С. 84, 85.

A. Pistrakevych

PECULIARITIES OF LEGISLATIVE PROCESS IN THE EUROPEAN UNION

Some peculiarities of legislative process of the European Union acquired by this international formation in previous decades of implementation and development, as well as discovered in recent years after the entry into force of the Lisbon Treaty (2009) are studied.

Key words: legislative process, the Commission, the European Parliament, the Council, legal acts, non legal acts.