

УДК 340.12:061.1□С

ПРОЦЕДУРИ ПРИЙНЯТТЯ РІШЕНЬ В ЄВРОПЕЙСЬКОМУ СОЮЗІ PROCEDURES FOR THE ADOPTION OF LEGAL ACTS OF THE EUROPEAN UNION

Довгань Г.В.,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри теорії та філософії права
Львівського національного університету імені Івана Франка

Стаття присвячена аналізу процедур прийняття правових актів в Європейському Союзі, які передбачені Лісабонським договором. Розкрито особливості звичайної законодавчої процедури та спеціальної законодавчої процедури. Особлива увага приділена консультативній процедурі як різновиду останньої.

Ключові слова: звичайна законодавча процедура, спеціальна законодавча процедура, законодавчі акти, консультативна процедура, погоджувальний комітет.

Статья посвящена анализу процедур принятия правовых актов в Европейском Союзе, которые предусмотрены Лиссабонским договором. Раскрыты особенности обыкновенной законодательной процедуры и специальной законодательной процедуры. Особое внимание уделено консультативной процедуре как разновидности последней.

Ключевые слова: обыкновенная законодательная процедура, специальная законодательная процедура, законодательные акты, консультативная процедура, согласительный совет.

The article is devoted to the analysis of procedures for the adoption of legal acts of the European Union under the Lisbon Treaty. Special features of the ordinary legislative procedure and special legislative procedure have been clarified. Special attention is paid to the procedure of consultation.

Key words: ordinary legislative procedure, special legislative procedure, legal acts, procedure of consultation, the Conciliation Committee.

Постановка проблеми. Євроінтеграція є головним та незмінним зовнішньополітичним пріоритетом України, що закріплений у Законі України «Про основи національної безпеки України», Постанові Верховної Ради України «Про основні напрями зовнішньої політики України», Посланні Президента України до Верховної Ради України. 30 березня 2012 р. глави переговорних делегацій України та Європейського Союзу парафували текст Угоди про асоціацію України з ЄС. Право Європейського Союзу та його інституційна система зазнали серйозного реформування у зв'язку із прийняттям Лісабонського договору 2007 р. Нововведення було запроваджені і до механізму правотворчості в межах ЄС. З огляду на стабільний розвиток тісної співпраці нашої держави із ЄС, дослідження правотворчого процесу в ЄС становить актуальну проблему сучасної правової науки в Україні.

Стан дослідження. Окремі аспекти правотворчого процесу в Європейському Союзі досліджували В. М. Довгань, Н. Т. Ебралідзе, М. Л. Ентін, С. Ю. Кашкін, М. Н. Марченко, М. М. Микієвич, Ю. В. Ничка, Н. Д. Тазієв. Проте, недостатньо уваги приділяється аналізу тих змін, які були запроваджені у цей процес Лісабонським договором.

Метою статті є аналіз процедур прийняття правових актів в Європейському Союзі, які передбачені Лісабонським договором.

Виклад основного матеріалу. Згідно із Лісабонським договором, запроваджуються дві процедури прийняття рішень: звичайна законодавча процедура та спеціальна законодавча процедура. Основним різновидом останньої є процедура консультацій, при використанні якої можливі два варіанти процедури санкціонування: 1) Європейський парламент після схвалення Радою Європейського Союзу (далі – Рада ЄС) приймає рішення або, 2) Рада ЄС після схвалення Європейським парламентом приймає рішення. Вибір різних видів законодавчих процедур залежить від конкретного питання, точніше від виду компетенції, до якої він відноситься. Звертає увагу той факт, що хоча термін «європейський закон» у Лісабонському договорі не використовується, тим не менш містяться поняття «законодавча процедура» та «законодавчі акти».

Згідно із ст. 289 Договору про функціонування ЄС (далі – ДФЄС), звичайна законодавча процедура полягає у прийнятті регламенту, директиви, рішення спільно Європейським парламентом та Радою ЄС за пропозицією Комісії [1].

З прийняттям Лісабонського договору звичайна законодавча процедура стала основною серед усіх інших процедур прийняття рішень у ЄС. Ця процедура надає рівні правотворчі можливості Європейському парламенту та Раді ЄС щодо широкого кола питань, зокрема це сфера економіки, імміграції, транспорту, енергетики, охорона природного навколишнього середовища, охорона прав споживачів. Більшість європейських правових актів тепер приймається спільно Європейським парламентом та Радою ЄС, тим самим посилюється роль Європарламенту. Це свідчить про чергове зміцнення ролі Європарламенту у механізмі управління ЄС.

Особливості цієї процедури полягають у наступному: 1) Комісія надсилає свій проект Парламенту та Раді ЄС; 2) обидва інститути по черзі два рази аналізують проект та обговорюють його; 3) якщо після двох читань не досягнуто порозуміння, проект передається до погоджувального комітету, який складається з рівної кількості представників Парламенту та Ради ЄС; 4) представники Комісії також приймають участь у засіданнях комітету та приймають участь у дискусії; 5) коли комітету вдається знайти консенсус, погоджений текст надсилається до Парламенту та Ради ЄС для третього читання, щоби можна було остаточно прийняти його як правовий акт; 6) остаточне порозуміння між обома інститутами свідчить про безсумнівне прийняття акту; 7) навіть якщо погоджувальний комітет спільно узгодить текст, Парламент може відхилити запропонований правовий акт більшістю голосів [2].

За своїми основними параметрами звичайна законодавча процедура загалом подібна до процедури спільного прийняття рішень, яка була передбачена ст. 251 Договору про Співтовариство (в редакції Ніщського договору) [3]. Вона застосовувалася до 37 питань, які були передані до компетенції ЄС. Сьогодні звичайна законодавча процедура застосовується приблизно до 80 питань.

Слід зазначити, що аналогічна процедура передбачалася Договором про Конституцію для Європи. Ідея полягала у тому, щоби зменшити навантаження на законодавчий процес у ЄС, поєднавши елементи кількох законодавчих процедур у дві основні процедури прийняття рішень – загальну (типову) та особливу. Особлива процедура визначалася по-різному, залежно від специфіки сфери, у котрій вона застосовується. Натомість більш поширеною планувалося зробити звичайну (типову) процедуру прийняття рішень, яка би складалася з практикованих вже у європейському законотворенні трьох читань, доповнених елементом узгодження. Таким чином, процедура спільного рішення Європейського Парламенту та Ради Міністрів в якості стандартної законодавчої процедури повинна була посилити повноваження Парламенту, а відтак поліпшити представництво інтересів громадян ЄС у процесі прийняття рішень (згідно із Договором про Конституцію для Європи майже 95% правових актів ЄС мали прийматися за процедурою спільного рішення Ради Міністрів та Європейського Парламенту) [4, с. 83].

У спеціальному виданні, підготовленому Європейською комісією, яке називається «Ваш путівник по Лісабонському договору», до ключових положень договору віднесено збільшення кола сфер, щодо яких рішення приймаються спільно Європейським парламентом та Радою Міністрів. Для громадян ЄС це означатиме те, що їх представники – депутати Європейського парламенту, яких вони обирають безпосередньо, матимуть більше можливостей відстояти позицію населення своїх держав у правотворчому процесі. Запровадження звичайної законодавчої процедури зміцнило та розширило законодавчі повноваження Європейського парламенту. У брошурі наголошується на тому, що правотворчий процес в ЄС буде ґрунтуватися на подвійній законності (легальності) населення через своїх представників у Європейському парламенті та держав-учасниць через участь міністрів у Раді [5, с. 12, 16].

Згідно із ч. 2 ст. 289 ДФЄС, в особливих випадках, передбачених договорами, прийняття регламенту, директиви або рішення Європейським парламентом за участю Ради або Радою за участю Європейського парламенту здійснюється шляхом спеціальної законодавчої процедури [6].

Варто підкреслити, що незалежно від того, чи зазначені правові акти приймаються шляхом звичайної законодавчої процедури або спеціальної законодавчої процедури, вони вважаються законодавчими актами.

До спеціальних законодавчих процедур відноситься процедура консультацій, в рамках якої Парламент виносить висновок щодо проекту законодавчого акту перед прийняттям його у Раді. Європарламент може затвердити або відхилити проект акту або запропонувати до нього поправки. Рада не зобов'язана брати до уваги думку Парламенту, але згідно із рішенням Суду Справедливості вона не може прийняти рішення без отримання такого висновку. Слід зазначити, що термін «консультативна процедура» є терміном неофіційним, який використовується здебільшого у правовій доктрині.

Консультативна процедура з'явилася однією з перших у практиці Європейських співтовариств. Уряди держав-учасниць ЄС, не цілком довіряючи парламентаріям вирішення важливих питань функціонування Співтовариств, закріпили в установчих договорах порівняно обмежений перелік питань, вирішення яких передбачало участь Парламенту. Лише при наявності прямої вказівки в установчому договорі Рада або Комісія зобов'язані були звертатися за висновком Парламенту, але обов'язковим він не був. Консультаційна процедура мала по суті головним чином інформаційний характер. Практика, однак, показала, що Рада та Комісія нерідко зверталися за висновком Парламенту навіть у тих випадках, коли це безпосередньо в установчих договорах не передбачалося. Європарламент за допомогою свого регламенту вжив заходи для того, аби підвищити значення консультативної процедури. Він встановив, що Європарламент може за власною ініціативою скеровувати висновки Раді та Комісії. У практиці Європарламенту нерідко зустрічалися випадки обговорення питань та прийняття, якщо не на рівні пленуму, то парламентських комісій, рішень, у яких оцінювалася практика Ради або Комісії, особливо, якщо вони приймали рішення без інформування або тим більше без отримання висновку Парламенту [7, с. 243-244].

Консультативна процедура застосовується щодо обмеженого кола сфер правотворчості. Одержання висновку Парламенту вимагається, якщо приймаються міжнародні договори в рамках спільної зовнішньої політики та політики безпеки [8].

Процедура консультацій використовується у наступних сферах діяльності: 1) співробітництво поліції та судових установ у кримінальних справах; 2) зміни договорів ЄС; 3) дискримінація за расовою, статевою або етнічною належністю, за релігійними та політичними переконаннями, непрацездатністю, за віком та сексуальною орієнтацією; 4) сільське господарство, 5) візи, політичний притулок, імміграція та інші сфери, пов'язані зі свободою переміщення осіб; 6) транспорт (якщо значно впливає на регіон); 7) правила конкуренції; 8) податковий режим; 9) економічна політика; 10) посилене співробітництво, у тому числі порядок, який дозволяє групі держав працювати разом у певній сфері, навіть у тому випадку, коли інші держави-учасниці не приймають у цьому участі.

Іншими різновидами спеціальної законодавчої процедури буде порядок, коли законодавчий акт приймається одноособово Європарламентом, але після схвалення Радою, або, навпаки, одноособово Радою після схвалення Європарламентом. Цей порядок відомий у доктрині як «процедура санкціонування», яка має відповідно два варіанти. Перший варіант санкціонування («Європарламент після схвалення Радою приймає...») передбачений для ви-

дання законодавства про правовий статус депутатів Європарламенту, про реалізацію Європарламентом слідчих повноважень та про статус Європейського омбудсмена (§2 ст. 223, ст. 226, §4 ст. 228 ДФЄС) [9, с. 76].

Другий варіант передбачає, що в деяких законодавчих сферах вимагається згода Європарламенту в рамках спеціальної законодавчої процедури. Ця процедура надає Парламенту право вето. Роль Парламенту полягає в тому, щоби схвалити або відхилити проект без подальших поправок, а Рада не може поступити всупереч позиції Парламенту. Одержання згоди також потрібно в рамках поза законодавчої процедури, коли Рада укладає деякі міжнародні договори. Процедура згоди була запроваджена у 1986 р. Єдиним європейським актом. Вона використовувалася у двох сферах – питання вступу до ЄС та укладення договорів про співробітництво. Сфера застосування цієї процедури з кожною новою редакцією договорів розширювалася. Суть процедури полягає у тому, що рішення може бути прийнято за умови, що воно схвалене в ідентичній редакції як Радою, так і Європарламентом.

Як процедура не є законодавчою, вона часто використовується під час ратифікації ЄС деяких договорів, укладених ним або у випадках серйозного порушення основних прав, передбачених ст. 7 Договору про ЄС, вступу до ЄС нових членів або питання виходу держави з ЄС. В якості законодавчої процедури вона застосовується також у випадку прийняття нових законодавчих актів, які стосуються боротьби з дискримінацією. Європарламенту надається право вето, коли застосовується додаткова загальна правова основа відповідно до ст. 352 ДФЄС [10].

На сьогодні процедуру згоди використовується у таких сферах: 1) специфічні завдання Європейського центрального банку; 2) зміни системи або статуту Європейського центрального банку; 3) структурні фонди; 4) процедура виборів до Європарламенту; 5) певні міжнародні договори; 6) приєднання нових держав-учасниць.

Згідно з Лісабонським договором, зберігається процедура поглибленого співробітництва. Вона була запроваджена Амстердамським договором і по суті означає те, що не всі держави-учасниці просуваються на шляху європейської інтеграції з однаковою швидкістю. Щодо цього поняття використовується багато різних термінів: дифе-

ренційована європейська інтеграція, концентричні кола, багатошвидкісна Європа, вибіркова геометрія [11].

Процедура поглибленого співробітництва детально описана у ст. 326-334 ДФЄС. Згідно із ст. 329 ДФЄС, держави-члени, які бажають встановити між собою поглиблене співробітництво в одній із сфер, передбачених Договорами, крім сфер виключної компетенції та спільної зовнішньої політики та політики безпеки, скеровують Комісії заявку із вказівкою сфери застосування та цілей запланованого поглибленого співробітництва. Комісія може внести до Ради відповідну пропозицію. Якщо Комісія не вносить пропозицію, то вона повідомляє зацікавленим державам-членам про причини такого рішення. Якщо Комісія приймає пропозицію, то дозвіл щодо початку співпраці надається Радою за пропозицією Комісії та після схвалення Європейським парламентом. У випадку, якщо держави-учасниці бажають встановити поглиблену співпрацю у сфері спільної зовнішньої політики та політики безпеки, заявка надсилається Раді. Остання передає її Верховному представнику з питань зовнішніх відносин та політики безпеки, який дає свій висновок стосовно узгодженості запланованої співпраці із спільною зовнішньою політикою та політикою безпеки Союзу. Окрім цього, заявка передається Комісії, яка надає висновок щодо узгодженості запланованої співпраці з іншими напрямками політики Союзу. З інформаційною метою заявка скеровується також до Європарламенту. У всіх випадках Парламент повинен бути регулярно проінформований про розвиток посиленого співробітництва. Дозвіл розпочати поглиблену співпрацю надається на основі рішення Ради, ухваленого одностайно (ДФЄС, ст. 326-334) [12].

Висновки. Звичайна законодавча процедура, яка на сьогоднішній день використовується у ЄС поряд із спеціальною законодавчою процедурою, надає рівні правотворчі можливості Європейському парламенту та Раді ЄС щодо широкого кола питань. Це свідчить про чергове зміцнення ролі Європарламенту у механізмі управління ЄС. Для громадян ЄС це означатиме те, що їх представники – депутати Європейського парламенту, яких вони обирають безпосередньо, матимуть більше можливостей відстояти позицію населення своїх держав у правотворчому процесі ЄС.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the functioning of the European Union // Official Journal of the European Union. – 2010. – Volume 53 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eur-lex.europa.eu>.
2. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/en>.
3. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/12001C/htm/12001C.html>.
4. Тюшка А. В. Договір про Конституцію для Європи: генезис, юридична природа, політична цінність : монографія / А. В. Тюшка. – К. : КІС, 2007. – 228 с.
5. Your guide to the Lisbon Treaty. – Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2009. – 20 p.
6. Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the functioning of the European Union // Official Journal of the European Union. – 2010. – Volume 53 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eur-lex.europa.eu>.
7. Европейское право. Право Европейского Союза и правовое обеспечение защиты прав человека : учебник / рук. авт. кол. и отв. ред. Л. М. Энтин. – 2-е изд., пересмотр. и доп. – М. : Норма, 2008. – 960 с.
8. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/en/00c5e7159b/Consultation.html>.
9. Европейский Союз: основополагающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями (отв. ред. С. Ю. Кашкин). – М. : ИНФРА-М., 2008. – 698 с.
10. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/en/0087a559c8/Consent.html>.
11. Эдди Де Смайтер. Текущее развитие права Европейского Союза: Амстердамский договор [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://eulaw.edu.ru/documents/articles/amsterd_dogovor.htm.
12. Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the functioning of the European Union // Official Journal of the European Union. – 2010. – Volume 53 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eur-lex.europa.eu>.