

ПРАВОТВОРЧА ДІЯЛЬНІСТЬ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ КОМІСІЇ ЄС

В статті розглядаються окремі аспекти правотворчої діяльності Європейської комісії ЄС. Підкреслюється, що резервування позовів, завдяки яким основні інститути та держави-члени ЄС можуть звернутись до Суду ЄС з вимогою до Єврокомісії про скасування її акта, є важливим чинником високої якості її правотворчої діяльності. Зазначено, які нормативно-правові акти уповноважена створювати Єврокомісія.

Ключові слова: правотворча діяльність, директиви, регламенти, європейська комісія, суд, ЄС.



**Харчук Руслана
Семенівна,**

кандидат юридичних
наук, нотаріус Київ-
ського міського но-
таріального округу

Актуальність даного дослідження обґрунтовується тим, що сьогодні потребується суттєве удосконалення правотворчої діяльності органів виконавчої влади України. Але зробити це можливо лише шляхом значних та в деяких випадках болючих реформ та перетворень. Для того, щоб цей процес пройшов максимально ефективно та мав своїм наслідком реальні зміни, а не формальні дії, пропонуємо ознайомитися із досвідом окремих розвинених держав щодо правотворчих повноважень їх виконавчих органів. Якщо в попередніх дослідженнях ми розглядали досвід ФРН, Великобританії, США, РФ, то наразі звернемося до такого наднаціонального успішно функціонуючого утворення як ЄС і з'ясуємо основні засади правотворчої діяльності її виконавчих органів. Для досягнення поставленої мети в процесі наукового пошуку передбачається: визначити статус ЄС; окреслити його основні законотворчі та виконавчі органи; проаналізувати правотворчий процес Європейської Комісії ЄС.

Слід відзначити, що підняте нами питання неодноразово було предметом дослідження вчених-фахівців міжнародного права (таких як Л. Ентін, Ю. Кашкін, В. Пушкар'єв, К. Яловий, О. Лазор та інших), однак в нашому дослідженні ми пропонуємо зупинитись на ньому не з позицій міжнародно-правових засад, а з позицій позитивного досвіду для врахування в Україні під час реформ виконавчої влади.

Метою статті є аналіз правотворчої діяльності Європейської Комісії ЄС. Задля досягнення поставленої мети планується виконати наступні завдання: розкрити сутність і значення правотворчої діяльності Європейської Комісії ЄС; визначити повноваження Європейської Комісії ЄС в галузі нормотворення.

В спеціальній юридичній літературі відзначається, що Європейський Союз, що не в повній мірі є спроможним претендувати на державність «вестфальського» типу, тим не менш можна вважати міжнародним державним утворенням принципово нового зразка, в якому взаємодіє (в рамках загального переговорного порядку) широке коло учасників. У цьому контексті, такі наднаціональні інститути, як Європейська комісія (European Commission) або Європарламент (European Parliament, Europarl) не виступають лише агентами національної виконавчої влади, виходячи з того, що вони також діють і як самостійні суб'єкти влади – «як основні елементи інтеграційного простору». З цього приводу, М. Стрежнева зазначає, що наднаціональні органи ЄС в зростаючій мірі обмежують потужність і можливості окремих національних урядів, виходячи з чого, вчена задається питанням: така тенденція означає більше «управління» (governance) чи більше «уряду» (government) на регіональній арені? [1, с. 1]. Однак, з суто правової позиції, ми вважаємо таке питання не в повній мірі коректним, оскільки не всі вищезазначені вченою наднаціональні органи влади Союзу можна вважати елементами виконавчої гілки влади, головним чи-

ном, виходячи із суті Євросоюзу та його права.

Виходячи із специфічної правової природи Євросоюзу та його первинного (статутного) права можна зробити не суворий висновок, що його наднаціональними (союзними) органами виконавчої влади є наступні:

1. *Рада ЄС* (Council of the EU) – це міждержавний орган Союзу наділений найбільшими владними повноваженнями і є головним у процесі прийняття не тільки політичних, але й законодавчих рішень. По суті, Раду Міністрів не в повній мірі коректно називати органом, що реалізує виконавчу владу в ЄС. Разом з тим, виходячи з того, що сам Євросоюз є складним економіко-правовим явищем, можна стверджувати й аналогічне щодо створених ним інститутів влади.

Варто також зауважити, що основна частина повноважень Ради Міністрів, як органу влади, що володіє рисами виконавчого гілки влади, реалізується у вигляді діяльності міністрів, серед іншого: закордонних справ, фінансів, юстиції і внутрішніх справ, міністра сільського господарства і так далі.

Щодо питання повноважень Ради Міністрів в рамках правотворчості, то варто відзначити, що такий інститут, виступаючи на міжнародній арені від імені всього ЄС, на відміну від Європарламенту й Єврокомісії, повністю вільний у прийнятті нормативно-правових актів, головним чином в зовнішньополітичній галузі діяльності Союзу. Так, приміром, Рада ЄС компетентна видавати заяви, декларації та затверджувати резолюції до ведення

переговорів. Більш того повноваження цього органу влади охоплює право приймати нормативно-правові акти положеннями яких накладаються санкції щодо третіх держав. Зокрема, у випадках коли Єврокомісія приймає остаточне рішення (final findings) щодо держави в антидемпінговому процесі, вона обов'язково розсилає свій висновок, в якому обґрунтовується її рішення, усім зацікавленим особам, після чого обов'язково звертається до Ради ЄС з пропозицією: 1) застосування остаточних компенсаційних заходів; 2) закрити справу без застосування таких заходів.

2. *Європейська Комісія* (European Commission) – це основний виконавчий орган Євросоюзу який в законодавстві ЄС, як правило, розуміють в якості: 1) інституту виконавчої влади як такої; 2) колегії комісарів, яка виступає керівним органом ЄК як інституту.

Згідно з Лісабонським договором, з 2014 року не всі держави-члени ЄС зможуть делегувати в Єврокомісію своїх комісарів, як це має місце сьогодні, а лише дві третіх з них (тобто таке право буде надаватись методом ротації). Це питання є досить актуальним оскільки Єврокомісія, будучи в значній мірі пасивною в боротьбі за розширення своїх повноважень, тим не менш, виявляє значну активність в лобюванні інтересів різних груп: цей наднаціональний орган практикує проведення консультацій з групами експертів не тільки Європейського Союзу, а й із національними групами та транснаціональними компаніями. Тому вона, як і Європейський пар-

ламент, стала об'єктом уваги з боку бізнес-груп, і зіграла не останню роль у формуванні так званих «єврократів» [2, с. 27]. Тобто, представлення за методом ротації певних держав (в особі комісарів) в Комісії зможе відображатись на загальній політиці Союзу, а саме тому, що вузьке коло осіб є більш м'яким щодо процесів лобювання тих чи інших інтересів окремих держав-членів, третіх держав чи навіть бізнес-структур.

Єврокомісія компетентна створювати наступні нормативно-правові акти:

– *директиви* (directive). Директива є законодавчим актом Європейського Союзу, який зобов'язує всі держави-члени виконувати або утримуватися від виконання певних дій для досягнення конкретного результату, як правило, не регламентуючи засоби досягнення такого результату, залишаючи при цьому, свободу вибору форм і методів дій по їх виконанню, що є за своєю суттю умовною умовою [3, р. 2120].

Проект даного нормативно-правового акту створюється Комісією після консультацій зі штатом власних та національних експертів, до сфери яких входить (або потенційно буде входити) вивчення та/або вирішення поставлених проблем.

На відміну від регламентів, які починають безпосередньо застосовуватися на території держав-членів з моменту їх вступу в силу і які замінюють національне законодавство, директива встановлює мету, яку державам необхідно досягти, і в тому випадку якщо директива досить докладна, держави-члени (яким вона

адресована) повинні діяти в встановлених нею рамках [4, р. 90].

Важливо відзначити, що початковій практиці виконання директивних вказівок Єврокомісії не вважалося обов'язковим для держав-членів Союзу до того моменту поки вони не перебували на етапі імплементації у внутрішнє законодавство країни. Проте, в рамках доктрини і судової практики Суду ЄС була вироблена концепція прямого застосування (прямої дії) директив Комісії. Так, Суд розробив правило, відповідно до якого не реалізація або неналежне застосування норм директиви, може тягти за собою юридичну відповідальність. Так, наприклад, відповідно до рішення Суду ЄС по справі *Yvonne van Duyn v. Home Office* N 41/74 від 4 грудня 1974 р. [5], директива володіє прямою дією у випадках, якщо: закінчився граничний термін трансформації директиви в національне законодавство; положення директиви досить точні і безумовні (не програмні); директива містить положення про права приватних осіб щодо держави, які повинні захищатися судами держав-членів ЄС; директива регулює «вертикальні» правовідносини (між приватними особами та публічною владою), а не «горизонтальні» (приватних осіб між собою). Також в даному випадку є показовим рішення Суду ЄС у справі *Francovich v. Italy* [6], в якому встановлено, що держави-члени можуть нести матеріальну відповідальність у вигляді відшкодування збитків фізичним та юридичним особам, які особисто постраждали від невиконання державою директиви.

Разом з цим, на даний момент Комісія повноважна звертатися до Суду ЄС з позовом до держави-члена, яка після ухвалення директиви, у встановлені терміни її реалізації не виконала свої зобов'язання, що витікають з положень документа. Найчастіше, в директивах, які не є програмними (не містять в собі, у переважній мірі, комплекс норм-цілей і норм-завдань) від держави-члена вимагається внести конкретні зміни у свої внутрішні закони (транспозиційна директива) для того, щоб положення директиви були здійснені належним чином.

Також необхідно відзначити, що юридична сила затверджених і прийнятих Директив поширюється виключно на держави-члени Союзу, яким вони адресовані, зокрема на одне або групу таких держав. Потрібно зауважити, що практика демонструє також виключення з цього правила, головним чином, виключаючи директиви, пов'язані із загальною сільськогосподарської політикою ЄС, які усі без виключення адресуються всім державам-членам Союзу.

Важливо також зауважити, що серед експертів в галузі європейського адміністративного права побутує думка, відповідно до якої, вважається, що в даний час чітко простежується тенденція до посилення ролі наднаціональної Комісії на шкоду міждержавній Раді. Так стаття 293 Договору про функціонування Європейського Союзу (ст. 250 Договору про заснування Європейського співтовариства), містить правило, відповідно до якого: Рада «ухвалює за пропозицією Комісії», і «може вносити поправки

в цю пропозицію тільки одноголосно». Крім того, відповідно до цієї ж статті, «Комісія може вносити зміни в свою пропозицію протягом всієї процедури, які ведуть до прийняття акту Союзу». Тому, як зазначає О. Мещерякова, можна говорити про те, що наднаціональний елемент в Європейському Союзі посилюється за рахунок посилення ролі Єврокомісії, яка, володіючи правом законодавчої ініціативи, займає центральне місце в законодавчому процесі. А вплив груп інтересів, якому в значній мірі схильний цей наднаціональний інститут, ще більш посилює наднаціональну складову в її діяльності. З цієї точки зору, запропонований Лісабонським договором новий порядок формування Комісії, може слугувати лише додатковим джерелом протиріч в Європейському Союзі [2, с. 28–29].

– *регламенти* (regulation). Створення та прийняття таких нормативно-правових актів, власне як і директив, передбачалось ще ст.ст. 189, 288 Договору ЄС (раніше ст. 249 Римського договору), в якій, серед іншого, закріплювалась обов'язковість і безпосередність застосування регламентів.

Так, необхідно зазначити, що регламент Єврокомісії – це вид нормативного акту Європейського Союзу [3, р. 5], що набуває законодавчої юридичної сили у всіх державах-членах одночасно [4, р. 56–60] й має форму розпорядження, тому деякі науковці досить часто перекладають термін «регламенти» як «розпорядження» [Див. напр. 5, с. 59].

Регламент на відміну від директиви є актом прямого застосування і не вимагає прийняття національного

законодавчого акту [6, с. 26], оскільки такі документи носять абстрактний характер, адресовані необмеженому колу держав і призначаються для безпосереднього застосування на території всіх держав-членів без імплементації у національне право [7, р. 981].

Регламенти застосовуються на території держав-учасниць з моменту їх вступу в силу (на 20-й день після опублікування, якщо в регламенті не встановлено інше) (ст. 254 Договору про ЄС). З цього ж моменту перестають діяти норми національного права, які вступають в протиріччя з положеннями регламентів, не чекаючи, коли вони будуть офіційно скасовані. Необхідно відзначити, що в рішеннях у справах *Simmenthal I*, II Суд ЄС зазначив, що в силу принципу верховенства права ЄС норми союзних органів влади, що вступають в суперечність із національними нормами – автоматично визнають їх недійсними (скасовують) [8, р. 777].

Рада також може делегувати Єврокомісії законодавчі повноваження і, залежно від площі і відповідних законодавчих процедур, її інститути можуть приймати закони. Більш того ст. 288 Договору про ЄС не проводиться чітке розмежування юридичної сили між законодавчими актами та адміністративними актами, як це зазвичай робиться в національних правових системах.

Разом з тим, важливо зазначити систему стримувань і противаг в нормотворчості Єврокомісії. Зокрема, абз. 1 п. б ст. 51 Статуту Суду ЄС (Protocol on the Statute of the Court of Justice) від 17 квітня 1957 р.

[9] передбачено виключення з права, викладеного в пар. 1 ст. 256 Договору про функціонування ЄС, за яким для Суду резервуються позови, передбачені в ст.ст. 263 і 265 Договору про функціонування Європейського Союзу, які подаються державами-членами і спрямовані проти акту або бездіяльності Комісії на підставі пар. 1 ст. 331 Договору про функціонування Європейського Союзу. Крім того, в абз. 2 ст. 51 Статуту Суду ЄС, закріплено наступне: для Суду також резервуються позови, передбачені в тих же статтях, які подаються інститутами Союзу проти акту або бездіяльності Єврокомісії.

Підсумовуючи, питання вивчення регламентації правотворчої діяльності органів виконавчої влади Євросоюзу не досліджувалось в національній та зарубіжній доктрині права. Специфіка цього питання полягає у тому, що основним органом виконавчої влади в Євросоюзі є Єврокомісія, яка володіє широкими (особливо після прийняття та набрання законної сили Лісабонського договору) повноваженнями в галузі нормотворення, а саме: 1) наявність виключної законодавчої ініціативи (всі основні нормативно-правові акти, прийняті Радою або Радою спільно з Парламентом, розглядаються на основі проєктів, що вносяться Комісією); 2) розробляє висновки по нормативно-правовим актам та програмам Ради та Європарламенту (дотримання та виконання зауважень у висновках є обов'язковими до виконання суб'єктом прийняття акту); 3) пряма нормотворчість (розроблення та прийняття регламентів та

директив – тобто створення фундаменту вторинного праву Євросоюзу).

Список використаних джерел:

1. Стрежнева М. В. «Транспаритивные сети» в ЕС / М. В. Стрежнева // Международные процессы, январь-апрель 2008, Т. 6, № 1(16) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.mgimo.ru/files/62654/62654.pdf>.
2. Мещерякова О. М. Наднациональность в праве Европейского Союза и проблема суверенитета / О. М. Мещерякова. – М., 2010. – 42 с.
3. Folsom R. H., Lake R. B., Nanda V. P. (eds.) European Union law after Maastricht: a practical guide for lawyers outside the common market. / R. H. Folsom, R. B. Lake and V. P. Nanda (eds.) – The Hague: Kluwer. – 745 p.
4. Steiner J., Woods L., Twigg-Flesner Ch. EU Law, 9th ed. – J. Steiner, L. Woods, Ch. Twigg-Flesner // Oxford: Oxford University Press, 2006. – 695 p.
5. Витвицкая О., Горниг Г. Право Европейского союза / О. Витвицкая, Г. Горниг. СПб.: Питер, 2005. – 256 с.
6. Банковский А. В. Новый этап унификации международного частного права ЕС: РИМ II / А. В. Банковский // Журнал международного частного права. – 2006. – № 3. – С. 24–36.
7. Fratelli Variola S.p.A. v. Amministrazione italiana delle Finanze: Case 34/73: Judgment of the Court of 10 October 1973 // European Court Reports, 1973. – P. 00981.
8. Simmenthal S.p.A. v. Amministrazione delle Finanze dello Stato I, II [1976, 1979]: Case 35/76, 92/78 // European Court Reports, 1979. – P. 14.
9. Protocol on the Statute of the Court of Justice/protocol on the Statute of the Court Of Justice [Electronic resource]. – Mode of access: http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/12002M/htm/C_2002325EN.016701.html.

Харчук Р. С. Правотворческая деятельность Европейской Комиссии ЕС.

В статье рассматриваются отдельные аспекты правотворческой деятельности Европейской комиссии ЕС. Подчеркивается, что резервирование исков, благодаря которым основные институты и государства-члены ЕС могут обратиться в Суд ЕС с требованием к Еврокомиссии об отмене ее акта, является важным фактором высокого качества ее правотворческой деятельности. Указано, какие нормативно-правовые акты уполномоченная создавать Еврокомиссия.

Ключевые слова: правотворческая деятельность, директивы, регламенты, европейская комиссия, суд, ЕС.

Kharchuk R. S. Lawmaking activities of the European Commission of the EU.

The article deals with some aspects of legislative activities of the European Commission of the EU.

The author observes that the Commission is competent to create the following regulations: 1) directive. Directive is a legislative act of the European Union, which requires all Member States to make or refrain from performing certain actions in order to achieve a specific result, as a rule, not regulating the means of achieving that outcome, while leaving, the freedom of choice of forms and methods of action for their implementation that is inherently conditional condition; 2) regulations (regulation). Terms unlike directive is an act of direct application and does not require the adoption of national legislation.

Emphasized that the redundancy claims, whereby major institutions and Member States may apply to the Court of Justice requiring the Commission to abolish its act, is an important factor in the high quality of its legislative activities.

It is concluded that the main executive body of the European Union is the European Commission, which has broad (especially after the adoption and entry into force of the Lisbon Treaty) in rule-making powers, namely: 1) the exclusive legislative initiative (all major regulations adopted Council or the Council together with Parliament, considered on the basis of projects made by the Commission); 2) develop opinions on legal acts and programs of the Council and the European Parliament (compliance and enforcement of the comments in the findings shall be binding subject to the adoption of the act); 3) direct rule-making (preparation and adoption of regulations and directives - that create the foundation of secondary EU law).

Keywords: law-making activity, directives, regulations, European Commission, the court states, EU.

Стаття надійшла до редакції 23.10.2013