

## ПРАВО ЗАКОНОДАВЧОЇ ІНІЦІАТИВИ В ЄВРОПЕЙСЬКОМУ СОЮЗІ

Законодавча ініціатива полягає у внесенні до законодавчого органу уповноваженою на то особою (суб'єктом законодавчої ініціативи) пропозиції щодо ухвалення закону, яка підлягає розгляду в даному органі [1, с. 274]. В Європейському Союзі, у відповідності до чинних установчих договорів, головним інститутом, який здійснює право законодавчої ініціативи, виступає Європейська Комісія (далі – Єврокомісія, Комісія). Можна погодитися з думкою про те, що Єврокомісія наразі продовжує залишатися інститутом, який фактично монополізує право законодавчої ініціативи.

Право законодавчої ініціативи є одним з найбільш важливих повноважень Єврокомісії у сфері нормотворчості. Пріоритетність і значущість цього права особливо підкреслюється установчими договорами у старій редакції та повністю підтверджується Лісабонським договором. Не вдаючись до деталей існуючих у Союзі законодавчих процедур можна констатувати, що Комісія є ініціатором початку та активним учасником здійснення цих процедур. Іншими словами, законодавчий акт Союзу може бути ухвалений лише за пропозицією Комісії, окрім випадків, спеціально передбачених установчими актами. С. Гоці в одній із своїх праць з цього приводу наголошує: «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» [2, с. 126; 7, с. 171–184]. І хоча сьогодні в законотворчому процесі Комісії належить далеко не головна роль, проте саме вона дає поштовх процесу розробки тієї чи іншої норми права, ініціює законотворчість в Євросоюзі [3, с. 384]. Фактично руки в Європарламенту та Ради залишаються зв'язаними, допоки вони не отримали певної пропозиції Комісії. І навіть, якщо вони звернуться до Комісії із запитом розробити той чи інший законопроект, то зміст його буде визначатися саме Комісією. Звісно, її ініціативи можуть бути відхилені, проте можливості висунути альтернативний проект немає. А це означає, що роз-

<sup>1</sup> Кандидат юридичних наук, асистент кафедри міжнародного права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого.

робка політичного курсу об'єднання сконцентрована здебільшого в руках Єврокомісії. Крім того, з постійним розширенням сфер відання ЄС спостерігається й все більш широке використання Комісією права законодавчої ініціативи.

Одночасно правом ініціативи, окрім Комісії, відповідно до Лісабонських реформ безпосередньо були наділені також інші суб'єкти. Відповідно до п. 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 [4]. Наприклад, статті 129 або 219 ДФЄС передбачають можливість ухвалення рішень у фінансовій сфері Радою за рекомендацією Європейського центрального банку, а не Комісією, однак після проведення консультацій з Європейським Парламентом та Комісією. Тим не менш і у цьому випадку використовується альтернативна формула, бо Рада може діяти і за пропозицією Комісії, після проведення консультацій з Європейським Парламентом та Європейським центральним банком.

Однак, незважаючи на існування певних нюансів використання права законодавчої ініціативи, воно майже монополярно зберігається за Єврокомісією. Можливість ініціативи Комісії сьогодні обмежується здебільшого лише у сфері спільної зовнішньої політики і політики безпеки та спільної оборонної політики. Ініціатива тут, поряд з державами-членами, походить переважно від Верховного представника Союзу з іноземних справ і політики безпеки або ж від нього спільно з Комісією. Що ж стосується прийняття рішень у сфері простору свободи, безпеки і правосуддя (колишня третя опора), то стандартною процедурою тут стає загальна законодавча процедура, де законодавча ініціатива належить саме Комісії. Хоча слід пам'ятати, що на практиці у цій сфері продовжують діяти програми поглибленого співробітництва.

Існує ще одне важливе застереження, а саме, ст. 293 ДФЄС передбачено право Комісії змінити свою пропозицію у будь-який час протягом процедури ухвалення акта Союзу. А крім того, можна говорити про існування права вето Комісії на поправки її законопроектів. Та сама ст. 293 ДФЄС зазначає, що коли Рада діє за пропозицією Комісії, вона може вносити зміни до такої пропозиції, лише діючи одностайно, що на практиці виявляється зовсім не легко. Але, заради справедливості, слід вказати на те, що існують суттєві винятки із цього правила: під час загальної

законодавчої процедури або ж процедури ухвалення бюджету Європарламент разом з Радою можуть подолати таке вето, і у цьому разі Раді буде достатньо кваліфікованої більшості голосів. Однак, як бачимо, Єврокомісія може чинити суттєвий вплив на всю процедуру прийняття рішень, вона одночасно може як перешкоджати, так і, навпаки, усіляко сприяти їх ухваленню шляхом перегляду своєї вже висунутої пропозиції на стадії її обговорення.

У контексті досліджуваного питання важливо також зазначити, що Лісабонський договір наділив можливістю прямої участі в процесі прийняття рішень громадян Союзу. Відповідно до нової редакції розділу II ДЄС під назвою «Положення щодо демократичних принципів» право ініціювати розробку нових правових актів на рівні ЄС вперше надається і безпосередньо громадянам Союзу. Відтепер вони можуть звернутися до Комісії, щоб остання розробила пропозицію нормативного акта Союзу, необхідного, на думку громадян, для реалізації положень установчих договорів. Це право отримало назву «громадянська ініціатива», для здійснення якої необхідна підтримка щонайменше 1 млн громадян з різних держав-членів Євросоюзу. Європейська громадянська ініціатива може стосуватись будь-якої сфери політики ЄС, в якій Європейська Комісія має право на законодавчу ініціативу, наприклад охорона довкілля, сільське господарство, транспорт та ін. Таким чином, громадянам надані додаткові права та гарантії на участь у керівництві Європейським Союзом. Однак, як видно, ініціатива громадян реалізовується також через Комісію, яка, в свою чергу, не зобов'язана розробляти законодавчу пропозицію у відповідь на громадянську ініціативу.

Процедура реалізації громадянської ініціативи детально не була прописана в тексті Лісабонського договору. Після тривалих переговорів 16 лютого 2011 р. Європейським Парламентом та Радою ЄС було остаточно ухвалено проект постанови, яка містить базові засади та процедуру механізму громадянської ініціативи [5].

Першим прикладом застосування громадянської ініціативи в ЄС стала громадянська ініціатива руху «Зелених» 2010 року про Європу, вільну від генетично модифікованих організмів. Першою ж громадянською ініціативою, яка успішно пройшла всі етапи процедури і отримала відповідь Європейської Комісії, стала ініціатива «Вода і санітарна гігієна є правом людини! Вода є суспільним благом, а не товаром!» 2012 р. У своєму повідомленні від 19 березня 2014 р. у відповідь на ви-

щезазначену ініціативу Комісія підтвердила своє прагнення до вжиття конкретних кроків і окреслила ряд нових заходів у сферах, які мають безпосереднє відношення до мети і цілей відповідної громадянської ініціативи[6]. Однак, жодна з зареєстрованих громадянських ініціатив, які повністю пройшли всі етапи процедури і були подані на розгляд Комісії, не отримала підтримку у вигляді розроблення відповідної законодавчої пропозиції.

Усе зазначене дозволяє дійти висновку, що, незважаючи на різноманітні застереження, які містяться в установчих договорах, в цілому Комісія спроможна здійснювати майже монопольне право законодавчої ініціативи. Єврокомісія, акумулюючи власні ініціативи та всі інші пропозиції, що походять від інших суб'єктів законодавчої ініціативи, готує проекти законодавчих актів, спрямовані на виконання цілей установчих договорів, тим самим, Комісія виступає одним з головних двигунів європейського інтеграційного процесу.

### Література:

1. Автономов А. С. Конституционное право зарубежных стран. Учебник для вузов / А. С. Автономов. – Издательство «Прспект». М., 2007.
2. Гоці, С. Європейська Комісія. Процеси ухвалення рішень і виконавчі повноваження / С. Гоці; пер. з італ. І. Дробот. – К. «К. І. С.», 2006.
3. Вдовиченко, О. І. Деякі особливості законодавчого процесу в Європейському Союзі/ О. І. Вдовиченко // Треті Конституційні читання: збірка тез наукових доповідей і повідомлень міжнародної наукової конференції молодих учених, аспірантів і студентів, присвячена пам'яті академіка права Ю. М. Тодики / За заг. ред. А. П. Гетьмана. – Х.: Права людини, 2010.
4. Consolidated version of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union // Official Journal C 083 30/03/2010. – P. 0001–0388. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/JOHtm1.do?uri=OJ:C:2010:083:SOM:EN:HTML>.
5. Regulation (EU) no 211/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 February 2011 on the citizens' initiative (OJ L 65, 11.3.2011, p. 1). – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:02011R0211-20131008&from=EN>.
6. Communication from the Commission on the European Citizens' Initiative «Water and sanitation are a human right! Water is a public good, not a commodity!». – Brussels, 19.3.2014 COM(2014) 177 final. – [Електронний

ресурс]. – Режим доступу: <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2014/EN/1-2014-177-EN-F1-1.Pdf>.

7. Яковюк І. В. Правові основи європейської інтеграції та її вплив на державно-правовий розвиток України : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01; 12.00.11 / І. В. Яковюк. – Х., 2014. – 474 с.

**М. Г. Хаустова<sup>1</sup>**

## **ФЕНОМЕН ГЛОБАЛІЗАЦІЇ, РІЗНОАСПЕКТНІСТЬ ВИЗНАЧЕННЯ**

Всі процеси, що відбуваються на сучасному етапі розвитку суспільства, несуть на собі відбиток дії глобалізації, яка обумовлює взаємозв'язок і взаємозалежність майже всіх сфер соціального життя шляхом їх універсалізації й стандартизації. Цей процес створює реальні передумови для спільної діяльності людей поза межами національних держав, соціокультурних просторів, релігійних вірувань. У цьому і виявляється сутність глобалізації.

Держава, право і національна правова система в умовах світових глобалізаційних процесів піддаються трансформації, глибина і масштаб якої визначається їх цивілізаційною характеристикою, рівнем та динамікою їхнього розвитку, здатністю і потенціалом до змін. Функціонування національних правових систем в сучасних умовах залежить від значної кількості чинників, які дозволяють їм, не втрачаючи своєї цінності й самобутності, залучатися до глобалізаційних процесів.

«Теорія глобалізму, глобалізації, – не без підстав стверджується вітчизняними вченими, – зайняла суттєве місце у сучасній науці та політиці. Осмислення глобалізації повинно здійснюватися з таким же розумінням його значення для світового розвитку у XXI столітті, як капіталізму для XIX ст., імперіалізму (або індустріального суспільства) для XX ст.» [1, с. 3].

Універсальною тенденцією сучасності є розширення сфери міжнародно-правового регулювання, що відображає посилення інтеграційних процесів та намагання держав залучитися до загальноприйнятих ціннос-

---

<sup>1</sup> Кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри теорії держави і права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого.