

**НАЦІОНАЛЬНИЙ ЮРИДИЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ ЯРОСЛАВА МУДРОГО
МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ**

*Кваліфікаційна наукова
праця на правах рукопису*

ОТЕНКО ПАВЛО ВАСИЛЬОВИЧ

УДК 341.171+341.217

**ДИСЕРТАЦІЯ
ПРАВОВІ АКТИ КОМІСІЇ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ**

293 «Міжнародне право»

29 «Міжнародні відносини»

Подається на здобуття наукового ступеня доктора філософії

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей,
результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело

_____ Отенко П. В.

Науковий керівник:
Буроменський Михайло Всеволодович
доктор юридичних наук, професор

Харків – 2022

АНОТАЦІЯ

Отенко П. В. Правові акти Комісії Європейського Союзу. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 293 «Міжнародне право». – Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, Міністерство освіти і науки України, Харків, 2022.

Дисертаційна робота є першим у вітчизняній науці міжнародного права комплексним дослідженням особливостей правових актів Комісії ЄС в правопорядках ЄС та України.

З'ясовано, що Комісія ЄС є одним із наднаціональних інститутів ЄС, якому притаманні ознаки *sui generis*, першою інституційною моделлю якого є Верховний Орган, створений в рамках Європейського Співтовариства вугілля та сталі в 1952 р. Встановлено, що Комісія ЄС наділена широким колом повноважень у різних сферах ЄС, більшість з яких визначені в статті 17 Договору про Європейський Союз. Аналіз повноважень Комісії ЄС дозволив виокремити чотири групи функцій, які виконує Комісія ЄС: 1) функцію з ініціювання політичних та законодавчих змін; 2) квазі-законодавчу функцію; 3) виконавчу (адміністративну) функцію; та 4) функцію із забезпечення дотримання та виконання положень Договорів ЄС та актів вторинного права ЄС.

В дисертації досліджено генезу правових актів Комісії ЄС, що дозволило виокремити особливості правової природи, юридичної підстави для прийняття та юридичної сили правових актів Верховного Органу, Комісії Європейського Економічного Співтовариства, Комісії Євратому, Комісії Європейських Співтовариств. Визначено, що на сьогоднішній день основний перелік правових актів Комісії ЄС відображений в статті 288 Договору про функціонування Європейського Союзу. Розвинуто твердження про те, що зазначений перелік не є вичерпним, що підтверджується наявністю у Комісії ЄС іманентних

повноважень з прийняття великої кількості нестандартних «атипічних» правових актів.

У праці здійснено класифікацію правових актів Комісії ЄС за чітко визначеними критеріями: обов'язковий або необов'язковий характер норм, які містяться в таких актах; загальна або персоніфікована сфера дії відповідного акту; акти, які можуть бути застосовані одразу після прийняття, та акти, які потребують здійснення додаткових імплементаційних заходів з боку держав-членів; наявність або відсутність юридичної підстави для прийняття відповідного акту; наявність або відсутність у Комісії ЄС права самостійно приймати відповідний акт незалежно від волевиявлення інших інститутів ЄС.

Встановлено, що на доктринальному та офіційному рівнях ЄС наразі відсутнє загальноприйняте визначення поняття «правовий акт Комісії ЄС». У дисертації виокремлено ознаки, які притаманні правовим актам Комісії ЄС: наявність чітко визначеної юридичної підстави для прийняття, передбачена положеннями Договорів ЄС, положеннями обов'язкових до виконання актів Союзу, або відсутність чітко визначеної юридичної підстави, яка базується на власній адміністративній практиці Комісії ЄС; обов'язкове визначення в преамбулі таких актів юридичних і фактичних підстав для прийняття; відповідність фундаментальним принципам та цінностям ЄС; обов'язковий характер положень таких актів для відповідних осіб або створення певних юридичних та/або практичних наслідків для таких осіб; різноманітність зовнішніх форм.

Завдяки цьому було сформульовано та запропоновано авторське визначення поняття «правовий акт Комісії ЄС» – акт, який приймається Комісією ЄС на підставі положень Договорів ЄС, відповідного законодавчого акту ЄС або на підставі власної усталеної адміністративної практики, з метою виконання покладених на Комісію ЄС завдань та функцій, що містить в собі обов'язкові до виконання норми або норми, які направлені на створення певних наслідків юридичного або практичного характеру для чітко визначеного або невизначеного кола адресатів.

Дослідженням встановлено, що Комісія ЄС приймає велику кількість імплементаційних та делегованих правових актів, які мають форму регламентів, рішень та директив. З'ясовано, що імплементаційні та делеговані акти відносяться до актів, які приймаються Комісією ЄС поза межами законодавчих процедур ЄС, за одночасної наявності волі Європейського Парламенту та/або Ради ЄС та відповідного положення в акті Союзу, яким таке право передбачено. Аналіз положень імплементаційних та делегованих актів, правових висновків Суду Справедливості ЄС засвідчує, що імплементаційні та делеговані акти Комісії ЄС відносяться до категорії квазі-законодавчих актів вторинного права ЄС, які приймаються з метою деталізації, зміни або доповнення положень базових законодавчих та інших обов'язків актів Союзу, які за своєю юридичною силою є обов'язковими.

Наголошено, що наразі відсутнє визначення поняття «м'якого правового акту Комісії ЄС». У зв'язку із чим, запропоновано авторське визначення поняття «м'якого правового акту Комісії ЄС» – сукупність різноманітних норм та правил, які приймаються Комісією ЄС з метою належного виконання покладених на неї завдань та функцій, які знаходять своє зовнішнє відображення у різноманітних зовнішніх формах актів, які за своєю юридичною силою не є формально обов'язковими до виконання, однак можуть створювати певні наслідки для визначеного або невизначеного кола адресатів.

Акцентовано увагу на тому, що правова природа актів Комісії ЄС, які можна віднести до категорії «м'якого» права, за своєю суттю є *sui generis*. Такий стан речей зумовлений, насамперед, тим, що зазначена категорія правових актів Комісії ЄС може створювати нехарактерну для таких актів юридичну силу, яка може знаходити свій зовнішній прояв у трьох напрямках: 1) створення «латентних» обов'язків для визначеного або невизначеного кола адресатів; 2) інтерпретація положень Договорів ЄС та актів вторинного права ЄС; 3) забезпечення дії принципу законних очікувань та застосування норм таких актів судовими установами та органами державної влади держав – членів ЄС.

Обґрунтовано, що юридична конструкція поняття «рішення», яке наразі міститься в статті 288 Договору про функціонування Європейського Союзу, включає в себе як законодавчі рішення, так й рішення інститутів ЄС, які приймаються поза межами законодавчих процедур ЄС. З'ясовано, що Комісія ЄС наділена явними повноваженнями приймати рішення, які мають незаконодавчий характер та за своєю юридичною силою є обов'язковими до виконання. Незаконодавчий характер рішень Комісії ЄС обумовлений тим, що останні приймаються Комісією ЄС самостійно, поза межами звичайної або спеціальної законодавчої процедури, переважно у сферах конкуренції та державної допомоги.

У дисертації доведено, що норми рішень Комісії ЄС, які приймаються поза межами законодавчих процедур ЄС, можуть створювати горизонтальний прямий ефект у правовідносинах між приватними суб'єктами на відповідному національному рівні відповідної держави-члена ЄС при одночасній наявності таких умов: 1) набрання відповідним рішенням законної сили; 2) встановлення таким рішенням обставин протиправної дії/бездіяльності відповідної приватної особи; 3) зазнання негативних наслідків від протиправної дії/бездіяльності відповідною особою; 4) доведення причинно-наслідкового зв'язку між протиправною дією/бездіяльністю відповідної особи та негативними наслідками для відповідної особи.

Визначено, що особливості правової природи та юридичної сили правових актів Комісії ЄС зумовлюють необхідність у визначенні та застосуванні компетентними органами державної влади України належного способу імплементації положень таких актів у внутрішній правопорядок України шляхом рецепції, трансформації або відсилки. Наголошено, що для повного та всебічного врахування особливостей правових актів Комісії ЄС доцільним є розробка та прийняття на національному рівні нового нормативно-правового акту, в якому необхідно визначити конкретний спосіб імплементації, який має застосовуватися для впровадження положень відповідного *acquis* ЄС,

зокрема, положень правових актів Комісії ЄС, до внутрішнього правопорядку України.

Доведено, що недостатній рівень правозастосування норм правових актів Комісії ЄС в Україні зумовлений, в основному, наявністю двох проблем. По-перше, як на доктринальному, так й на законодавчому рівнях відсутнє єдине розуміння щодо питання наявності або відсутності прямої дії норм Угоди про асоціацію між Україною, Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії та їхніми державами-членами, що безпосередньо впливає на рівень застосування норм правових актів Комісії ЄС з боку відповідних органів державної влади. По-друге, наразі у чинному законодавстві України відсутня юридична підстава, яка надає можливість судам та іншим органам державної влади правомірно застосовувати положення правових актів Комісії ЄС на національному рівні.

З огляду на це, обґрунтована необхідність у прийнятті Верховною Радою України окремого спеціального Закону України про імплементацію Угоди про асоціацію, в якому варто визначити підстави та порядок застосування *acquis* ЄС на національному рівні, а також підстави, коли норми *acquis* ЄС можуть бути безпосередньо застосовані в межах внутрішнього правопорядку України. Додатково наголошено на необхідності внесення змін до статті 9 Конституції України, що пов'язані з юридичною силою та прямою дією актів вторинного права ЄС в межах внутрішнього правопорядку України на етапі вступу України до ЄС, як це було зроблено в Республіці Польща та Португальській Республіці.

Практичне значення одержаних результатів дослідження полягає у тому, що отримані за підсумками дослідження узагальнення, висновки та пропозиції можуть бути використані: у науково-дослідницькій сфері – як основа для здійснення подальших наукових досліджень актуальних проблем правових актів Комісії ЄС на рівні ЄС та універсальному міжнародному рівнях; у нормотворчій діяльності – для подальшого вдосконалення процедур прийняття актів інститутами ЄС, органами державної влади України в процесі приведення наявного та майбутнього законодавства України у відповідність до *acquis* ЄС; у

правозастосовній практиці інститутів та агенцій ЄС, суб'єктів господарювання України, які здійснюють свою діяльність на території ЄС, судовими органами, іншими органами державної влади України під час здійснення правозастосування та інтерпретації у своїй діяльності положень правових актів Комісії ЄС; у навчальному процесі – при підготовці підручників, посібників, матеріалів та викладанні навчальних дисциплін «Право Європейського Союзу», «Міжнародне публічне право», «Право міжнародних організацій».

Ключові слова: правові акти, Комісія Європейського Союзу, Європейський Союз, квазі-законодавчі акти, рішення, акти «м'якого» права, імплементація, Угода про асоціацію, правозастосування.

SUMMARY

Otenko P. V. Legal acts of the European Commission. – Qualifying scientific work preserving manuscript rights.

The thesis for obtaining the scientific degree of a doctor of philosophy in speciality 293 «International Law». – Yaroslav Mudryi National Law University, Ministry of Education and Science of Ukraine, Kharkiv, 2022.

The thesis is the first scientific work within the Ukrainian school of international law on the peculiarities of the legal acts of the European Commission within the legal orders of the EU and Ukraine.

It has been determined that the European Commission is one of the supranational institutions of the EU that has a *sui generis* nature, the first institutional model of which is the High Authority that has been created within the European Coal and Steel Community in 1952. It has been specified that the European Commission has a wide range of competences in different spheres of the EU, most of which are set out in article 17 of the Treaty on European Union. Analysis of the European Commission's competences showed that the European Commission performs the following functions: 1) function on initiation of both political and legislative changes;

2) quasi-legislative function; 3) executive (administrative) function; and 4) function on the enforcement of provisions of the EU Treaties and secondary EU law.

The dissertation considers the genesis of the legal acts of the European Commission that provides the author with the possibility to emphasize peculiarities of the legal nature, the legal basis for the adoption and the legal nature of the legal acts of the High Authority, Commission of the European Economic Community, Commission of Euratom, Commission of the European Communities and contemporary European Commission. It has been emphasized that at the current moment the main list of the legal acts of the European Commission is enshrined in article 288 of the Treaty on the functioning of the European Union. It is proved that this list is not an exhaustive one since the European Commission has immanent competences to adopt a big number of non-standard «atypical» legal acts.

Classification of the legal acts of the European Commission has been made according to the explicit criteria: obligatory or non-obligatory character of the provisions of an act concerned; general or individual scope of an act concerned; acts, that may be applied immediately from the date they have been adopted and acts, which may be applied only in case of taking some implementing actions by the Member States; whether or not the legal basis for adoption of an act concerned is specified; whether or not the European Commission is granted with an autonomous right to adopt an act concerned despite the expression of will of the other EU institutions.

It has been specified that both at theoretical and official EU levels there is the lack of a generally recognized notion of «the legal act of the European Commission». The author has determined features of the legal acts of the European Commission: the existence of the explicit legal basis for the adoption which is determined in provisions of the EU Treaties, mandatory acts of the Union, or the absence of the explicit legal basis which is based on the own administrative practice of the European Commission; obligatory determination in the preamble of such acts of both legal and actual grounds for the adoption; compliance with fundamental principles and values of the EU; obligatory character of the provisions of such acts for the persons

concerned or creation of legal and/or practical consequences for such persons; variety of the external forms.

Taking into consideration all the mentioned-above, the author provides with his own definition of the notion of the «legal act of the European Commission» which is defined as an act, which is adopted by the European Commission on the basis of provisions of the Treaties of the EU, legislative act concerned or on the basis of its own administrative practice in order to properly accomplish its tasks and functions, which is composed of mandatory or non-mandatory provisions that are aimed to generate some legal or practical effects for specified or non-specified addresses.

The European Commission adopts a great number of implementing and delegated legal acts in forms of regulations, directives and decisions. It has been indicated that implementing and delegated acts are referred to the category of non-legislative acts which are adopted by the European Commission beyond the legislative procedures of the EU when both the European Parliament and/or Council of the EU have expressed their will and there is a provision in the legal act of the Union where such right is specified. Analysis of the provisions of implementing and delegated acts, findings of the Court of Justice of the EU proves that such acts should be brought to the category of quasi-legislative acts of the secondary EU law that are adopted to concretize, alter or supplement provisions of the basic legislative and other obligatory acts of the Union that have mandatory legal effect.

It has been emphasized that the notion «soft legal act of the European Commission» is absent at all. To this end, the author states that the notion of «soft legal act of the European Commission» should be understood as a body of different norms and rules that are adopted by the European Commission to properly execute its tasks and functions, in the forms of different acts that are formally deprived of mandatory legal effect but may create certain effects for specified or non-specified addresses.

The author also pays attention to the fact that the legal nature of acts of the European Commission which may be referred to the category of «soft» law are *sui generis*. This may be explained by the fact that this category of the legal acts of the

European Commission may generate peculiar legal effects. It has been stated that the legal effect of «soft» acts of the European Commission may be appeared in three different ways: 1) creation of «latent» obligations for specified or unspecified addresses; 2) interpretation of provisions of the Founding Treaties of the EU and other acts of the secondary EU law; 3) maintenance of the principle of legal expectations and application of provisions of such acts by judicial agencies and state bodies of the Member States of the EU.

It has been specified that the legal concept of the notion «decision» which is stipulated in Article 288 of the Treaty on the functioning of the European Union is composed of legislative and non-legislative decisions of the institutions of the EU that are adopted beyond the legislative procedures of the EU. It has been set out that the European Commission has been granted with explicit powers to adopt decisions of non-legislative nature and have mandatory legal effect. Non-legislative character of decisions of the European Commission is confirmed by the facts that such decisions are adopted by the European Commission individually, beyond ordinary or special legislative procedures, predominantly in the spheres of competition and state aid.

It has been proved that provisions of non-legislative decisions of the European Commission may create horizontal direct effect in the legal relationships between private subjects at the national level of the Member State of the EU when the following criteria are simultaneously met: 1) if a decision concerned is valid; 2) a decision shall prove circumstances of the unlawful action/omission of the private subject concerned; 3) the private party concerned should undergo the negative consequences due to the unlawful action/omission of the private subject concerned; 4) an interesting party shall prove casual relationships between the unlawful action/omission of the subject concerned and particular negative consequences for the private subject concerned.

It is set out that peculiarities of either legal nature or legal effect of the legal acts of the European Commission make the competent Ukrainian state bodies specify

and apply a proper mean of implementation of the provisions of such acts into the internal legal order of Ukraine via reception, transformation or renvoi.

To this end, to take into consideration all peculiarities of the legal acts of the European Commission, the author proposes to draft and adopt at the national level a totally new legal act that would specify the exact mean of implementation which shall be applied within the implementation process of the provisions of *EU's acquis* concerned, namely provisions of the legal acts of the European Commission into the internal legal order of Ukraine.

It has been proved that insufficient application level of provisions of the legal acts of the European Commission in Ukraine is mainly caused due to the two problems. Firstly, at both theoretical and legislative levels there is an absence of a generally recognized approach regarding the direct effect of provisions of the Association agreement between the European Union, Euratom and its Member States, of the one part, and Ukraine, of the other part. Such situation has a direct impact on the application level of provisions of the legal acts of the European Commission by the state bodies concerned.

Secondly, there is an absence of the legal basis that would provide courts and other state bodies with the possibility to apply provisions of legal acts of the European Commission at the national level in a legal manner.

Taking all the mentioned-above into consideration, there is a necessity to draft and adopt by the Verkhovna Rada of Ukraine a special law on implementation of the Association agreement that shall set out the legal basis and explicit application mechanisms of *EU's acquis* at the national level and the legal basis when provisions of *EU's acquis* may be directly applied within the internal Ukrainian legal order.

It has been emphasized the necessity to make amendments to Article 9 of the Constitution of Ukraine on the legal effects and direct effect of secondary acts of the EU law within the internal legal order of Ukraine on the stage of entering Ukraine into the EU, as it has been done both in the Republic of Poland and the Portuguese Republic.

Practical value of the research results is that generalizations, conclusions, and recommendations may be applied: in scientific-research activities – as the basis for conducting further research of the actual problems of the legal acts of the European Commission at the EU and universal international levels; in law-making activity – for further improvements of procedures of adopting acts by the EU institutions, state bodies of Ukraine in the process of bringing valid and future Ukrainian legislation in line with *EU's acquis*; in law enforcement practice of institutions and agencies of the EU, business entities of Ukraine that provide activities within the territory of the EU, judicial and other state bodies of Ukraine in the process of application and interpretation of provisions of the legal acts of the European Commission; in educational process – in the process of preparation of textbooks, manuals, materials and in the process of teaching disciplines «European Union law», «International law», «The law of international organizations».

Key words: legal acts, European Commission, European Union, quasi-legislative acts, decision, «soft» law acts, implementation, Association agreement, application.

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Наукові праці, в яких опубліковані основні результати дисертації:

1. Buromenskiy M. V., Otenko P. V. Impact of politicization of the European Commission on the functioning of the European Union. *Актуальні проблеми права міжнародних відносин / Actual problems of international relations*. 2019. Vol. 1. № 140. P. 58–66. <https://doi.org/10.17721/apmv.2019.140.1.58-66>
URL: <http://apir.iir.edu.ua/index.php/apmv/article/view/3718/3392>.
2. Buromenskiy M. V., Otenko P. V. EU Commissions' delegated and implementing acts: complex legal analysis within the EU legal order. *Nauka i studia*. 2020. № 12. P. 95–109. URL: http://nauka-i-studia.info/ojs/index.php/pl_ojs/article/view/34
3. Otenko P. V. Phenomenon of the legal effect of soft law acts of the Commission of the European Union. *Knowledge, Education, Law, Management*. 2020. Vol. 2. № 8 (36). P. 151–157. DOI: <https://doi.org/10.51647/kelm.2020.8.2.24>
URL: <http://kelmczasopisma.com/ua/viewpdf/3853>.
4. Otenko P. V. Two sides of the contemporary system of quasi-legislative acts of the Commission of the European Union. *Актуальні проблеми держави і права*. 2021. № 89. P. 62–68. DOI: <https://doi.org/10.32837/apdp.v0i89.3192>
URL: <http://apdp.onua.edu.ua/index.php/apdp/article/view/3192/3097>.
5. Отенко П. В. До питання правозастосування норм правових актів Комісії ЄС національними судами України. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2021. № 4. С. 362–366. DOI: <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2021.04.63> URL: <http://journal-app.uzhnu.edu.ua/article/view/255546/252613>.

Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

1. Otenko P. V. Determinative factors of the institutional change process in the European Union. *Теорія та практика сучасної юриспруденції*: матеріали XIX всеукр. наук.-практ. конф. (м. Харків, 30 бер. 2019 р.). Харків: Всеукраїнська асоціація випускників НЮУ ім. Ярослава Мудрого, 2019. С. 243–245.

2. Otenko P. V. Hidden Commission's powers within the ordinary legislative procedure of the European Union. *Нормативна сила Європейського Союзу: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 29–30 трав. 2020 р.)*. Київ: Журнал Європейського і порівняльного права. 2020. С. 155–158.

3. Otenko P. V. To the issue of classification of legal acts of the Commission of the European Union. *Інтеграція юридичної науки і практики як основа сталого розвитку вітчизняного законодавства: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Дніпро, 13–14 лист. 2020 р.)*. Дніпро: Дніпровський гуманітарний університет, 2020. С. 175–177.

4. Otenko P. V. The notion of a legal act of the Commission of the European Union. *Правове забезпечення політики держави на сучасному етапі її розвитку: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 5–6 бер. 2021 р.)*. Харків: Східноукраїнська наукова юридична організація, 2021. С. 136–139.

ЗМІСТ

ВСТУП	4
РОЗДІЛ 1. КОМІСІЯ ЄС ЯК ОДИН ІЗ ОСНОВНИХ ІНСТИТУТІВ ЄС	13
1.1. Еволюція розвитку та місце сучасної Комісії ЄС в загальній системі органів Союзу	13
1.2. Генеза актів Комісії ЄС з моменту створення Верховного Органу	34
Висновки до Розділу 1	60
РОЗДІЛ 2. ВИДИ ПРАВОВИХ АКТІВ КОМІСІЇ ЄС	65
2.1. Квазі-законодавчі акти Комісії ЄС: імплементаційні та делеговані акти	65
2.2. Акти «м'якого» права Комісії ЄС	84
2.3. Рішення Комісії ЄС, які приймаються поза межами законодавчих процедур ЄС	109
Висновки до Розділу 2	135
РОЗДІЛ 3. РОЛЬ ПРАВОВИХ АКТІВ КОМІСІЇ ЄС В РЕАЛІЗАЦІЇ АСОЦІАЦІЇ УКРАЇНИ З ЄС	140
3.1. Особливості приведення законодавства України у відповідність до правових актів Комісії ЄС	140
3.2. Проблемні питання застосування норм правових актів Комісії ЄС в межах внутрішнього правопорядку України	156
Висновки до Розділу 3	172
ВИСНОВКИ	175
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	183
ДОДАТОК	218

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ

ЄС – Європейський Союз

Комісія ЄС – Комісія Європейського Союзу

ДЄС – Договір про Європейський Союз

ДФЄС – Договір про функціонування Європейського Союзу

Договір про ЄСВС – Договір про заснування Європейського Співтовариства вугілля та сталі

ЄЕС – Європейське Економічне Співтовариство

Євратом – Європейське Співтовариство з атомної енергії

Договір про ЄЕС – Договір про заснування Європейського Економічного Співтовариства

Договір про Євратом – Договір про заснування Європейського Співтовариства з атомної енергії

ЄЄА – Єдиний Європейський Акт

Угода про партнерство – Угода про партнерство та співробітництво між Україною та Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами від 14.06.1994 р.

Угода про асоціацію – Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони.

ВСТУП

Обґрунтування вибору теми дослідження. Європейський Союз (надалі – ЄС) є міждержавним об'єднанням, що існує та функціонує на підставі власного, автономного правопорядку. Договорами ЄС передбачено створення систему керівних органів, наділених різноманітними за своєю природою повноваженнями та функціями, а їх акти мають суттєве значення в євроінтеграційному процесі і нерідко здатні кардинально впливати на його стратегічний розвиток. Одним з найбільш впливових органів ЄС є Комісія Європейського Союзу (надалі – Комісія ЄС), яка являє собою унікальну міжнародну інституцію та згідно з статтею 17 Договору про Європейський Союз (надалі – ДЄС) повинна підтримувати та просувати загальні інтереси Союзу. Правові акти Комісії ЄС є джерелами вторинного права ЄС і як такі виступають структурним елементом більш ширшої правової категорії – *acquis* ЄС. Такий правовий статус Комісії ЄС вимагає особливої уваги до її актів не лише держав-членів Співтовариства, а і тих країн, що мають відносини з Європейським Союзом, а особливо тих, що мають на меті вступ до ЄС. Одним із основних критеріїв вступу будь-якої держави до ЄС є відповідність національної правової системи, зокрема чинного та майбутнього законодавства держави-кандидата, *acquis* ЄС.

Набуття чинності у повному обсязі Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії та їхніми державами-членами, з іншої сторони, надання Європейською Радою 23.06.2022 Україні статусу держави-кандидата на членство в ЄС, визначення на рівні Конституції України незворотності європейського курсу держави на набуття членства в ЄС надають стратегічного значення глибинним дослідженням в Україні правової системи Європейського Союзу. Тому дослідження генези правових актів Комісії ЄС, їх правової природи, визначення юридичної сили таких актів та їх місця в загальній ієрархії

правових актів ЄС набуває неабиякого значення для України в розрізі підготовки та успішного виконання Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до *acquis* ЄС.

Не зважаючи на вагоме значення правових актів Комісії ЄС як для належного функціонування правопорядку ЄС, так й для України, як потенційного кандидата на набуття повноправного членства в ЄС, у вітчизняній доктрині міжнародного та європейського права зазначеній тематиці було приділено недостатньо уваги. Серед вітчизняних юристів, які досліджували окремі питання функціонування ЄС, правову природу інститутів ЄС та механізми прийняття рішень на рівні ЄС, слід відзначити: Т. М. Анакіну, Д. С. Бойчука, І. З. Брацука, О. І. Головка, Л. Л. Грицаєнко, В. М. Довганя, Т. В. Комарову, В. В. Копійку, Л. А. Луць, І. І. Маринів, М. М. Микієвича, О. М. Москаленка, В. І. Муравйова, В. Ф. Опришка, Р. А. Петрова, В. О. Ріяку, К. В. Смирнову, О. І. Станкевич, О. Я. Трагнюк, Р. Б. Хорольського, О. М. Шпакович, І. В. Яковюка, та ін.

Разом із тим, необхідно зауважити, що у своєму загальному вигляді аналізу правових актів Комісії ЄС приділено увагу в роботах зарубіжних науковців, таких як: Ж. Л. Д'юст (J.-L. Dewost), Г. Габріель (G. Gabriel), Л. Сенден (L. Senden), Ю. Баст (J. Bast), П'єр-Ів Монжаль (P.-Y. Monjal), Т. Крістіансен (T. Christiansen), С. Пірс (S. Peers), М. Коста (M. Costa), П. Крейг (P. Craig), Ф. Франчіно (F. Franchino), Х. Хофманн (H. Hofmann), П. Кабрал (P. Cabral), С. Фішер (S. Fisher), Г. де Бурса (G. de Burca), М. Бауер (M. Bauer), М. Хартлап (M. Hartlapp), Р. Кастальді (R. Castaldi), П. де Вілде (P. de Wilde), А. Рейх (A. Reich), та ін.

Однак, зазначені науковці переважно фрагментарно розглянули питання правової природи, юридичної сили та місця таких актів в загальній системі правових актів Союзу.

Визначення особливостей приведення законодавства України у відповідність до правових актів Комісії ЄС та виокремлення проблем правозастосування таких актів в правопорядку України взагалі не були

предметом наукового дослідження серед вітчизняних та зарубіжних науковців. Додатковим аргументом актуальності дисертаційної роботи також виступає беззаперечний факт того, що перелік правових актів Комісії ЄС регулярно доповнюється нестандартними (атипічними) актами, що потребують здійснення додаткового комплексного правового аналізу.

З огляду на викладене, тема дисертації є актуальною, проведення наукового дослідження з цих питань має теоретичне та практичне значення.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами, грантами.

Дисертацію виконано згідно із планом науково-дослідних робіт кафедри міжнародного права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого відповідно до цільової комплексної програми «Теоретичні та практичні проблеми сучасного міжнародного права та іноземного конституційного права», номер державної реєстрації – 0111U000954.

Тему дисертаційної роботи «Правові акти Комісії Європейського Союзу» затверджено вченою радою Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого (протокол № 6 від 26.12.2018 р.).

Мета і завдання дослідження. Метою дисертаційної роботи є розв'язання наукового завдання, що полягає у визначенні та встановленні особливостей правових актів Комісії ЄС в правопорядках ЄС та України.

Поставлена мета зумовлює необхідність вирішення таких завдань дослідження:

– на основі історико-правового аналізу з'ясувати процес становлення Комісії ЄС як одного з провідних органів Союзу, визначити обсяг її повноважень, розкрити основні функції та дослідити місце Комісії ЄС в загальній інституційній системі Союзу;

– встановити генезу правових актів Комісії ЄС, здійснити класифікацію правових актів Комісії ЄС, виокремити ключові ознаки правових актів Комісії ЄС та надати визначення поняття «правовий акт Комісії ЄС»;

- визначити правову природу, юридичні підстави для прийняття та юридичну силу імплементаційних та делегованих актів Комісії ЄС;
- описати правову природу, юридичну силу та визначити місце актів Комісії ЄС, які можуть бути віднесені до категорії «м'якого» права;
- розкрити особливості правової природи, юридичної сили та місце рішень Комісії ЄС, які приймаються поза межами законодавчих процедур ЄС, в загальній системі правових актів ЄС;
- виокремити особливості приведення законодавства України у відповідність до правових актів Комісії ЄС;
- з'ясувати проблеми у правозастосуванні правових актів Комісії ЄС в межах внутрішнього правопорядку України та розробити можливі шляхи їх вирішення.

Об'єктом дослідження є міжнародно-правові відносини Комісії ЄС з питань застосування правових актів Комісії ЄС.

Предметом дослідження виступають правові акти Комісії ЄС, які приймаються Комісією ЄС з метою виконання покладених на неї завдань та функцій.

Методи дослідження. Методологічну основу дисертаційної роботи було обрано із врахуванням сформульованої мети, завдань, об'єкту та предмету дослідження. В процесі дослідження було використано як загальнонаукові (історико-правовий, аналіз, синтез, індукція, дедукція, абдукція, аналогія, прогнозування, класифікації тощо), так і спеціально-юридичні (порівняльно-правовий, юридико-герменевтичний, аксіологічний тощо) методи дослідження.

Застосування історико-правового методу надало можливість визначити особливості створення, розвитку та становлення сучасної Комісії ЄС як одного із провідних наднаціональних інститутів ЄС та актів Комісії ЄС, починаючи з моменту створення Верховного Органу в рамках Європейського Співтовариства вугілля та сталі у 1952 р., який є попередником сучасної Комісії ЄС, – до сьогоднішнього дня, з урахуванням останніх змін, внесених Лісабонським Договором 2007 р.

Порівняльно-правовий метод дослідження було використано під час здійснення порівняльного аналізу сучасних правових актів Комісії ЄС: імплементаційних та делегованих регламентів, директив, рішень, актів «м'якого» права та рішень Комісії ЄС, які приймаються поза межами законодавчих процедур ЄС, для виокремлення відмінних ознак таких актів.

Діалектичний метод дозволив у повному обсязі виділити характерні риси правового акту Комісії ЄС, за допомогою яких було надано авторське визначення поняття «правовий акт Комісії ЄС», виокремити особливості приведення законодавства України у відповідність до правових актів Комісії ЄС, визначити проблеми у правозастосуванні норм правових актів Комісії ЄС в межах внутрішнього правопорядку України.

Метод класифікації було використано з метою визначення критеріїв для здійснення систематизації правових актів Комісії ЄС на відповідні групи, що дозволило виокремити окремі групи правових актів Комісії ЄС, яким притаманні спільні ознаки.

Важливого значення з-поміж спеціально-юридичних методів набув юридико-герменевтичний метод дослідження, який було використано під час здійснення детального правового аналізу особливостей відповідного правового акту Комісії ЄС, а також під час дослідження проблем застосування актів Комісії ЄС в межах внутрішнього правопорядку України.

Нормативно-аналітичний метод було використано для з'ясування змісту Договорів ЄС, правових актів Комісії ЄС, рішень Суду Справедливості ЄС, висновків генеральних адвокатів, Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, а також національних нормативно-правових актів України.

Комплексне застосування всіх зазначених вище методів надало змогу у повному обсязі виконати поставлені в дисертації завдання, досягти поставленої мети дослідження та отримати достовірні результати дисертаційної роботи.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що здобувач вперше в українській науці міжнародного права здійснив комплексне дослідження особливостей правових актів Комісії ЄС в правопорядках ЄС та

України. В результаті проведеного дослідження були отримані теоретичні та практичні результати, які містять в собі наукову новизну, що можуть бути використані в доктрині міжнародного та європейського права.

В межах проведеного дослідження *вперше*:

– визначено особливості, обґрунтовані правовою природою, юридичною підставою для прийняття та юридичною силою правових актів Верховного Органу, Комісії Європейського Економічного Співтовариства, Комісії Європейського Співтовариства з атомної енергії, Комісії Європейських Співтовариств та сучасної Комісії ЄС;

– запропоновано класифікацію правових актів Комісії ЄС на підставі таких критеріїв: а) акти, які можуть бути застосовані одразу після прийняття, та акти, які потребують здійснення додаткових імплементаційних заходів з боку держав-членів; б) наявність або відсутність юридичної підстави для прийняття відповідного акту; в) наявність або відсутність у Комісії ЄС права самостійно приймати відповідний акт незалежно від волевиявлення інших інститутів ЄС;

– надано авторське визначення поняття «правовий акт Комісії ЄС» – акт, який приймається Комісією ЄС на підставі положень Договорів ЄС, відповідного законодавчого акту ЄС або на підставі власної усталеної адміністративної практики, з метою виконання покладених на Комісію ЄС завдань та функцій, що містить в собі обов'язкові до виконання норми або норми, які направлені на створення певних наслідків юридичного або практичного характеру для визначеного або невизначеного кола адресатів;

– визначено умови, за яких рішення Комісії ЄС, ухвалені поза межами законодавчих процедур ЄС, набувають прямого горизонтального ефекту для фізичних та юридичних осіб: а) набрання таким рішенням законної сили;

б) зазнання негативних наслідків від протиправної дії/бездіяльності відповідної особи;

в) встановлення таким рішенням протиправної дії/бездіяльності відповідної приватної особи;

г) доведення причинно-наслідкового зв'язку між протиправною дією/бездіяльністю відповідної особи та особи, яка зазнала негативних наслідків;

– визначено способи імплементації в Україні правових актів Комісії ЄС;

– з'ясовано, що недостатній рівень правозастосування норм правових актів Комісії ЄС в Україні зумовлений відсутністю належного національного законодавства та невизначеністю цього питання в Угоді про асоціацію.

Удосконалено:

– положення про те, що правові акти Комісії ЄС не обмежуються переліком актів, передбаченим статтею 288 Договору про функціонування Європейського Союзу;

– твердження про те, що правова природа імплементаційних та делегованих актів Комісії ЄС є складною та неоднозначною, що дає підстави віднести їх до категорії квазі-законодавчих актів ЄС;

– доктринальні підходи у визначенні дійсною юридичної сили актів «м'якого» права Комісії ЄС шляхом застосування релевантної практики Суду Справедливості ЄС.

Набули подальшого розвитку наукові положення щодо:

– науковий підхід до систематизації правових актів Комісії ЄС, що ґрунтується на положенні про необхідність врахування тенденцій змін процесів європейської інтеграції;

– з'ясування напрямів зовнішнього прояву юридичної сили правових актів Комісії ЄС, які віднесені до категорії «м'якого» права поза межами правопорядку ЄС;

– визначення проблем імплементаційних та делегованих регламентів, директив, рішень, актів «м'якого» права та рішень Комісії ЄС, які приймаються поза межами законодавчих процедур ЄС, а також розроблення шляхів їх усунення;

– шляхи вирішення проблем у правозастосуванні норм правових актів Комісії ЄС в межах внутрішнього правопорядку України, розроблення та

прийняття на національному рівні чіткого плану дій з метою вирішення відповідних проблем.

Особистий внесок здобувача. Дисертаційна робота виконана здобувачем самостійно, всі сформульовані в ній положення, висновки та рекомендації обґрунтовані особистими дослідженнями автора. Для обґрунтування окремих положень були використані праці інших науковців, на які в дисертації зроблені відповідні посилання. У статті «Impact of politicization of the European Commission on the functioning of the European Union» у співавторстві з М. В. Буроменським, безпосередньо автору дисертації належить наукове розроблення питань стосовно визначення позитивних та негативних сторін політизації Комісії ЄС; також надано авторське визначення поняття «політизація Комісії ЄС». У статті «EU Commissions' delegated and implementing acts: complex legal analysis within the EU legal order» у співавторстві з М. В. Буроменським, безпосередньо автору дисертації належить наукове розроблення питань стосовно юридичної підстави для прийняття, правової природи та юридичної сили імплементаційних та делегованих актів Комісії ЄС.

Практичне значення одержаних результатів дослідження полягає у тому, що отримані за підсумками дослідження узагальнення, висновки та пропозиції, а також сформульовані здобувачем власні положення, матимуть як загальнотеоретичне, так й практичне значення для міжнародного права та права ЄС та можуть бути використані:

у науково-дослідницькій сфері – як основа для здійснення подальших наукових досліджень актуальних проблем правових актів Комісії ЄС на рівні ЄС та універсальному міжнародному рівнях;

у нормотворчій діяльності – для подальшого вдосконалення процедур прийняття актів інститутами ЄС, органами державної влади України в процесі приведення наявного та майбутнього законодавства України у відповідність до *acquis* ЄС;

у правозастосовній практиці інститутів та агенцій ЄС, суб'єктів господарювання України, які здійснюють свою діяльність на території ЄС, судовими органами, іншими органами державної влади України під час здійснення правозастосування та інтерпретації у своїй діяльності положень правових актів Комісії ЄС;

у навчальному процесі – при підготовці підручників, посібників, матеріалів та викладанні навчальних дисциплін «Право Європейського Союзу», «Міжнародне публічне право», «Право міжнародних організацій» тощо.

Апробація результатів дисертації. Основні теоретичні положення, рекомендації та висновки, які містяться у дисертації, обговорювалися та були схвалені кафедрою міжнародного права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого.

Основні положення та результати дисертації пройшли апробацію в рамках таких міжнародних науково-практичних, науково-практичних конференціях: «Теорія та практика сучасної юриспруденції» (м. Харків, 30 березня 2019 р.), «Нормативна сила Європейського Союзу» (м. Київ, 29–30 травня 2020 р.), «Інтеграція юридичної науки і практики як основа сталого розвитку вітчизняного законодавства» (м. Дніпро, 13–14 листопада 2020 р.), «Правове забезпечення політики держави на сучасному етапі її розвитку» (м. Харків, 5–6 березня 2021 р.).

Структура та обсяг дисертації. Відповідно до поставленої мети, завдань, предмету та об'єкта дослідження обрано структуру дисертаційної роботи, яка складається із вступу, трьох розділів, що містять сім підрозділів, висновків, списку використаних джерел і додатку. Загальний обсяг дисертації становить 219 сторінок, з яких основний текст – 182 сторінки, список використаних джерел з 277 найменувань займає 35 сторінок, додаток – 2 сторінки.

РОЗДІЛ 1

КОМІСІЯ ЄС ЯК ОДИН ІЗ ОСНОВНИХ ІНСТИТУТІВ ЄС

1.1. Еволюція розвитку та місце сучасної Комісії ЄС в загальній системі органів Союзу

На сьогоднішній день Комісія ЄС є одним із семи основних інститутів¹ Європейського Союзу. Факт її створення, розвитку та наділення широким колом повноважень історично асоціюється з унікальною наднаціональною властивістю, притаманній саме цьому інституту Європейського Союзу. Наднаціональна властивість Комісії ЄС є багатоаспектною та простежується в її організаційній структурі, наявних владно-управлінських повноваженнях та покладених на неї установчими Договорами ЄС відповідних завдань.

Так, відповідно до статті 17 Договору про ЄС Комісія повинна підтримувати загальний інтерес Союзу та з цією метою висувати належні ініціативи в цьому напрямку [1]. Комісію ЄС досить часто характеризують як «серце євробюрократії», «захисник Договорів Європейського Союзу» та «рушійну силу Європейської інтеграції».

Європейський Союз за своєю правовою природою вважається утворенням *sui generis* (пер. з латинської мови «унікальне», «єдине у своєму роді»), яке представляє собою спеціальну організаційну форму, наділену сукупністю власних, особливих властивостей, що притаманні виключно такому утворенню [2, с. 103].

На сьогоднішній день Комісія ЄС є однією з найвпливовіших міжнародних адміністрацій в усьому світі [3, с. 1]. Вона є незалежною від національних урядів держав – членів Європейського Союзу, представляє та

¹ Відповідно до ст. 13 Договору про ЄС функціонують 7 основних інститутів Європейського Союзу: Європейський Парламент, Європейська Рада, Рада, Європейська Комісія, Суд Справедливості Європейського Союзу, Європейський Центральний Банк та Рахункова Палата.

просуває інтереси Союзу на внутрішньосоюзному, міждержавному та міжнародному рівнях. Європейська Комісія в багатьох своїх аспектах являє собою інститут, якому неможливо знайти аналоги у всьому світі. Можна із впевненістю стверджувати, що Комісія ЄС являє собою інститут *sui generis*.

Не дивлячись на наявність достатньо широкого кола повноважень, якими на сьогоднішній день наділена сучасна Комісія ЄС, остання пройшла достатньо довгий шлях розвитку до того інституту, який наразі функціонує в рамках ЄС, починаючи свою історію зі створення Верховного Органу в рамках Європейського співтовариства вугілля та сталі в 1952 р., зазнавала постійних змін та розвивалася разом з поглибленням та розвитком процесу європейської інтеграції.

Здійснення комплексного історико-правового аналізу підстав створення, розвитку та становлення цього інституту є важливим задля всебічного розуміння правової природи актів, які приймаються Комісією ЄС на сучасному етапі функціонування ЄС.

Перед підписанням Паризького Договору (повна назва – Договір про заснування Європейського співтовариства вугілля та сталі), який вважається установчим договором початку європейської інтеграції, представники майбутніх держав-членів тривалий час обговорювали конкретну модель, відповідно до якої мало бути побудоване майбутнє регіональне утворення. У цій дискусії особливе місце займали дві абсолютно протилежні моделі з різною юридичною природою, механізмами функціонування та порядком прийняття рішень органів.

З одного боку висувалася ідея побудувати регіональне утворення, з ознаками «наднаціонального характеру» та наділенням керівних органів наднаціональними повноваженнями, в якому національна політика та органи влади майбутніх держав-членів будуть підпорядковуватися відповідним міжнародним інститутам, такими як Європейський Суд, який матиме чіткі повноваження з перегляду та скасування рішень національних судів, які

суперечитимуть або порушуватимуть норми такого територіального утворення [4, с. 23].

З іншого боку, розглядалася модель класичної міждержавної співпраці між державами у вигляді класичної міжнародної організації, в якій створюються міждержавні інститути, без наділення таких інститутів наднаціональними властивостями. Відповідно до цієї моделі європейська інтеграція повинна була б здійснюватися виключно шляхом взаємодії та співпраці національних урядів Держав-членів такого утворення, без передачі всіх або часткових суверенних прав таких Держав-членів відповідним наднаціональним органам [5, с. 5].

У 1950 р. міністр закордонних справ Франції Р. Шуман розробив текст Декларації, яка вважається основоположним проектом Паризького договору 1951 р. У зазначеній Декларації Р. Шуман наголосив на необхідності у створенні Верховного Органу з метою здійснення нагляду над виробництвом вугілля та сталі між Францією та Німеччиною, а також іншими державами-учасницями. Він також наголошував, що об'єднання виробництва вугілля та сталі є передумовою для створення спільного економічного простору, яке є необхідним кроком для створення в майбутньому Європейської федерації [6].

Ж. Моне та Р. Шуман спільно розробили «план Шумана», який в подальшому виступив основним підґрунтям для укладення Паризького Договору – Договору про заснування Європейського Співтовариства вугілля та сталі 1951 р.

Ключове місце в реалізації цього плану було відведено наднаціональному органу, який мав бути наділений управлінськими та наглядовими функціями саме у сфері виробництва вугілля та сталі в межах Співтовариства та повинен був забезпечувати дотримання внутрішніх правил та регламентів, які мали б прийматися в межах даного регіонального економічного утворення.

18 квітня 1951 р. в результаті перемовин між шістьма Державами-засновниками: Францією, ФРН, Італією та країнами Бенілюкс, було створене Європейське Співтовариство вугілля та сталі, правовою основою діяльності якого виступав Договір про заснування Європейського Співтовариства вугілля

та сталі (англ. – Treaty establishing the European Coal and Steel Community, надалі – Договір про ЄСВС), який набув чинності 23 липня 1952 р. Не дивлячись на той факт, що цей договір містив деякі ознаки «між-інституційної моделі», для досягнення поставлених цілей, в межах ЄСВС було створено чотири інститути: Верховний Орган, Спільна Асамблея, Спеціальна Рада Міністрів та Суд Справедливості. Серед цих чотирьох інститутів Верховний Орган та Суд Справедливості мали наднаціональний характер [7].

Кінцевим результатом стало створення міжнародного співтовариства, яке контролювалося Верховним Органом та Судом Справедливості, з одночасним підпорядкуванням цих інститутів Спільній Асамблеї та Спеціальній Раді Міністрів, які за своєю правовою природою являли собою класичні міжурядові інститути [8, с. 5].

Згідно з ст. 8 Договору про ЄСВС, основним завданням Верховного Органу було забезпечення досягнення завдань, передбачених цим Договором відповідно до його положень [7, ст. 8].

Відповідно до Договору про ЄСВС, Верховний Орган складався з дев'яти членів, які обиралися строком на 6 років на підставі їх загальної компетенції, незалежність яких мала бути поза будь-яких сумнівів. 8 членів Верховного органу обиралися за взаємною згодою урядами держав-членів. Обрані 8 членів самостійно обирали дев'ятого члена, який вважався обраним якщо отримував щонайменше 5 голосів. При цьому, члени Верховного органу мали бути незалежними від інтересів своїх держав та неупередженими впродовж всього строку здійснення своїх повноважень. Також, з-поміж членів Верховного Органу обиралися Президент та Віце-президент. Рішення приймалися простою більшістю від загального складу членів Верховного Органу [7].

Верховний Орган був наділений широкими наглядовими повноваженнями, зокрема, повноваженнями з накладення штрафів на підприємства та прийняття обов'язкових до виконання рішень. Суд Справедливості вирішував спори, які виникали між державами-членами, інститутами та приватними особами (підприємствами, об'єднаннями підприємств) [8, с. 7].

Надихнувшись результатами, які були досягнуті Європейським Співтовариством вугілля та сталі за досить короткий проміжок часу, представники шістьох держав-членів вирішили предметно розширити сфери подальшої співпраці.

Наступним «євроінтеграційним» проектом стала ідея створення Європейського Економічного Співтовариства (надалі – ЄЕС). Головною метою заснування ЄЕС виступала ідея створення єдиного ринку для всіх промислових товарів, не обмежуючись виключно вугіллям та сталлю, підтримання миру в регіоні та побудова якнайбільш тісного союзу Європейських націй. Одночасно із створенням ЄЕС, планувалося створення Європейського співтовариства з атомної енергії (надалі – Євратом), головною метою якого виступала інтеграція Європейської атомної індустрії [4, с. 14–15].

В 1957 році країни Бенілюкс, ФРН, Франція та Італія підписали два Римських договори: Договір про заснування Європейського Економічного Співтовариства (англ. – Treaty establishing the European Economic Community, надалі – Договір про ЄЕС) та Договір про заснування Європейського співтовариства з атомної енергії (англ. – Treaty establishing the European Atomic Energy Community, надалі – Договір про Євратом). обидва Договори набули чинності 1 січня 1958 року [9; 10].

В межах цих Співтовариств були створені два самостійних наднаціональних органи, які були схожі за своєю природою та повноваженнями до Верховного Органу, кожен з яких отримав назву «Комісія». Основними функціями Комісій в ЄЕС та Євратомі були забезпечення належного виконання положень Договору про ЄЕС і Договору про Євратом та актів інститутів цих Співтовариств; прийняття рекомендацій та висновків щодо застосування положень Договору про ЄЕС та Договору про Євратом у випадках, передбачених Договорами або якщо відповідна Комісія вважала це за необхідне; брати активну участь в процесі імплементації актів, прийнятих Радою та Асамблею; виконання повноважень, наданих Радою для імплементації правил, прийнятих Радою [9, ст. 155; 10, ст. 124].

Так само як й Верховний Орган, Комісія в ЄЕС складалася з 9 членів, а Комісія в Євратомі – з 5 членів, які обиралися за взаємною згодою урядами держав-членів строком на 4 роки. Президент і два Віце-президенти Комісії в ЄЕС, а в Комісії в Євратому – Президент і Віце-президент, обиралися з числа членів Комісій строком на 2 роки за процедурою, передбаченою для обрання членів відповідної Комісії. Члени Комісій, так само як й члени Верховного Органу, мали бути незалежними від інтересів своїх держав та неупередженими при здійсненні своїх повноважень [9, ст. 155; 10, ст. 126].

У зв'язку із підписанням Брюссельського Договору 8 квітня 1965 року, відомого як Договір про злиття (англ. – Merger Treaty), який набрав чинності 1 липня 1967 року, Верховний Орган та дві Комісії, які діяли в межах ЄЕС та Євратома, було об'єднано в один спільний для всіх трьох Співтовариств наднаціональний орган, який отримав назву «Комісія Європейських Співтовариств». Новостворена Комісія Європейських Співтовариств була наділена тими ж самими повноваженнями, завданнями та функціями, визначені положеннями Договорів про ЄСВС, ЄЕС та Євратом [11].

Поряд з цим, Договором про злиття було запроваджено нове імперативне правило, яке не було передбачене попередніми Договорами. Відповідно до статті 10 (1) Договору про злиття, до складу Комісії мали входити щонайменше по одному представнику від кожної Держави-члена, але не більше двох членів, які мають одне й теж саме громадянство однієї країни [11, ст. 10].

Загальна кількість членів Комісії Європейських Співтовариств була обмежена дев'ятьма членами, що в 2,5 рази було меншим ніж кількість членів, передбачена попередніми Договорами. Ці дев'ять членів обиралися згідно із процедурою, передбаченою Договором ЄЕС. Президент і три Віце-президенти Комісії Європейських Співтовариств обиралися з-поміж членів Комісії Європейських Співтовариств за взаємною згодою урядів Держав-членів [11, ст. 14].

Наступний етап розвитку сучасної Комісії ЄС пов'язаний із підписанням у 1986 р. Єдиного Європейського Акту (англ. – Single European Act, надалі –

ЄЄА), який набрав чинності 01.07.1987 р. Найбільш важливими реформами, які були запроваджені ЄЄА, стали офіційне закріплення мети створити внутрішній ринок до 31 грудня 1992 року, а також запровадження важливих інституційних реформ, необхідних для досягнення цієї мети [12, с. 314].

ЄЄА значною мірою змінив взаємовідносини між всіма інститутами Співтовариств шляхом запровадження так званої процедури «співпраці» та встановлення імперативної норми щодо процедури прийняття рішень Радою шляхом голосування кваліфікованою більшістю голосів. Випадки, коли застосовувалась процедура «співпраці» та голосування кваліфікованою більшістю голосів були визначені статтею 7 ЄЄА. Слід зазначити, що ЄЄА не вносив змін до процедури прийняття рішень у сферах, визначених Договорами про ЄСВС та про Євратом [12, с. 310, 311].

Варто зауважити, що запровадження обов'язкової норми щодо прийняття Радою рішень шляхом голосування кваліфікованою більшістю голосів посилила позицію Комісії Європейських Співтовариств відносно Ради. Так, відповідно до попередніх положень Договору про ЄЕС, Рада приймала важливі рішення шляхом одностайного голосування, тому Комісії було досить складно «переконати» Раду прийняти запропонований Комісією законопроект. Таким чином зміни, внесені ЄЄА до процедури прийняття Радою рішень, полегшили процес прийняття запропонованих Комісією законопроектів Радою [13, с. 133].

Одним із найбільш важливих етапів в історії європейської інтеграції вважається прийняття Маастрихтського Договору (англ. – Maastricht Treaty), який набув чинності 01 листопада 1993 р.

Маастрихтським Договором були внесені численні зміни до чинних Договорів шляхом створення нового регіонального утворення – Європейського Союзу. Так, відповідно до статті 1 ДЄС, Високі Договірні Сторони створюють між собою Європейський Союз, якому держави-члени передають повноваження для досягнення відповідних цілей [1, ст. 1]. Варто зазначити, що формально структура ЄС складалася з трьох окремих «стовпів» (англ. – pillars). Перший «стовп» складався з трьох Європейських Співтовариств: ЄСВС, ЄЕС, Євратома.

Другий «стовп» складався із спільної зовнішньої та безпекової політики, а основою третього «стовпа» складала співпраця у сферах правосуддя та внутрішніх справ [14].

У своїй переважній більшості, Маастрихтським Договором були внесені зміни до трьох аспектів діяльності Комісії Європейських Співтовариств: предметно розширено законодавчі можливості Комісії Європейських Співтовариств, внесені зміни до порядку призначення та затвердження Президента Комісії та її членів, а також збільшено загальний строк повноважень всього складу Комісії.

По-перше, Маастрихтським Договором були доповнені нові сфери відання, в межах яких ЄС було наділено правом здійснювати відповідні заходи, зокрема, приймати обов'язкові до виконання законодавчі акти. Так, до компетенції ЄС були додані такі сфери діяльності як: транс-Європейський транспорт, телекомунікації, енергетика, промисловість, культура та співпраця з питань надання допомоги країнам, що розвиваються. У зв'язку з тим, що Комісія Європейських Співтовариств була та залишається єдиним інститутом, який наділений виключним правом законодавчої ініціативи, коло її повноважень були значно розширені [15, с. 1332].

По-друге, були внесені суттєві зміни до порядку обрання та призначення персонального складу Комісії. Так, Президент Комісії призначався за спільною згодою урядами Держав-членів після проведення консультацій з Європейським Парламентом. Після чого персональний склад Комісії, в якості єдиного органу, повинен був затверджений Європейським Парламентом [16].

По-третьє, збільшено строк, на який призначалися члени та Президент Комісії з чотирьох до п'яти років. Зазначені зміни почали застосовуватися з 01.01.1995 р. [16].

В подальшому, Амстердамським Договором (англ. – Treaty of Amsterdam), який набрав чинності 01 травня 1999 року, були збільшені контрольні повноваження Європейського Парламенту шляхом наділення останнього правом схвалювати, а не рекомендувати, як це було визначено

раніше, кандидатуру на посаду майбутнього Президента Комісії Європейських Співтовариств [17, ст. 2–4].

Варто зазначити, що змінити загальну кількість членів Комісії державам-учасникам під час Амстердамської конференції не вдалося. Однак, за результатами зазначеної конференції, державами – членами ЄС було підписано «Протокол про інститути з урахуванням перспективи подальшого розширення Європейського Союзу». Відповідно до ст. 1 зазначеного Протоколу, з моменту першого збільшення складу Європейського Союзу, Комісія має складатися з одного громадянина від кожної держави-члена [17].

Повноваження Комісії Європейських Співтовариств у сфері законодавчої ініціативи не зазнали будь-яких змін. При цьому, роль Президента Комісії була посилена під час процедури призначення її членів та у питаннях щодо внутрішньо-політичного управління та організації діяльності Комісії [18, с. 44].

Ніщцьким Договором (англ. – Treaty of Nice), який вступив в силу 01 лютого 2003 року, були внесені суттєві зміни до процедури призначення членів Комісії. Так, Європейська Рада, діючи кваліфікованою більшістю голосів, обирала Президента Комісії. Таке обрання мало бути схвалене Європейським Парламентом. Далі, Рада ЕС, діючи кваліфікованою більшістю за взаємною згодою з призначеним Президентом Комісії, складала список інших членів Комісії. Президент та члени Комісії мали бути затверджені як єдиний орган Європейським Парламентом. Після затвердження Європейським Парламентом, Президент та члени Комісії затверджувались Радою ЕС кваліфікованою більшістю [19].

Основним досягненням Ніщцького Договору стало остаточне вирішення питання щодо визначення загальної кількості членів Комісії, яке не було вирішено ані Маастрихтським, ані Амстердамським Договорами. Так, згідно із ст. 4 Протоколу про збільшення Європейського Союзу, з 01.01.2005 р. та з моменту, коли перша Комісія після цієї дати приступить до виконання своїх обов'язків, Комісія має складатися по одному громадянину від кожної Держави-учасниці. При цьому цією статтею було визначено, що загальна

кількість членів Комісії може бути змінена одностайним рішенням Ради. Також зазнала змін організаційна структура Комісії: Ніццький Договір наділив Президента Комісії повноваженнями з визначення обов'язків членів Комісії та здійснення їх перерозподілу під час його перебування на посаді, обирати та затверджувати кількість своїх Віце-Президентів [19].

Останніх та найбільш кардинальних змін щодо процедури обрання та призначення членів та Президента Комісії були внесені у зв'язку із набранням чинності Лісабонським Договором 01.12.2009 р.

Згідно з пар. 7 ст. 17 Договору про ЄС у Лісабонській редакції, Європейська Рада, після проведення обов'язкових консультацій, беручи до уваги результати виборів до Європейського Парламенту, кваліфікованою більшістю голосів обирає кандидата на посаду Президента Комісії ЄС. Запропонований кандидат має бути обраний Європейським Парламентом простою більшістю голосів. У випадку, якщо відповідний кандидат набирає необхідну кількість голосів, Рада ЄС разом з обраним кандидатом на пост Президента Комісії ЄС спільно узгоджують кандидатури на посади членів Комісії ЄС. Президент Комісії ЄС разом з іншими членами мають бути затверджені Європейським Парламентом. У випадку, якщо Європейський Парламент надає згоду на сформований склад Комісії ЄС, Європейська Рада, кваліфікованою більшістю голосів, обирає склад Комісії ЄС [1, ст. 17]. Лісабонський Договір також остаточно визначив загальну кількість членів Комісії. Відповідно до пар. 5 ст. 17 ДЄС, з 01.11.2014 р. Комісія ЄС має складатись з такої кількості членів, включаючи Президента та Верховного Представника ЄС з питань закордонних справ і політики безпеки, яка відповідає двом третинам загальної кількості Держав-членів, при умові, якщо Європейська Рада, діючи одностайно, не вирішить змінити цю цифру.

Однак зазначені зміни так й не набули чинності у зв'язку з прийняттям Європейською Радою рішення 2013/272/EU від 22 травня 2013 р., яким визначено, що кількість членів Комісії ЄС, включаючи Президента та

Верховного Представника ЄС з питань закордонних справ і політики безпеки, має відповідати загальній кількості держав – членів ЄС [20, ст. 1].

Лісабонським Договором також були внесені зміни до назви Комісії Європейських Співтовариств. Назву «Комісія Європейських Співтовариств» в усіх положеннях Договорів ЄС було змінено на «Європейська Комісія» [21, ст. 9]. Саме Лісабонським Договором було створено посаду Верховного Представника ЄС з питань закордонних справ і політики безпеки, який за сумісництвом є Віце-Президентом Комісії ЄС, відповідає за спільну закордонну та безпекову політику ЄС та представляє інтереси ЄС на міжнародній арені [22, с. 51].

Варто також зазначити, що результатом аналізу історії становлення та розвитку Комісії ЄС в якості одного з наднаціональних інститутів Європейських Співтовариств (а в подальшому – ЄС) є можливість виокремити три основні групи факторів, які виступали рушійною силою для здійснення відповідних змін даного інституту: власні інтереси держав-членів; дії відповідних інститутів; та співіснування доктрин федерального та міжурядового устрою [23, с. 158].

На сьогоднішній день сучасна Комісія ЄС складається з 27 членів, які обираються по одному від кожної держави-члена, включаючи Президента Комісії та Віце-Президентів. Всі 27 членів Комісії ЄС складають «колегію комісарів» (англ. – College of Commissioners), які колегіально узгоджують та приймають всі юридично значимі рішення від імені всього інституту – Комісії ЄС.

Рішенням Європейської Ради 2019/1136 від 02.07.2019 р. була запропонована, а рішенням Європейського Парламенту 2019/2041 (INS) було призначено новим Президентом Комісії ЄС на період з 01.11.2019 р. по 31.10.2024 р. Урсула фон дер Ляєн (англ. – Ursula von der Leyen) [24; 25]. Після цього Європейська Рада рішенням 34/19 від 27.11.2019 р. призначила новий склад Комісії ЄС строком на п'ять років [26].

Персональний склад колегії комісарів складається з Президента Комісії ЄС, восьми Віце-Президентів, Верховного Представника Союзу з питань закордонних справ і політики безпеки та 18 інших членів Комісії, кожний з яких відповідає за конкретний напрямок діяльності Комісії [27]. Усі 27 членів Комісії, враховуючи Президента Комісії, складають політичну сторону Комісії, які спільно приймають важливі політичні та стратегічні рішення.

Перед початком здійснення своєї діяльності, Президент Комісії розподіляє між іншими 26 членами відповідні посади (англ. – *portfolios*), беручи до уваги напрямки діяльності Комісії ЄС.

З внутрішньо-організаційної точки зору Комісія ЄС складається з головних управлінь (англ. – *Directorates-General*), які за своєю природою схожі до профільних міністерств національних урядів держав-членів. Кожне головне управління відповідає за конкретний напрямок, який відрізняються між собою предметною сферою діяльності.

Наразі в межах Комісії ЄС здійснюють свою діяльність 33 головних управління, 16 обслуговуючих департаментів та 6 виконавчих агентств, які є допоміжними структурними підрозділами. [28]. У свою чергу, кожне головне управління відповідає напрямку діяльності відповідного члена Комісії ЄС.

Таким чином, якщо колегія комісарів є політичною складовою Комісії ЄС, а генеральні управління складають організаційну основу діяльності Комісії ЄС, то проміжною ланкою між ними виступають кабінети членів Комісії ЄС (англ. – *Cabinets of the Members of the Commission*). З організаційної точки зору, кабінети членів Комісії ЄС являють собою особистий секретаріат відповідного комісара, зазвичай налічують від 6 до 12 осіб, які допомагають членам Комісії, в тому числі Президенту Комісії, виконувати покладені на них завдання та обов'язки [29, с. 3].

Варто зауважити, що однією із відмінних ознак сучасної Комісії ЄС в якості одного із інститутів ЄС є *принцип колегіальності*. Принцип колегіальності передбачає, по-перше, що Комісія ЄС, як єдиний орган, колективно несе відповідальність за всі прийняті нею рішення. По-друге, всі

важливі рішення приймаються нею колективно у відповідності до чітко визначеної процедури.

Суд Справедливості ЄС у своїх рішеннях тлумачить принцип колегіальності як принцип, який базується на рівній участі членів Комісії під час прийняття рішень та означає, що всі рішення мають бути предметом колективного розгляду, за результатами прийняття якого всі члени Комісії несуть колективну відповідальність на політичному рівні щодо будь-яких прийнятих ними рішень [30].

Задля прийняття рішень, члени Комісії ЄС збираються на засідання щонайменше один раз на тиждень та, за загальним правилом, приймають рішення простою більшістю голосів, за яке надають голоси більшість від складу членів, передбачених Договором [31, ст. 5, 8]. Правилами процедур (англ. – Rules of procedures) Комісії також передбачені інші механізми для прийняття рішень [31].

Наприклад, Комісія ЄС має право приймати рішення шляхом використання письмової процедури, шляхом надання повноважень одному із її членів прийняти управлінські або адміністративні заходи від імені Комісії або делегувати повноваження з прийняття управлінських чи адміністративних заходів голові відповідного головного управління або голові відповідної служби Комісії ЄС [31, ст. 4].

При цьому, зазвичай, всі важливі рішення Комісія ЄС приймає на своїх щотижневих засіданнях шляхом відкритого голосування простою більшістю голосів.

Як вже було зазначено раніше, основними завданнями Комісії ЄС є просування загальних інтересів Союзу та пропозиції відповідних ініціатив, які є необхідними для досягнення цілей, визначених Договорами ЄС.

Аналіз змісту Договору про ЄС та Договору про функціонування Європейського Союзу (англ. – Treaty on the Functioning of the European Union, надалі – ДФЄС) дає підстави дійти висновку, що сучасна Комісія ЄС наділена такими повноваженнями: виключне право законодавчої ініціативи з питань, які

відносяться до виключної та спільної компетенції ЄС; складання щорічних загальних звітів стосовно діяльності ЄС; здійснення нагляду за цільовим та ефективним використанням бюджетних коштів ЄС; здійснення нагляду разом із Судом Справедливості ЄС за імплементацією та дотриманням державами-членами права ЄС; представництво Союзу у міжнародних відносинах у сферах, які не належать до спільної зовнішньої політики та політики безпеки, проведення перемовин щодо укладення міжнародних договорів, однією зі сторін яких виступає ЄС [1; 32].

Загалом, усі зазначені вище повноваження можна класифікувати на чотири окремі категорії функцій, беручи за основу такої класифікації відповідні напрямки діяльності Комісії ЄС. Можна виділити наступні функції Комісії ЄС:

- 1) функція з ініціювання політичних та законодавчих змін;
- 2) виконавча функція;
- 3) квазі-законодавча функція; та
- 4) функція, направлена на захист положень установчих Договорів ЄС та актів інститутів ЄС.

Одним із найефективніших важелів впливу для ініціювання відповідних змін на рівні Союзу є виключне право законодавчої ініціативи у виключних та спільних сферах діяльності ЄС. Однак, з цього загального правила також є певні виключення. Так, Комісія ЄС не наділена правом виключної законодавчої ініціативи у сферах спільної зовнішньої та безпекової політики, а також в деяких сферах поліцейської співпраці [33, с. 193].

Варто зазначити, що Рада ЄС та Європейський Парламент мають право зажадати від Комісії ЄС підготувати та внести на розгляд законопроект відповідного законодавчого акту. Статтею 241 ДФЄС передбачено, що Рада ЄС, діючи простою більшістю голосів, може попросити Комісію ЄС здійснити будь-який аналіз, якій Рада ЄС вважає за необхідним для досягнення спільних завдань та надати на розгляд Раді ЄС відповідний законопроект. Аналогічна за змістом процедура визначена статтею 225 ДФЄС для Європейського Парламенту [32, ст. 241, 225].

Також, громадяни ЄС шляхом подання петиції можуть зажадати від Комісії ЄС ініціювати відповідний проєкт нормативно-правового акту з метою забезпечення правового врегулювання певного питання, за умови, якщо буде зібрано 1 мільйон підписів громадян ЄС, які є громадянами щонайменше чверті всіх дійсних держав-членів [1, ст. 11].

Однак, у випадку, коли Рада ЄС, Європейський Парламент або громадяни ЄС просять Комісію ЄС підготувати та направити для прийняття відповідний законопроект, остання самостійно розробляє текст та обирає найбільш ефективний механізм для врегулювання того чи іншого питання на власний розсуд. Більше того, Комісія ЄС має право в будь-який час до моменту прийняття відповідного законодавчого акту змінити текст законопроекту або в будь-який момент, незалежно від стадії розгляду, «відкликати» поданий законопроект [35, с. 156, 157].

Комісія ЄС ініціює відповідні політичні зміни на рівні ЄС також шляхом підготовки та прийняття щорічної законодавчої програми. Наприклад, у своїй законодавчій програмі на 2022 рік Комісія визначила для себе наступні шість пріоритетних напрямків своєї законотворчої діяльності: зелений пакт для Європи; Європа у цифровій ері; економіка, яка працює для людей; сильніша Європа у світі; просування європейського стилю життя; новий поштовх для європейської демократії [36].

Додатковим механізмом ініціювання Комісією ЄС обговорення певного аспекту життєдіяльності ЄС є розробка та опублікування «зелених» та «білих» листів, а також повідомлень. Основною метою прийняття таких актів Комісією є ініціювання дискусії із громадянським суспільством, стейкхолдерами, Європейським Парламентом та Радою ЄС задля досягнення політичного консенсусу з певного питання та впровадження відповідних змін. Зокрема, білим листом Комісії Європейських Співтовариств «Про завершення формування внутрішнього ринку», було визначено порядок та часові межі для завершення формування єдиного внутрішнього ринку до 1992 р. [37].

Комісія ЄС також наділена виключним правом бюджетної ініціативи. Остання щорічно розпочинає процес формування бюджету шляхом підготовки та подання проєкту бюджету Європейському Парламенту та Раді ЄС не пізніше першого вересня року, який передує новому бюджетному року [32, ст. 314].

Таким чином, з метою виконання покладеного на Комісію ЄС завдання з просування найбільш важливих інтересів ЄС, Комісія ЄС започатковує політичні та законодавчі зміни шляхом використання зазначених вище механізмів.

Необхідно підкреслити, що право законодавчої ініціативи Комісії ЄС обмежуються двома сферами: забезпечення дотримання державними підприємствами норм, які закріплені в Договорах та визначення умов, відповідно до яких громадяни ЄС можуть перебувати на законних підставах в іншій державі-члені після прийняття на роботу у такій державі-члені [32, ст. 106; 45].

Комісія ЄС також відома як «виконавець ЄС» (англ. – EU executive). Ми вважаємо, що термін «адміністрація ЄС» є більш вдалим визначенням зазначеної функції Комісії ЄС. В межах цієї функції Комісія ЄС здійснює управління надходженнями до бюджету ЄС та є відповідальною за виконання відповідних програм на рівні Союзу.

Також Комісія ЄС займає ключову позицію під час здійснення перемовин ЄС з третіми країнами, в тому числі щодо укладення договорів про вступ в ЄС, а також здійснює представництво інтересів ЄС на міжнародній арені, за винятком сфери спільної зовнішньої та безпекової політики. Наприклад, під час перемовин щодо Брексіту, Комісія ЄС займала одну з ключових місць в процесі обговорення юридичних аспектів виходу Великої Британії зі складу ЄС [38, с. 95].

Більше того, саме Комісія ЄС здійснює оцінку відповідності політичної, правової та економічної сфер потенційної держави-кандидата та держави-кандидата на вступ до ЄС критеріям та іншим вимогам щодо набуття повноправного членства в ЄС [38, с. 97].

Комісія ЄС також виконує важливу квазі-законодавчу функцію. З метою належного виконання цієї функції, Європейський Парламент та/або Рада ЄС наділяє Комісію ЄС повноваженнями з прийняття загальнообов'язкових правових норм, які за своєю правовою природою не відносяться до категорії законодавчих актів Союзу, однак є юридично обов'язковими до виконання та схожі за своїми властивостями до законодавчих правових актів ЄС.

Комісія ЄС у випадках, передбачених актами Європейського Парламенту та/або Ради ЄС, має право самостійно, без участі останніх, приймати делеговані та імплементаційні правові акти. Делеговані акти приймаються Комісією з метою зміни або доповнення незначних елементів законодавства [32, ст. 290]. Імплементаційні акти мають забезпечувати однакове застосування та імплементацію законодавства ЄС шляхом визначення детальних норм, правил або процедур [32, ст. 291]. Надання Комісії ЄС квазі-законодавчих повноважень обґрунтовується, перш за все, наявною у Комісії можливістю підготувати відповідні правові акти швидше та якісніше, а також наданням іншим інститутам, зокрема Європейському Парламенту та Раді ЄС, більше часу для зосередження уваги на питаннях, які мають виключне політичне значення для ЄС [39, с. 103].

Ще однією важливою функцією Комісії ЄС є забезпечення дотримання державами-членами ЄС та, у чітко передбачених випадках, юридичними особами приватного права, положень Договорів ЄС та актів вторинного права ЄС. Саме тому Комісію ЄС досить часто характеризують як «захисник установчих Договорів ЄС». З метою забезпечення дотримання та належного виконання положень обов'язкових актів Союзу та Договорів ЄС, Комісія ЄС наділена відповідними юридичними механізмами, які допомагають їй забезпечувати правильне, однакове та стале застосування обов'язкових до виконання актів та Договорів ЄС.

В межах цієї функції Комісія ЄС надає необхідні дозволи у відповідних сферах діяльності, ініціює та здійснює власне розслідування та самостійно застосовує різноманітні санкції [40, с. 226].

Комісія ЄС надає згоду щодо тимчасового призупинення розповсюдження дії положень Договорів ЄС або інших законодавчих актів ЄС для відповідних держав-членів. Наприклад, в 2011 р. Комісія дозволила Іспанії тимчасово призупинити дію статей 1–6 Регламенту ЄС 492/2011 Європейського Парламенту та Ради ЄС «Про свободу пересування працівників в межах Союзу стосовно румунських робітників» [41, ст. 1]. Вона також наділена широкими дозвільними повноваженнями у сферах конкуренції та державної допомоги.

Комісія ЄС може самостійно ініціювати розслідування у випадку невиконання або порушення державами-членами, компаніями або групою компаній положень Договорів ЄС та актів вторинного права ЄС. Згідно з ст. 258 ДФЄС, у випадку, якщо Комісія ЄС має підстави вважати, що держава-член не виконала обов'язок, покладений на неї Договорами ЄС, остання має право видати припис такій державі про усунення виявлених порушень, а у випадку, якщо така держава не виконає припис, – звернутися із відповідним позовом до Суду Справедливості ЄС [32, ст. 258].

Суд Справедливості ЄС в об'єднаній справі C-20/01, C-28/01 *Commission v. Germany* надав власне тлумачення положенням ст. 258 ДФЄС. Відповідно до правового висновку, надано Судом за результатами розгляду цієї справи, функція Комісії, яка діє в загальних інтересах Співтовариства, полягає у досягненні такого стану, при якому держави-члени належним чином будуть дотримуватися Договорів та актів, які приймаються інститутами ЄС. Беручи до уваги роль Комісії в якості захисника Договорів ЄС, остання має право самостійно вирішувати чи необхідно розпочинати розслідування відносно певної держави-члена через невиконання обов'язків та самостійно визначати дії або бездіяльність такої держави-члена у зв'язку з якими таке розслідування має бути розпочате [42].

В деяких випадках Комісія ЄС може ініціювати розслідування щодо певної держави-члена у випадку, коли національні нормативно-правові акти чи адміністративна практика такої держави суперечать чинному законодавству ЄС.

Так, у справі C-489/06 *Commission v. Greece*, Суд Справедливості ЄС дійшов до висновку, що навіть у випадку, коли відповідне національне законодавство відповідає законодавству ЄС, невиконання обов'язку такої держави може мати місце в існуючій адміністративній практиці, яка порушує чинне законодавство ЄС [43].

Задля виконання функції «захисника положень установчих Договорів», Комісія ЄС також наділення правом застосовувати санкції стосовно підприємств, групи підприємств або навіть держав-членів.

Регламентом Ради ЄС № 1/2003 «Про імплементацію правил у сфері конкуренції, передбачені статтями 81 та 82 Договору», задля забезпечення дотримання підприємствами законодавства ЄС у сфері конкуренції, Комісію ЄС наділено правом приймати рішення поза межами законодавчих процедур ЄС, за допомогою яких остання накладає штрафи або пеню [44].

Більше того, відповідно до ст. 260 ДФЄС, у випадку, якщо держава-член не виконує рішення Суду Справедливості ЄС, Комісія ЄС наділена правом заявити позов проти такої держави, в якому вона визначає штраф, який має бути сплачений такою державою за невиконання рішення Суду Справедливості ЄС [32, ст. 260].

Підсумовуючи все зазначене вище, можна дійти висновку, що Комісія ЄС увібрала в себе більшість властивостей, які були притаманні її попередникам, Верховному Органу, Комісії ЄЕС, Комісії Євратома та Комісії Європейських Співтовариств. Можна з усією впевненістю стверджувати, що Комісія ЄС є одним із перших наднаціональних інститутів в загальній системі органів Союзу.

Сучасна Комісія ЄС являє собою інститут *sui generis*, який одночасно поєднує в собі виконавчі, квазі-законодавчі та наглядові функції, направлені на захист та просування найбільш важливих інтересів ЄС на внутрішньосоюзному та міжнародному рівнях.

Варто зазначити, що одним із феноменів Комісії ЄС на сучасному етапі її функціонування є феномен «політизації» даного інституту ЄС. Серед науковців

на даний час відсутнє загально визнане визначення «політизації Комісії ЄС», однак наразі наявні загальні визначення, що взагалі являє собою «політизація». Зокрема, «політизація» може бути визначена як заміна бюрократичного нейтралітету шляхом включення політичних факторів у процес управління людськими ресурсами та поведінкою службовців [45, с. 2]. П. де Вілде зазначає, що процес політизації являє собою процес, який робить речі частиною політики [46, с. 6]. Політизація також може бути визначена як процес, в якому політичні актори використовують той чи інший інститут у своїх власних інтересах замість його функціонування задля задоволення людських інтересів [47, с. 4]. А. Рейх розуміє політизацію як ситуацію, в якій відповідні дії здійснюються для досягнення цілей, що не співпадають або частково співпадають з цілями та основними функціями відповідної міжнародної організації та мають більше відношення до геополітичних цілей та стратегій відповідної держави-члена або групи держав-членів [48, с. 784].

Беручи до уваги наведені вище визначення, вважаємо, що політизацію Комісії ЄС, на нашу думку, можна визначити як активну участь та високий ступінь впливу політичних акторів та інших інститутів ЄС на процедуру обрання та призначення персонального складу Комісії ЄС та на її функціонування, з використанням цього впливу задля задоволення власних політичних потреб та інтересів [49, с. 64].

Необхідно зазначити, що «політизація Комісії ЄС» може мати як позитивні, так й негативні наслідки як щодо ЄС, так й щодо власне Комісії ЄС. З одного боку, політизація Комісії ЄС є позитивною тенденцією, тому що такий стан сприяє посиленню відкритості історично забюрократизованих інститутів ЄС та відкриває можливості для здійснення суспільного контролю, що дозволяє вирішити проблему так званого «дефіциту демократії», яка набула широкого розповсюдження на початку 90-х років ХХ ст. в межах Європейських Співтовариств. Наділення Європейського Парламенту достатньо широким колом контрольних повноваженням по відношенню до Комісії ЄС нарешті дає змогу громадянам ЄС здійснювати опосередкований контроль під час

формування її складу та за її діяльністю через безпосередньо обраних ними депутатів Європейського Парламенту [50].

Крім того, внесені Лісабонським Договором зміни до процедури обрання та призначення Президента та інших членів Комісії ЄС зменшили достатньо вагомий вплив Європейської Ради на інститути ЄС, зокрема, Комісію ЄС. Так, внесені зміни до процедури обрання та призначення Президента та членів Комісії ЄС посилили позиції Європейського Парламенту щодо історично сильної Європейської Ради. Завдяки цьому було зменшено дисбаланс повноважень у між-інституційних відносинах, посилено статус Європейського Парламенту по відношенню до міжурядових інститутів, яким за своєю природою вважається Європейська Рада. Головною метою таких змін було повернення громадянам ЄС контролю над наднаціональним інститутом та подальше збалансування повноважень Європейської Ради демократично обраним Європейським Парламентом [51, с. 9].

З іншого боку, політизація Комісії ЄС може мати негативний вплив на її незалежність та неупередженість під час прийняття нею важливих рішень. Наприклад, високий рівень політизації Комісії ЄС може завадити їй легітимно забезпечувати дотримання актів ЄС та установчих Договорів ЄС разом із Судом Справедливості ЄС. Крім того, надмірно політизована Комісія ЄС навряд чи зможе достатньою мірою забезпечити відповідності закладеної в основу її діяльності вимогам бути «повністю незалежною» під час виконання покладених на неї обов'язків та «не підкорятися будь-яким інструкціям будь-якого уряду або іншого інституту, органу, офісу або утворенню», як це визначено статтею 17 ДЄС. Більше того, можлива ситуація, коли новообраний Президент Комісії ЄС, який до обрання був членом однієї із політичних партій, не може вважатися неупередженим та об'єктивним при застосуванні санкцій або здійсненні інших дій стосовно національних урядів, які відносяться до іншої політичної сили. Також, беручи до уваги той факт, що Комісія ЄС отримала новий обсяг повноважень у зв'язку із єврокризом, для того, щоб

використовувати їх ефективно, вона повинна діяти як рефері в політичній грі, а не як капітан однієї з команд [52, с. 2].

На нашу думку, масштабна політизація Комісії ЄС може спричинити підриг основоположних принципів, на яких наразі побудований ЄС, передусім тих, що пов'язані з теорією функціоналізму і відображають важливість побудови міжнародного правопорядку на підставі неполітичних міжнародних організацій, які наділені економічними, соціальними, технічними або гуманітарними функціями. З цього випливає, що економічні, соціальні та технічні сфери мають бути чітко відокремлені від політичної. Належне функціонування Комісії ЄС може бути досягнуте лише при дотриманні зазначених вище основоположних принципів теорії функціоналізму. Отже, політизація Комісії ЄС несе серйозну загрозу дисфункції не тільки для інституційної системи Союзу, але для низки основоположних принципів, на яких побудований ЄС.

1.2. Генеза актів Комісії ЄС з моменту створення Верховного Органу

ЄС, як регіональне політико-економічне об'єднання держав, існує та функціонує на підставі власного, автономного правопорядку. Такий правопорядок підпорядковується основоположним принципам та нормам міжнародного права, однак він є відмінним від них, існує завдяки власній системі норм та принципів.

У працях вітчизняних, зарубіжних науковців та актах ЄС для позначення сукупності всіх наявних норм, принципів та цінностей використовується словосполучення «*acquis* ЄС» (раніше – *acquis communautaire*).

Acquis ЄС є збірним поняттям, яке включає в себе все «правове надбання» ЄС починаючи зі створення ЄСВС, до сьогоднішнього дня. До *acquis* ЄС, насамперед, входять такі складові елементи: положення, принципи та політичні цілі договорів; акти інститутів ЄС; прецедентне право Суду Справедливості ЄС;

декларації та резолюції, прийняті ЄС; заходи, які відносяться до спільної зовнішньої та безпекової політики; міжнародні угоди, укладені від імені Союзу та міжнародні угоди, які укладені між державами-членами з питань компетенції Союзу [53].

Варто зауважити, що *acquis* ЄС постійно розвивається та кількісно доповнюється новими складовими елементами разом із розвитком процесів європейської інтеграції. При цьому, всі держави-члени ЄС зобов'язанні підпорядковуватися та впроваджувати до свого національного правопорядку відповідні елементи *acquis*.

Своє зовнішнє відображення *acquis* ЄС знаходить у відповідних джерелах права ЄС. За загальним правилом, всі джерела права ЄС поділяються на дві великі групи: первинні та вторинні. До первинних джерел відносяться установчі Договори ЄС, Хартія про основоположні права ЄС, фундаментальні принципи та міжнародні договори, стороною яких виступає ЄС.

Від самого початку ЄС розвивався та змінювався шляхом укладення та ратифікації різноманітних договорів між державами-членами. Такі договори виступають первинним правом ЄС, що створюється та змінюється його державами-членами самостійно [54, с. 1]. Договори регламентують основні принципи, загальну систему функціонування ЄС та фундаментальні правові концепції [55, с. 512]. При цьому, до договорів відносяться не тільки установчі Договори, але також й договори, якими вносилися зміни до установчих Договорів: протоколи, додатки, декларації, які не були включені до основного тексту таких договорів [56].

Первинними джерелом права ЄС також виступає Хартія основних прав ЄС. Хартія основних прав ЄС була проголошена Парламентом, Радою та Комісією в Ніцці в 2000 р. Після внесення відповідних змін, вона була повторно проголошена в 2007 р. Однак, тільки після набуття чинності Лісабонським Договором 01.12.2009 р., Хартія основних прав ЄС разом із установчими договорами складає первинне право ЄС. Так, відповідно до п. 1 ст. 6 ДЄС, Союз визнає права, свободи та принципи, передбачені в Хартії основних прав

ЄС від 07.12.2000 р., зміненої в Страсбурзі 12.12.2007 р., яка має однакову юридичну силу на рівні із Договорами [1, ст. 6].

Важливе місце серед первинних джерел права ЄС займають загальні принципи права ЄС. Більшість загальних принципів права ЄС не визначено Договорами або іншими актами ЄС. Зазвичай, вони впроваджуються Судом Справедливості ЄС та знаходять своє відображення у відповідних судових рішеннях. Так, до принципів, які були впроваджені Судом Справедливості ЄС до правопорядку ЄС, можна віднести принципи прямої дії, верховенства права ЄС та ефективності. Деякі загальні принципи права ЄС закріплені офіційно та знаходять своє відображення у перших статтях Договорів. Наприклад, такі основоположні принципи ЄС як принцип тісної співпраці Держав-членів, рівність Держав-членів, субсидіарності та пропорційності врегульовані статтями 4, 5 ДЄС [1, ст. 4, 5].

Окремим первинним джерелом права ЄС є міжнародні угоди (англ. – international agreements), укладені між ЄС, з однієї сторони, та третіми країнами, з іншої сторони. Міжнародні угоди, укладені від імені Союзу, є обов'язковими для інститутів та держав-членів ЄС. Зокрема, Суд Справедливості ЄС в межах справи *Haegemann v. Belgium* зазначив, що угоди, укладені Союзом, є невід'ємною частиною права ЄС з моменту набуття такими угодами чинності [57].

Незважаючи на той факт, що зазначені первинні джерела права ЄС регулюють найважливіші питання в межах правопорядку ЄС, основний масив правовідносин в рамках ЄС регулюється саме за допомогою вторинних джерел права ЄС.

До вторинних джерел права ЄС відносяться законодавчі акти та акти, які приймаються поза межами законодавчих процедур ЄС (англ. – non-legislative acts) інститутів ЄС, «м'яке» право таких інститутів, а також рішення Суду Справедливості ЄС. Всі правові акти, прийняті Комісією ЄС, можна віднести до категорії вторинного права ЄС.

Для розуміння правової природи, юридичної сили та визначення місця сучасних правових актів Комісії ЄС в системі джерел права ЄС важливим є здійснення комплексного аналізу генези актів Комісії ЄС з моменту створення Верховного Органу в 1952 р. в рамках ЄСВС до сьогодні.

Як вже було зазначено раніше, Верховний Орган, який є прообразом сучасної Комісії ЄС, було наділено достатньо широким колом повноважень з метою забезпечення виконання Державами-членами обов'язків, передбачених Договором про ЄСВС, зокрема правом приймати відповідні акти.

Відповідно до ст. 14 Договору про ЄСВС, для виконання покладених на Верховний Орган функцій, Верховний Орган мав право приймати такі види актів як рішення, рекомендації та висновки. Зазначеною статтею Договору про ЄСВС були також визначені основні ознаки таких актів.

Так, рішення (англ. – decisions) були повністю обов'язковими до виконання. Рекомендації (англ. – recommendations) були обов'язковими лише стосовно досягнення кінцевих цілей, які ними визначені, при цьому залишаючи відповідному адресату право на власний розсуд обирати належний спосіб досягнення таких цілей. Висновки (англ. – opinions) за юридичними наслідками не були обов'язковими до виконання. При цьому, рішення, рекомендації та висновки Верховного Органу повинні були містити конкретну підставу для їх прийняття. У випадку, коли рішення та рекомендації є індивідуально визначеними, останні вступали в силу з моменту повідомлення адресатів про прийняте рішення або рекомендацію. В усіх інших випадках, всі акти Верховного Органу вступали в силу автоматично, з моменту їх публікації в офіційних виданнях [7, ст. 15].

Таким чином, Верховний Орган задля належного виконання покладених на нього Договором про ЄСВС завдань було наділено повноваженнями з прийняття трьох окремих видів актів: рішень, рекомендацій та висновків.

Аналізуючи зміст статей 14 та 15 Договору про ЄСВС стає зрозумілим, що за своєю юридичною силою рішення були обов'язковими до виконання та

могли бути направлені невизначеному або чітко визначеному адресатові: державі, компанії або групі компаній.

Питання правової природи рішень Верховного Органу виступало предметом розгляду в межах справи 8/55 *Fédération Charbonnière de Belgique v High Authority*, в якій Суд Європейських Співтовариств зазначив, що акт Верховного Органу є рішенням, коли такий акт визначає правило, яке може бути виконане. Іншими словами, приймаючи такий акт, Верховний Орган однозначно визначає власну правову позицію щодо певного питання [58]. Більше того, у своїй прецедентній практиці Суд Європейських Співтовариств неодноразово зазначав, що відповідно до загальних положень, закріплених у статтях 5 та 15 Договору про ЄСВС, Верховний Орган зобов'язаний зазначити підстави прийняття своїх рішень, вказуючи факти, які підтверджують юридичне обґрунтування прийнятих заходів та обставини, які стали підставою для прийняття відповідного рішення. Підстави, на яких базується відповідне рішення, мають бути зазначені для того, щоб забезпечити Суд можливістю в подальшому переглянути таке рішення [59].

В залежності від сфери застосування, рішення Верховного Органу поділялися на рішення загального характеру та рішення індивідуального характеру.

Так, рішенням № 24-54 від 06.05.1954 р., прийнятим Верховним Органом на виконання ст. 66 Договору про ЄСВС, були визначені основні ознаки контролю над підприємством, яке було обов'язковим до виконання всіма державами-членами [60]. Рішенням № 21-66 від 16.11.1966 р. «Про зобов'язання підприємств у галузі сталі надавати фактурні ціни виробів зі сталі», було покладено обов'язок на підприємства, які займаються виробництвом сталі, надавати у письмовій формі Верховному Органу інформацію про відправки та ціни на таку продукцію [61].

В деяких випадках, Верховний Орган шляхом прийняття рішень врегулював певні адміністративні процедури. Наприклад, рішенням № 25-54 від 06.05.1954 р. було передбачено чітку процедуру та умови, за яких

підприємства у зв'язку з укладенням відповідних угод звільнялися від обов'язку попередньо повідомляти про них Верховний Орган [62].

Другим видом актів, які приймав Верховний Орган, були рекомендації. Рекомендації за своєю юридичною силою також були обов'язковими до виконання, але на відміну від рішень, останні визначали лише цілі та завдання, які мали бути виконані державами-членами до конкретно визначеної дати. Обрання конкретного способу для досягнення таких цілей та завдань повністю покладалося на внутрішню волю відповідної держави.

Так, рекомендацією № 1–61 від 01.03.1961 р. держав-членів було зобов'язано прийняти необхідні загальні або спеціальні механізми для забезпечення інформування Верховного Органу щодо обсягів, ставок і тарифних правил, які застосовувалися щодо вугілля та сталі до 31.12.1961 р. [63].

Третім видом акту Верховного Органу були висновки, які формально не були наділені обов'язковою юридичною силою та відносилися до категорії «м'якого» права.

Фактично, висновки містили в собі бачення та інструкції Верховного Органу та розглядалися виключно як «поради, які надаються підприємствам» [64, с. 26]. Суд Європейських Співтовариств в межах об'єднаних справ 1-57 та 14-57 *Société des usines à tubes de la Sarre v High Authority of the European Coal and Steel Community* додатково зазначив, що не зважаючи на той факт, що стаття 14 Договору чітко зазначає, що висновок не може покладати на особу, якій він адресований, будь-які обов'язки, висновок, на відміну від рішення та рекомендацій, є відмінним від останніх за своєю правовою природою та функціями. Верховний Орган з метою виконання свого обов'язку з надання інструкцій наділений правом, з поміж іншого, приймати висновки. Підприємства є вільними у виконанні або невиконанні таких порад, однак вони мають розуміти, що ігноруючи такий висновок, останні беруть на себе певні ризики. Іншими словами, надаючи певну ступінь свободи у вигляді

права виконувати або не виконувати висновки Верховного Органу, можлива відповідальність підприємств залишається незмінною [65].

В подальшому, у 1957 р. в рамках ЄЕС Комісія ЄЕС була наділена іншими видами правових інструментів. Відповідно до ст. 155 ДЄЕС, з метою забезпечення функціонування та розвитку спільного ринку, Комісія повинна, зокрема, приймати рекомендації та висновки у сферах, визначених Договором, коли таке право передбачене Договором або у випадках, коли Комісія вважає це за необхідним; у випадках, передбачених Договором, самостійно приймати рішення та брати участь у підготовці актів Ради та Асамблеї, а також виконувати обов'язки, покладені на неї Радою щодо імплементації правил, прийнятих останньою [9, ст. 155].

Детальний перелік актів Комісії ЄЕС було визначено статтею 189 ДЄЕС. Згідно з ст. 189 ДЄЕС, Комісія ЄЕС мала право приймати п'ять окремих видів актів: регламенти, директиви, рішення, рекомендації та висновки [9, ст. 189].

Регламенти являли собою акти загальної дії. Вони були обов'язковими в будь-якому випадку та мали пряму дію в кожній Державі-члені. Директиви були обов'язковими для держави, якій вони адресовані щодо результату, який має бути досягнений, залишаючи національним органам такої держави право самостійно обирати спосіб досягнення такого результату. Рішення були обов'язковими до виконання адресатом, якому вони направлені. Рекомендації та висновки не мали обов'язкової сили [9, ст. 189].

У 1957 р. також була створена Комісія Євратому. Договором Євратому в статтях 124 та 161 були закріплені ідентичні повноваження та види актів, які мала право приймати Комісія Євратому [10, ст. 124, 161].

Таким чином, Комісії ЄЕС та Євратому були наділені правом приймати наступні види актів: регламенти, директиви, рішення, рекомендації, висновки, а також імплементаційні акти, які забезпечували належне виконання або певним чином доповнювали зміст актів, прийнятих Радами ЄЕС та Євратому. Порівняно з Верховним Органом, Комісії ЄЕС та Євратому отримали додаткові правові інструменти для здійснення належного регулювання відповідних

суспільних відносин у формі регламентів, директив, рекомендацій, висновків та імплементаційних актів.

Регламенти Комісії ЄЕС та Євратому за своєю правовою природою були схожими до законів, які приймалися законодавчими органами держав на національному рівні. Регламенти, на відміну від рішень і директив, не мали конкретно визначеного адресата, а норми, які містилися в них, мали загальну сферу застосування, пряму дію та були обов'язковими до виконання.

Однією із відмінних ознак регламентів є пряма дія норм, які в них містяться. Саме Судом Європейських Співтовариств було вперше згадано про принцип прямої дії положень Договору про ЄЕС в межах справи 26/62 *Van Gend en Loos v Nederlandse Administratie der Belastingen*. У зазначеному рішенні Суд Європейських Співтовариств зазначив, що беручи до уваги все зазначене вище, відповідно до духу, загальної схеми та змісту Договору про ЄЕС, стаття 12 є такою, що створює пряму дію та наділяє індивідуальними правами, які національні суди повинні захищати [66]. В подальшому, Суд Європейських Співтовариств розширив сферу застосування принципу прямої дії. Так, у справі 43-71 *Politi s.a.s. v Ministry for Finance of the Italian Republic* Суд Європейських Співтовариств зазначив, що беручи до уваги природу та функцію регламентів в системі джерел права Співтовариств, всі регламенти мають пряму дію та створюють індивідуальні права, які національні суди повинні захищати [67].

Іншою важливою ознакою регламентів виступає наявність загальної дії норм, які містяться в них. Принцип загальної дії означає, що регламенти, маючи нормативний характер, застосовуються не до конкретно визначених осіб, а до певної категорії осіб, визначених як в абстрактному значенні, так й загалом [68].

Таким чином, регламенти, в тому числі регламенти Комісії ЄЕС та Євратому, забезпечували гомогенність правового регулювання відповідних суспільних відносин на території всіх держав-членів, мали пряму дію та не потребували додаткової імплементації своїх норм до національного законодавства відповідної держави-члена [69].

Варто зазначити, що Договорами про ЄЕС і про Євратом були також внесені зміни до правової природи такого виду актів як рішення.

Якщо рішення Верховного Органу могли бути адресовані невизначеному колу осіб та за своєю природою були схожими до регламентів, то рішення Комісій ЄЕС та Євратому мали виключно індивідуалізований характер та були обов'язковими до виконання лише особами, конкретно визначеними такими рішеннями [9, ст. 189; 10, ст. 161].

Директиви Комісій ЄЕС та Євратому визначали цілі та завдання, які мали бути досягнуті державами-членами у спосіб, який самостійно обирався ними. За своєю правовою природою директиви Комісії ЄЕС та Євратому ідентичні до рекомендацій Верховного Органу. Необхідно зауважити, що директиви Комісії ЄЕС та Євратому могли бути адресовані конкретній державі-члену або всім державам-членам. Директиви, зазвичай, також визначали конкретний проміжок часу, протягом якого відповідний адресат повинен був досягти цілі, визначені директивою.

Договорами про ЄЕС і про Євратом було також кардинально змінено правову природу такого виду акту як рекомендації. Якщо рекомендаціям Верховного Органу були притаманні ознаки директив Комісій ЄЕС та Євратому, то рекомендації Комісій ЄЕС та Євратому мали виключно «дорадчий» характер.

За загальним правилом, рекомендації Комісій ЄЕС та Євратому спонукали відповідних адресатів дотримуватись певної моделі поведінки, яка, на думку Комісій, була необхідною для досягнення цілей та завдань, визначених Договорами. Не дивлячись на той факт, що рекомендації не були обов'язковими до виконання, такі акти могли створювати певні юридичні наслідки шляхом стимулювання дотримання певної моделі поведінки або зміни нормативної реальності [70, с. 94].

Так, рекомендацією Комісії Євратому від 28.10.1965 р. щодо гармонізації законодавства відповідно до норм Паризької конвенції від 29.07.1960 р. та Брюсельської додаткової конвенції від 31.01.1963 р. було рекомендовано всім

державам–членам Євратому запровадити на своєму національному рівні основні поняття та механізми, які передбачалися зазначеними вище конвенціями у галузі атомної енергетики [71].

Ще одним із нововведень Договорів про ЄЕС і про Євратом стало наділення Комісії правом прийняття висновків з тих або інших питань. Висновки Комісії не мали обов'язкової юридичної сили, були направлені на виконання певному адресатові та містили в собі виключно власні правові позиції Комісії з відповідного питання. Так, висновок Комісії ЄЕС від 20.12.1968 р. містив комплексну оцінку законопроекту, який вносив зміни до національного закону про федеральну залізницю Німеччини. Відповідно до п. 3 зазначеного висновку, Комісія надала позитивний висновок щодо ухвалення такого законопроекту [72].

З моменту набуття чинності Договору про ЄЕС і Договору про Євратом Комісії зазначених Європейських Співтовариств були наділені правом на прийняття так званих «імплементацийних актів». Однак, на відміну від інших актів, право Комісії на прийняття імплементацийних актів не було абсолютним та повністю залежало від волі Рад в рамках ЄЕС та Євратому.

ДЄЕС, зокрема, положеннями статті 155, не було надано визначення поняттю «імплементацийний акт». Статтею 155 ДЄЕС було визначено, що імплементацийні акти направлені на імплементацию правил, прийнятих Радою ЄЕС, яка на той час була єдиним законотворчим органом [9, ст. 155]. Механізм делегування певних законодавчих повноважень Комісії ЄЕС та Євратому широко застосовувався в 1960–1970 роках. Основними причинами розповсюдження даної практики були надмірне навантаження Ради ЄЕС та Євратому, а також необхідність в оперативній підготовці та впровадженні детальних правил та процедур кваліфікованими фахівцями у відповідній сфері.

Важливим теоретичним і практичним питанням «імплементацийних актів» було визначення чітких юридичних меж повноважень Комісії ЄЕС та Євратому з прийняття таких актів, а також розмежування повноважень Ради та Комісії щодо прийняття актів з певних питань діяльності Співтовариств.

У справі 25/1970 *Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel v Köster and Berodt & Co.* Суд Європейських Співтовариств у своєму рішенні зазначив, що законотворча процедура Договору, визначена статтею 155, а також послідовна практика інститутів Співтовариства визначає відмінність юридичних концепцій, яка визнається усіма державами-членами, між заходами, які прямо передбачені Договором та похідним правом, направленим на забезпечення імплементації таких заходів. Таким чином, відсутні вимоги, які зазначають про те, що всі деталі регулювання спільної агропромислової політики мають бути прийняті Радою відповідно до процедури, зазначеної статтею 43 Договору. Беручи до уваги вимоги статті 43 Договору, достатнім є виконання умови, відповідно до якої основні елементи такої політики мають бути прийняті відповідно до процедури, передбаченої статтею 43 Договору. З іншої сторони, положення, направлені на імплементацію таких елементів, можуть бути прийняті відповідно до процедури, яка є відмінною від процедури, передбаченої статтею 43, самостійно Радою або Комісією шляхом надання таких повноважень останній згідно із статтею 155 [73].

Таким чином, у цьому рішенні Суд чітко розмежував повноваження Ради на прийняття актів у сфері спільної агропромислової політики шляхом визначення в таких актах основних елементів, в той час як Комісія, шляхом прийняття імплементаційних актів, має право лише удосконалювати або вносити зміни до незначних елементів основних правил.

Так, Комісією ЄЕС було прийнято Регламент № 143 щодо визначення основних положень з підготовки реєстру виноградних земель, який детально визначав порядок подання фізичними та юридичними особами відомостей до таких реєстрів. Зазначений Регламент було прийнято задля імплементації положень, передбачених статтею 5 Регламенту Ради № 24 про прогресивне встановлення спільної організації ринку вина [74]. Зазвичай, такі імплементаційні акти певною мірою деталізували або доповнювали зміст актів, які приймалися Радами ЄЕС та Євратому.

У 1965 р. Верховний Орган, Комісію ЄЕС та Комісію Євратома було об'єднано в один спільний орган, який отримав назву «Комісія Європейських Співтовариств». При цьому, новостворена Комісія Європейських Співтовариств стала правонаступником зазначених інститутів та автоматично увібрала в себе всі повноваження з прийняття відповідних правових актів, які були передбачені положеннями Договорів про ЄСВС, ЄЕС та Євратом.

Варто зазначити, що в період з 1965 року до 1986 року повноваження Комісії Європейських Співтовариств в рамках трьох Європейських Співтовариств з прийняття актів та перелік таких актів не зазнавали будь-яких змін або доповнень.

В подальшому, у зв'язку з набуттям чинності в 1986 р. ЄСА було внесено зміни до процедури наділення Комісії Європейських Співтовариств правом на прийняття імплементаційних актів.

Так, відповідно до ст. 10 ЄСА, стаття 145 Договору про ЄЕС була доповнена наступним положенням: «надання Комісії повноважень в актах, які приймаються Радою, для імплементації правил, які приймаються Радою. Рада може визначати певні вимоги під час виконання Комісією таких повноважень. Процедури, які мають застосовуватися для виконання таких повноважень повинні відповідати принципам та правилам, які встановлюються Радою завчасно, шляхом прийняття такого рішення одноголосно, за попереднім поданням Комісії та після отримання висновку Європейського Парламенту» [12].

Положення статей 14 Договору про ЄСВС, статей 155, 189 Договору про ЄЕС і статей 124, 161 Договору про Євратом, які визначали повноваження Комісії Європейських Співтовариств з приводу прийняття відповідних видів правових актів, змін не зазнали.

У 1993 р. на підставі ДЄС були внесені зміни до статті 189 Договору про ЄЕС, відповідно до нової редакції якої «Європейський Парламент разом з Радою, Рада та Комісія Європейських Співтовариств наділені правом на

прийняття регламентів, директив, рішень, рекомендацій та висновків» [16]. В іншій частині зазначена стаття жодних змін не зазнала.

При цьому, саме ДЄС була вперше запроваджена процедура спільного прийняття рішень, відповідно до якої Європейський Парламент та Рада спільно приймали законодавчі акти. Згідно з ст. 189b, коли в Договорі зазначено про прийняття будь-якого акту у відповідності до цієї статті, має застосовуватись процедура спільного прийняття рішень [75]. Статті 14 Договору про ЄСВС та 161 Договору про Євратом не зазнали будь-яких змін. З набуттям чинності Амстердамського Договору у 1997 р. та Ніццького Договору у 2001 р. загальна система актів та повноваження Комісії Європейських Співтовариств також не зазнали будь-яких змін.

Найважливіших змін система правових актів вже сучасної Комісії ЄС зазнала з набуттям чинності Лісабонського Договору в 2009 р. Лісабонським Договором були збережені такі види актів як регламенти, директиви, рішення, рекомендації та висновки. При цьому, саме Лісабонським Договором було вперше запроваджено відповідну ієрархічну структуру актів інститутів Союзу.

Так, регламенти, директиви та рішення наразі можуть бути прийняті на трьох абсолютно різних рівнях, маючи при цьому різну правову природу, функції та цілі. Більше того, в залежності від конкретного рівня, на якому приймаються такі акти, застосовуються абсолютно різні процедури прийняття таких актів.

Перший рівень правових актів Союзу складається із законодавчих актів, які приймаються Радою ЄС та Європейським Парламентом у формі законодавчих регламентів, законодавчих директив і законодавчих рішень. При цьому, якщо до набуття чинності Лісабонським Договором такий вид правових актів як «рішення» мав виключно персоналізований характер та був обов'язковим до виконання тільки для конкретного адресата, то наразі стаття 288 ДФЄС чітко визначає два види «рішень», а саме: рішення, яке є обов'язковим у повному обсязі, та рішення, направлене певному адресату та є обов'язковим тільки для чітко визначеного адресата.

Для прийняття всіх перелічених вище законодавчих актів застосовується звичайна законодавча процедура або у випадках, прямо передбачених установчими Договорами, – спеціальна законодавча процедура. Відмінною ознакою звичайної законодавчої процедури є прийняття законодавчих актів спільно, на паритетній основі, Європейським Парламентом та Радою на підставі законопроєкту, який готується та подається їм одночасно для розгляду Комісією ЄС [76].

За своїм змістом будь-який законопроєкт Комісії ЄС складається з пояснювального меморандуму, який включає в себе обґрунтування підстави для прийняття відповідного законодавчого акту, юридичну підставу, відповідність запропонованого акту принципам субсидіарності та пропорційності, оцінка наслідків прийняття відповідного законодавчого акту для ЄС, результати консультацій з стейкхолдерами, кошти, необхідні для впровадження такого акту та основний текст запропонованого законодавчого акту.

У випадках, коли для прийняття відповідного законодавчого акту не застосовується звичайна законодавча процедура, застосуванню підлягає спеціальна законодавча процедура, яка також полягає у спільній участі Європарламенту та Ради, однак під час такої процедури єдиним законотворцем виступає Рада, або Європейський Парламент [77].

Другий рівень правових актів складається з делегованих актів. Саме Лісабонським Договором були юридично відокремлені делеговані акти Комісії ЄС та імплементаційні акти Комісії ЄС.

Відповідно до ст. 290 ДФЄС законодавчий акт може делегувати Комісії повноваження приймати правові акти незаконодавчого характеру, що мають загальну дію, які доповнюють або вносять зміни до певних незначних елементів законодавчого акту [32, ст. 290]. Комісія ЄС має право приймати делеговані регламенти, директиви та делеговані рішення при одночасному існуванні двох умов: якщо законодавцем була виражена воля на прийняття

таких актів та якщо таке право прямо передбачено положеннями відповідного законодавчого акту.

Третій рівень актів складається з імплементаційних («виконавчих») актів. Згідно з ст. 291 ДФЄС, у випадку, коли є необхідність в однаковому застосуванні обов'язкових актів Союзу, такі акти мають покладати імплементаційні повноваження на Комісію [32, ст. 291]. Так само як й делеговані акти, імплементаційні акти Комісії ЄС можуть прийматися останньою виключно у випадку надання згоди Європарламентом та/або Радою й така згода має бути прямо визначена у відповідному акті.

Підсумовуючи все зазначене вище, можна дійти висновку, що починаючи зі створення Верховного Органу, система правових актів Комісії ЄС постійно зазнавала численних змін, які вносилися відповідними державами-членами шляхом укладення договорів й на сьогоднішній день вона складається з таких видів актів як делеговані регламенти, делеговані директиви, делеговані рішення, імплементаційні регламенти, імплементаційні директиви, імплементаційні рішення, рішення, які приймаються поза межами законодавчих процедур ЄС, рекомендації та висновки.

Варто зазначити, що перелік зазначених вище правових актів, визначений статтями 288–292 ДФЄС, не є вичерпним. З метою належного регулювання суспільних відносин, стимулювання певної поведінки або з метою започаткування обговорення важливих питань на рівні Союзу Комісія ЄС досить часто приймає нестандартні або, як їх ще називають деякі європейські науковці – «атипічні» правові акти [78; 84].

У своєму загальному вигляді нестандартні (атипічні) акти – це категорія актів, які приймаються інститутами ЄС, відносяться до їх внутрішньої організації та взаємодії інститутів ЄС між собою з більш загальним застосуванням до відповідного напрямку діяльності [78, с. 12].

Необхідно зазначити, що деякі види нестандартних актів визначені положеннями установчих Договорів ЄС, однак у своїй переважній більшості

такі акти впроваджувалися інститутами ЄС поступово на підставі власно сформованої адміністративної практики.

Комісією ЄС у своїй переважній більшості приймаються такі види нестандартних актів як повідомлення (англ. – notices) , білі та зелені книги (англ. – white and green papers), а також загальні вказівки (англ. – guidelines).

Усі перелічені вище нестандартні акти Комісії ЄС в залежності від їх відображення або не відображення в Договорах можна поділити на акти, які визначені в Договорах, та акти, що не передбачені установчими Договорами ЄС та були впроваджені до правового правопорядку ЄС саме завдяки послідовній адміністративній практиці Комісії ЄС.

Відповідно до ст. 1 Протоколу 1 «Про роль національних парламентів в ЄС» ДФЄС, консультаційні документи Комісії (зелені, білі книги та повідомлення) мають бути безпосередньо надані Комісією національним парламентам після їх опублікування [32].

Зелені та білі книги використовуються Комісією ЄС для ініціювання дискусії з певного проблемного питання задля подальшого вирішення зазначеного питання шляхом прийняття відповідного правового акту на Європейському рівні. Основною метою прийняття зелених книг є започаткування обговорення певної теми перед підготовкою законопроекту правового акту. Після збору та аналізу інформації, отриманої на підставі зелених книг, Комісія ЄС зазвичай приймає білі книги, які містять в собі детальні пропозиції щодо конкретних дій, які мають бути здійснені на Європейському рівні.

Повідомлення приймаються, по-перше, задля інформування відповідних учасників з питань застосування положень вторинного законодавства ЄС; по-друге, повідомлення можуть використовуватися для інтерпретації положень законодавства ЄС з боку Комісії; по-третє, повідомлення допомагають адміністративним інститутам та суспільству під час оцінки сфери застосування, наслідків та використання права ЄС [79, с. 814].

Іншим важливим нестандартним правовим актом є загальні вказівки. Право Комісії на прийняття загальних вказівок прямо не передбачено Договорами ЄС, однак зазначений правовий інструмент достатньо часто використовується Комісією ЄС у сферах конкуренції, податків та державної допомоги.

Головною метою прийняття таких вказівок є забезпечення єдиного правозастосування, праворозуміння та заохочення відповідних адресатів дотримуватися певної моделі поведінки. Наприклад, у березні 2020 р. Комісією ЄС було прийнято загальні вказівки «COVID-19, загальні вказівки для управління кордонами з метою захисту здоров'я людей, забезпечення доступними товарами та необхідними послугами», які закріплюють загальні принципи єдиного підходу у сфері ефективного управління кордонами з метою захисту здоров'я та підтримання спільного Ринку ЄС під час пандемії COVID-19 [80].

До нестандартних актів, які притаманні іншим інститутам ЄС, в тому числі Комісії ЄС, також відносяться внутрішні регламенти інститутів ЄС та між-інституційні угоди. Так, відповідно до ст. 295 ДФЄС Європейський Парламент, Рада та Комісія повинні проводити консультації між собою та за спільною згодою розробляти домовленості щодо своєї співпраці. Для цього вони, відповідно до Договорів, можуть укладати між-інституційні угоди, які є обов'язковими за своєю правовою природою [32, ст. 295].

Характерними рисами між-інституційних угод є, по-перше, можливість укладення між-інституційних угод прямо визначена установчими Договорами ЄС; по-друге, обов'язковий характер таких угод лише для інститутів, які є сторонами відповідної угоди. Яскравим прикладом між-інституційної угоди виступає між-інституційна угода між Європейським Парламентом, Радою та Комісією про кращу правотворчу діяльність від 13.04.2016 р., яка передбачає механізми покращення законотворчого процесу між Європейським Парламентом, Радою та Комісією шляхом запровадження планування, здійснення аналізу впливу таких актів, проведення публічних консультацій із

різноманітними стейкхолдерами, ex-post оцінку вже існуючого законодавства, визначення основоположних принципів делегованих актів Комісії ЄС та впровадження ще більшої відкритості та співпраці під час законотворчого процесу [81].

Окремим видом нестандартних актів Комісії ЄС виступає її внутрішній регламент роботи. Відповідно до ч. 1 ст. 249 ДФЄС, Комісія повинна прийняти власний регламент для забезпечення роботи Комісії та її департаментів. Комісія має забезпечити опублікування власного регламенту роботи [32, ст. 249].

Регламенти інститутів ЄС визначають організаційну структуру відповідного інституту, порядок прийняття ним рішень, а також інші внутрішні правила, які є необхідними для належного функціонування відповідного інституту. Характерною ознакою, яка притаманна виключно регламентам, є обмежена сфера їх застосування. Такий вид нестандартних правових актів є обов'язковим виключно в межах відповідного інституту ЄС. Наразі внутрішні організаційно-правові основи діяльності та функціонування Комісії ЄС визначені в Регламенті Комісії, який було опубліковано в Офіційному віснику Європейських Спільнот (англ. – Official Journal of the European Communities) в 2000 році, зі змінами та доповненнями [31].

Таким чином, на сьогоднішній день Комісія ЄС наділена широким колом повноважень з прийняття достатньо великої кількості різноманітних видів актів, які мають різну правову природу, юридичну силу та сферу застосування. У зв'язку з чим, вбачається потреба у здійсненні класифікації таких актів за чітко визначеними критеріями.

Основним критерієм для здійснення класифікації актів Комісії є обов'язковий або необов'язковий характер норм таких актів. Так, імплементаційні регламенти, директиви, рішення, делеговані регламенти, директиви, рішення та рішення Комісії ЄС, які приймаються поза межами законодавчих процедур ЄС, містять норми, які є обов'язковими до виконання.

У справі *C-91-92 Faccini Dori* Суд Європейських Співтовариств зазначив, що регламенти виступають єдиними актами, якими Співтовариство може прямо покладати обов'язки на абстрактно визначену (невизначену) категорію осіб.

С. Пречал підкреслює, що не дивлячись на той факт, що директиви містять в собі обов'язки, які складаються з двох рівнів, основні положення директив містять в особі всі види прав та обов'язків, які направлені на виконання державам-членам та іншим особам [83, с. 48].

Рішення Комісії ЄС, як з визначеним, так й без визначеного адресата також мають обов'язковий характер, що прямо передбачено положеннями ч. 4 ст. 288 ДФЄС [32, ст. 288].

Рекомендації, висновки, а також нестандартні акти Комісії ЄС, за загальним правилом, не є обов'язковими за своєю юридичною силою, однак за певних умов можуть створювати певні юридичні наслідки для відповідних адресатів, якими зазвичай виступають держави-члени. Як зазначає Ф. Шнайдер, різниця між класичними та нестандартними актами жодним чином не пов'язана з питанням, чи наділені такі акти обов'язковою юридичною силою: як класичні, так й «атипічні» правові акти інститутів ЄС можуть містити в собі як «тверде», так й «м'яке» право [84, с. 3].

Другим критерієм для класифікації актів Комісії ЄС є конкретно визначена сфера їх дії. Акти Комісії ЄС можуть мати як загальну сферу дії, тобто для абстрактного кола адресатів, так й направлені на виконання до конкретно визначеної особи або групи осіб.

Суд Справедливості ЄС визначає загальну сферу дії актів інститутів ЄС як властивість відповідного акту бути застосованим не до обмеженої кількості осіб, але до категорії осіб, визначених абстрактно та в загальному порядку [68, 85].

Імплементативні та делеговані регламенти не мають конкретно визначеного адресата. Загальна сфера застосування таких актів знаходить своє відображення як в статтях 290, 291 ДФЄС, так й в самих текстах таких правових актів.

Імплементційні та делеговані директиви зазвичай адресуються всім державам-членам. Однак, прецедентна практика Суду Справедливості ЄС щодо директив дає підставі зробити висновок, що більшість імплементційних та делегованих директив Комісії ЄС мають загальну сферу дії. У справі 160/88 *Fédération européenne de la santé animale and Others v. Council* Суд Європейських Співтовариств зробив висновок, що правила, які містяться в директиві, визначені в загальному сенсі, застосовуються до об'єктивно визначених ситуацій та створюють юридичні наслідки для групи осіб, які визначені в загальній та абстрактній манері [86].

Імплементційні та делеговані рішення можуть мати як загальну дію, так й направлені на виконання певному адресатові. Зазвичай, такі акти направлені на невизначене коло адресатів, однак у деяких випадках стосуються конкретної особи. Так, імплементційне рішення 2019/1004 відповідно до статті 10 адресовано всім державам-членам, а імплементційне рішення 2018/594 адресовано безпосередньо Європейському хімічному агентству [87; 88].

Рішення Комісії у сферах податків, конкуренції та державної допомоги направлені конкретному адресату: державі-члену, групі держав, юридичним або фізичним особам. При цьому, як відзначає Т. Бланшет, не дивлячись на те, що такі рішення Комісії ЄС «направлені» певному адресату та містять в собі вичерпний перелік осіб, фактично, при визначенні ситуацій в абстрактній манері, такі акти мають загальну сферу дію [89, с. 326–327].

Рекомендації, висновки, а також інші акти, які можна віднести до категорії «м'якого» права, за загальним правилом мають загальну сферу дію, однак в певних випадках можуть стосуватися конкретно визначеної особи або групи осіб. Наприклад, як вбачається зі змісту ст. 1 рекомендації Комісії 2020/403, ця рекомендація направлена на всіх виробників засобів індивідуального захисту в ЄС та органи державного нагляду (контролю) ЄС [90].

Акти Комісії ЄС також можна класифікувати в залежності від того, чи підлягає до застосування відповідний акт одразу з моменту його прийняття та

опублікування в Офіційному журналі ЄС або можливість його застосування буде залежати від здійснення додаткових імплементаційних заходів на національному рівні з боку держав-членів.

Так, імплементаційні регламенти, рішення, делеговані регламенти та рішення, а також рішення з визначеним або без визначеного адресата не потребують додаткових імплементаційних заходів з боку держав-членів та набувають чинності з моменту набуття відповідним актом юридичної сили.

Відповідно до ч. 2 ст. 297 ДФЄС, регламенти та директиви, адресовані всім державам-членам, а також рішення без визначення адресата, повинні бути опубліковані в Офіційному журналі ЄС (англ. – Official Journal of the European Union). Такі акти набувають чинності з дати, зазначеної в таких актах, а у випадку відсутності чітко визначеної дати – на двадцятий день, наступний за днем їх опублікування [32, ст. 297].

В той же час, імплементаційні та делеговані директиви потребують здійснення відповідних додаткових імплементаційних заходів з боку держав-членів. Наприклад, в ст. 11 імплементаційної директиви Комісії ЄС 2020/177 визначено, що держави-члени повинні прийняти відповідні закони, підзаконні нормативно-правові акти та запровадити адміністративні процедури, які є необхідними для виконання цієї директиви до 31.05.2020 р. [91].

Рекомендації та висновки Комісії ЄС можуть передбачати процедури, стандарти або норми, які мають безпосередньо застосовуватися державами-членами на національному рівні або потребувати додаткових заходів задля забезпечення дотримання положень, визначених в таких рекомендаціях та висновках шляхом прийняття відповідних нормативно-правових актів або запровадження відповідних процедур на національному рівні.

Наступним критерієм для класифікації актів Комісії ЄС є закріплення або відсутність такого акту в текстах Договорах ЄС.

Такі акти Комісії ЄС як імплементаційні регламенти, директиви, рішення, делеговані регламенти, директиви, рішення, рішення загального характеру, рекомендації та висновки прямо визначені статтями 288, 290 та 291 ДФЄС.

У свою чергу, такі види нестандартних актів як зелені та білі книги, повідомлення та загальні вказівки не передбачені актами ЄС та формувалися поступово, разом із розвитком процесу Європейської інтеграції, за рахунок усталеної адміністративної практики Комісії ЄС (Комісії Європейських Співтовариств) в тій або іншій сфері.

Ще одним критерієм для здійснення класифікації актів Комісії ЄС є наявність або відсутність у Комісії ЄС автономного права з прийняття відповідного акту [92, с. 177].

Як вже було зазначено нами раніше, всі види незаконодавчих актів (як імплементаційні, так й делеговані) можуть бути прийняті Комісією ЄС тільки за одночасною наявністю двох умов: по-перше, це надання згоди Комісії ЄС з боку Європарламенту та/або Ради ЄС; та прийняття основного законодавчого акту, в якому міститься положення, яким таке право передбачено.

Рішення (з визначеним адресатом або без визначення адресата), які приймаються поза межами законодавчих процедур ЄС, рекомендації, висновки, зелені та білі книги, повідомлення, а також загальні вказівки приймаються Комісією ЄС самостійно, на власний розсуд, коли вона вважає це за доцільне. Наділення Комісією ЄС правом автономного прийняття обмеженої кількості актів пов'язано із розвитком та побудовою європейської інтеграції у відповідності до основоположних принципів технократичної теорії. Основоположною ідеєю технократичної теорії є те, що більшість сфер мають регулюватися ринком самостійно й лише у випадку, якщо ринок не зможе самостійно здійснити регулювання відповідної сфери, то таке нормативне регулювання має бути здійснене відповідним наднаціональним органом, яким в рамках ЄС є Комісія ЄС [93, с. 19, 20].

Як зазначає Д. Мажон, сфери, які мають бути за необхідності врегульовані незалежним, наднаціональним органом, – це передусім сфери економіки, валютного ринку, конкуренції, державної допомоги, а також інші сфери, які характеризуються високим ступенем ризику [94, с. 5].

З метою подальшого здійснення детального аналізу відповідних видів правових актів Комісії ЄС вважаємо за потрібне надати визначення поняття «правовий акт Комісії ЄС». Задля цього, перш за все, необхідно виокремити основоположні ознаки, які мають бути притаманні відповідному акту Комісії ЄС для того, щоб його можна було віднести до категорії правових.

Основні ознаки правого акту у Союзному вимірі були визначені французьким науковцем Ж.–Л. Д'юстом. Ж.–Л. Д'юст виокремив наступні ознаки, які мають бути притаманні акту для того, щоб він вважався правовим: по-перше, акт повинен мати чітку юридичну підставу в Договорах або базовому (попередньому) акті, який має юридичну підставу в таких Договорах; по-друге, акт має бути прийнятий відповідно до чітко визначеної процедури; по-третє, такий акт повинен мати форму одного з формальних документів, передбачених Договорами; по-четверте, такий акт має відповідати основоположним правам та принципам ЄС; юридичне обґрунтування прийняття такого акту повинно бути чітко визначено в його преамбулі, разом із зазначенням фактичних підстав для прийняття такого акту з метою надання можливості Суду Справедливості ЄС перевірити в подальшому відповідність такого акту основоположним принципам ЄС, зокрема субсидіарності, пропорційності, інституційного балансу, тощо; акт має бути офіційно опублікований в Офіційному журналі ЄС, крім випадків, коли такі акти адресовані приватним сторонам [95, с. 328–331]. На думку Ж.–Л. Д'юста, якщо відповідний акт відповідає всім переліченим вище ознакам, то він вважається «справжнім правовим актом ЄС» [95, с. 332].

Ми частково погоджуємося із запропонованим підходом щодо визначення переліку ознак, які мають бути притаманні відповідному акту, в тому числі, акту Комісії ЄС, для того, щоб його можливо було віднести до категорії правових актів Союзу.

Як вже було зазначено нами раніше, Комісія ЄС приймає велику кількість нестандартних актів, форма та юридична підстава для прийняття яких взагалі не передбачені положеннями Договорів ЄС та законодавчими актами ЄС. Х. Габріель з цього приводу зазначає, що відсутність офіційної юридичної

форми або чітко визначеної юридичної підстави для прийняття відповідного акту жодним чином не може впливати на питання його юридичної сили та приналежності такого акту до категорії правових [96, с. 57].

Усталена прецедентна практика Суду Справедливості слугує додатковим підтвердженням того факту, що юридична підстава та чітко визначена зовнішня форма актів інститутів ЄС не є суттєвими ознаками правових актів інститутів ЄС. Так, у справі *Commission v. Council (ERTA) 22/70* Суд зазначив, що позов про визнання актів недійсним може бути поданий відносно всіх актів інститутів, не дивлячись на правову природу та зовнішню форму відповідного акту, у випадку, коли такі акти направлені на створення юридичних наслідків [97].

Таким чином, саме зміст та можливість створення певних юридичних наслідків, а не чітко визначена форма та наявність правового обґрунтування для прийняття відповідного акту, виступають визначальними критеріями для віднесення такого акту до категорії правових. Виділення Ж–Л. Д'юстом такої ознаки правового акту Союзу як офіційне опублікування в офіційному виданні ЄС, крім випадку, коли такий акт адресовано приватній особі, також, на нашу думку, не є визначальною ознакою для віднесення відповідного акту до категорії правових.

По-перше, практично всі акти Комісії ЄС публікуються в Офіційному журналі ЄС. Так, імплементаційні регламенти, директиви, рішення, делеговані регламенти, директиви, рішення, загальні рішення, рішення із визначеним адресатом та рекомендації публікуються в серії L (англ. – legislation) Офіційного журналу ЄС. Такі види актів як повідомлення, висновки та загальні вказівки також публікуються в серії C (англ. – information and notices) Офіційного журналу ЄС.

По-друге, зі змісту правових висновків, зроблених Судом Європейських Співтовариств в межах справ *ICI v. Commission 48-69* та *Air France v. Commission of the European Communities T-2/93* вбачається, що вимоги щодо публікації та повідомлення не є визначальними процедурними аспектами для

віднесення відповідного акту до категорії правових, тому що вони ніяким чином не впливають на визначення дійсної правової природи відповідного акту [98; 99].

Таким чином, публікація відповідного акту інститутами ЄС в офіційних виданнях ЄС не є визначальною ознакою, яка може бути використана для віднесення відповідного акту до категорії правових, що підтверджується фактичними обставинами та практикою Суду Справедливості ЄС. Деякі європейські науковці вважають, що для того, щоб акт відповідного інституту ЄС можна було віднести до категорії правових, необхідна наявність в такому акті норми, яка має виключно обов'язкову юридичну силу для визначеного або невизначеного кола осіб [89; 94; 103].

На наше власне переконання, наявність обов'язкової юридичної сили також не є визначальною ознакою для віднесення того або іншого акту інституту ЄС, зокрема, Комісії ЄС, до категорії правових. Зокрема, прийняття Комісією ЄС великої кількості актів, які можна віднести до категорії «м'якого» права та усталена практика Суду Справедливості ЄС (Суду Європейських Співтовариств) дає підстави дійти висновків, що такі акти хоча не є обов'язковими до виконання в розумінні класичного «твердого» права, однак вони здатні створювати певні юридичні наслідки для відповідних адресатів.

Л. Сенден у своїй праці дала таке визначення актів інститутів ЄС, які можна віднести до категорії «м'якого права» – сукупність правил поведінки, які хоча не мають чітко визначеного обов'язкового характеру, однак вони можуть створювати опосередковані юридичні та практичні наслідки для певних адресатів [100, с. 176]. Отже, не дивлячись на той факт, що такі акти не мають обов'язкової сили, віднесення їх до категорії правових не може бути піддано сумнівам.

З урахуванням всього зазначеного вище, вважаємо, що можна виокремити наступні суттєві ознаки, які притаманні саме правовим актам Комісії ЄС:

1. Наявність чітко визначеної юридичної підстави прийняття, передбаченої положеннями Договорів ЄС, законодавчих актів, або відсутність чітко визначеної юридичної підстави, яка замінюється власною адміністративною практикою Комісії ЄС.

2. Обов'язкове визначення в преамбулі такого акту юридичних і фактичних підстав для його прийняття.

3. Відповідність фундаментальним принципам та цінностям ЄС.

4. Обов'язковий характер положень такого акту для відповідних осіб або створення певних юридичних та/або практичних наслідків для таких осіб.

5. Різноманітність зовнішніх форм та назв таких актів, зокрема форми та назви, які взагалі не передбачені положеннями Договорів ЄС [101, с. 138].

Варто також зазначити, що на сьогоднішній день на офіційному рівні ЄС, а також у працях вітчизняних та зарубіжних науковців відсутнє загальновизнане визначення поняття «правовий акт Комісії ЄС». Офіційний глосарій ЄС (англ. – Glossary of summaries) також не містить такого визначення, однак надає визначення поняття «європейські правові акти», під яким розуміються правові акти, які доступні Європейським інститутам для виконання покладених на них завдань [102].

Ю. Баст визначає «правовий акт» як синтетичну концепцію, яка використовується для конкретної назви правових актів, що характеризуються послідовною сукупністю юридичних атрибутів [103, с. 3].

П.-І. Монжаль вважає, що поняття правових актів розкривається через їх типологію, тобто через різноманітні форми таких актів, які доступні для інститутів ЄС задля виконання покладених на такі інститути завдання та функції [104, с. 289, 290]. Він також зазначає, що правовий акт за своєю сутністю являє сукупність заходів, прийнятих відповідним інститутом ЄС [104, с. 291].

Отже, «правовий акт Комісії ЄС» можна визначити як акт, який приймається Комісією ЄС на підставі положень Договорів ЄС, відповідного законодавчого акту або на підставі власної усталеної адміністративної

практики, з метою виконання покладених на Комісію ЄС завдань та функцій, що містить в собі обов'язкові до виконання норми або норми, які направлені на створення певних юридичних наслідків для конкретно визначеного або невизначеного кола адресатів.

Висновки до Розділу 1

1. Історико-правовий аналіз становлення та розвитку сучасної Комісії ЄС дає змогу зробити висновок, що Комісія ЄС є одним із наднаціональних інститутів ЄС, якому притаманні ознаки *sui generis*. Першою інституційною моделлю сучасної Комісії ЄС є Верховний Орган, який було створено в рамках Європейського Співтовариства вугілля та сталі в 1952 р. Разом із розвитком євроінтеграційних процесів, а також укладенням Договорів про ЄЕС і про Євратом в 1957 р., Договору про злиття в 1965 р., Єдиного Європейського Акту в 1986 р., Договору про ЄС в 1992 р., Амстердамського Договору в 1997 р., Ніщцького Договору в 2001 р. та Лісабонського Договору в 2007 р. Комісія ЄС (Комісія Європейських Співтовариств) постійно зазнавала чисельних реформ, які головним чином стосувалися процедури обрання та призначення членів Комісії ЄС та розширення кола повноважень даного інституту.

2. На сьогоднішній день всі правові акти Комісії ЄС приймаються простою більшістю голосів від загальної кількості членів Комісії. Сучасна Комісія ЄС складається із 27 членів, які обираються по одному від кожної держави-члена, в тому числі Президент Комісії та Віце-Президенти. Всі члени Комісії ЄС складають «колегію комісарів» (англ. – College of Commissioners). Характерною рисою сучасної Комісії ЄС є принцип колегіальності, який передбачає рівну участь всіх членів Комісії з прийняття нею будь-яких рішень, зокрема правових актів, з одночасним покладенням колективної відповідальності на всіх її членів на політичному рівні щодо будь-яких прийнятих ними рішень від імені цього інституту.

3. Системний аналіз чинних положень Договорів ЄС дозволив виокремити такі повноваження Комісії ЄС: виключне право законодавчої ініціативи з питань, які відносяться до виключної та спільної компетенції Європейського Союзу; складання щорічних загальних звітів діяльності Європейського Союзу; здійснення нагляду за цільовим та ефективним використанням бюджетних коштів Європейського Союзу; здійснення нагляду разом із Судом Справедливості ЄС за імплементацією та дотриманням актів вторинного законодавства ЄС та положень Договорів ЄС з боку суб'єктів права ЄС; представництво Європейського Союзу у міжнародних відносинах ЄС у сферах, які не входять до спільної зовнішньої політики та політики безпеки, проведення перемовин з укладення міжнародних договорів, однією зі сторін яких виступає ЄС, а також здійснення оцінки відповідності потенційної держави-кандидата та держави-кандидата критеріям членства в ЄС.

4. Встановлено, що Комісія ЄС виконує чотири основні групи функцій: 1) функцію з ініціювання політичних та законодавчих змін; 2) квазі-законодавчу функцію; 3) виконавчу (адміністративну) функцію; та 4) функцію із забезпечення дотримання та виконання положень Договорів ЄС та актів вторинного права ЄС. Функція з ініціювання політичних та законодавчих змін знаходить свій прояв у підготовці та поданні законопроектів законодавчих актів на розгляд Європейському Парламенту та Раді ЄС, прийнятті щорічної законодавчої програми, підготовці проекту бюджету ЄС на відповідний календарний рік та прийнятті "білих" та "зелених" книг. Під час виконання квазі-законодавчої функції Комісія ЄС приймає делеговані та імплементаційні правові акти, а також самостійно приймає законодавчі правові акти у чітко визначених випадках. Функція виконавця проявляється у здійсненні нагляду за цільовим використанням бюджетних коштів ЄС, забезпеченні виконання прийнятих програм ЄС та здійсненні представництва ЄС на міжнародному рівні, за виключенням сфери спільної зовнішньої та безпекової політики. Дотримання положень установчих Договорів ЄС та актів Союзу здійснюється Комісією ЄС шляхом проведення власного розслідування, видачі необхідних

дозволів у відповідних сферах діяльності ЄС, а також шляхом застосування санкцій до держав та компаній, які порушили норми та принципи Договорів ЄС.

5. Феномен політизації Комісії ЄС на сучасному етапі її існування являє собою поступовий процес поглиблення політизації даного інституту. Наразі на доктринальному рівні відсутнє єдине, загальновизнане визначення поняття «політизація Комісії ЄС». Беручи за основу наявні у науковій літературі загальне визначення поняття політизації, політизацію Комісії ЄС можна визначити як активну участь та високий ступінь впливу політичних акторів та інших інститутів ЄС на процедуру обрання та призначення персонального складу Комісії ЄС та на її функціонування, з використанням цього впливу з метою задоволення власних політичних потреб та інтересів.

6. Політизація Комісії ЄС є неоднозначним явищем, якому притаманні як позитивні, так й негативні сторони. З однієї сторони, політизація цього інституту допомагає вирішити загальносоюзну проблему «дефіциту демократії», посилює прозорість Комісії шляхом надання громадянам ЄС можливості здійснювати опосередкований контроль через безпосередньо обраних ними депутатів Європейського Парламенту під час формування персонального складу Комісії з одночасним послабленням ролі Європейської Ради у загальній інституційній системі Союзу. З іншої сторони, політизація Комісії ЄС має негативний вплив на її незалежність та неупередженість під час прийняття важливих рішень, що суперечить основоположним принципам, на яких побудована сучасна інституційна система ЄС.

7. Комплексний правовий аналіз генези правових актів Комісії ЄС дає підстави дійти висновків, що сучасна система правових актів Комісії ЄС формувалася поступово, починаючи зі створення Верховного Органу в рамках Європейського Співтовариства вугілля та сталі, який було наділено повноваженнями з прийняття трьох різних за своєю правовою природою та юридичною силою видів актів: рішень, рекомендацій та висновків. Комісії ЄС та Євратому, створені відповідно в рамках Європейського економічного

співтовариства та Євратому, були наділені правом приймати регламенти, директиви, рішення, рекомендації, висновки, а також імплементаційні акти, які забезпечували належне виконання або певним чином доповнювали зміст актів, прийнятих Радами ЄЕС та Євратому. Останніх та найбільш кардинальних змін система правових актів сучасної Комісії ЄС зазнала у зв'язку з набранням чинності Лісабонським Договором у 2009 р. та наразі складається з делегованих регламентів, делегованих директив, делегованих рішень, імплементаційних регламентів, імплементаційних директив, імплементаційних рішень, рішень, які приймаються поза межами законодавчих процедур ЄС, рекомендацій, висновків і нестандартних (атипічних) актів.

8. Відмінною рисою сучасної системи правових актів Комісії ЄС є наявність у Комісії ЄС власних дискреційних повноважень з прийняття великої кількості нестандартних (атипічних) актів, які мають різноманітні зовнішні форми. Такі акти приймаються Комісією ЄС для досягнення відповідних цілей, створення юридичних або практично значимих наслідків для відповідних адресатів.

9. Усі наявні на сьогоднішній день правові акти Комісії ЄС можна класифікувати на відповідні групи на підставі чітко визначених критеріїв. Основними критеріями для класифікації правових актів Комісії ЄС є обов'язковий або необов'язковий характер норм, які містяться в таких актах; загальна або персоніфікована сфера дії відповідного акту; акти, які можуть бути застосовані одразу після прийняття, та акти, які потребують здійснення додаткових імплементаційних заходів з боку держав-членів; наявність або відсутність чіткої юридичної підстави для прийняття відповідного акту; наявність або відсутність у Комісії ЄС права самостійно приймати відповідний акт незалежно від волевиявлення інших інститутів ЄС.

10. Системний аналіз прецедентної практики Суду Справедливості ЄС та праць зарубіжних науковців надав можливість виокремити такі ознаки, притаманні саме правовому акту Комісії ЄС: 1. Наявність чітко визначеної юридичної підстави для прийняття такого акту, передбачена положеннями

Договорів ЄС, положеннями обов'язкових до виконання актів Союзу, або відсутність чітко визначеної юридичної підстави, яка базується на власній адміністративній практиці Комісії ЄС; 2. Обов'язкове визначення в преамбулі такого акту юридичних і фактичних підстав для його прийняття; 3. Відповідність такого акту фундаментальним принципам та цінностям ЄС; 4. Обов'язковий характер положень такого акту або створення певних юридичних та/або практичних наслідків для відповідних адресатів; 5. Різноманітність зовнішніх форм.

11. Враховуючи дані ознаки, «правовий акт Комісії ЄС» можна визначити як акт, який приймається Комісією ЄС на підставі положень Договорів ЄС, відповідного законодавчого акту або на підставі власної усталеної адміністративної практики, з метою виконання покладених на Комісію ЄС завдань та функцій, що містить в собі обов'язкові до виконання норми, або норми, які направлені на створення певних юридичних наслідків для конкретно визначеного або невизначеного кола адресатів.

РОЗДІЛ 2

ВИДИ ПРАВОВИХ АКТІВ КОМІСІЇ ЄС

2.1. Квазі-законодавчі акти Комісії ЄС: імплементаційні та делеговані акти

Як вже було зазначено нами раніше у першому розділі дисертаційної роботи, сучасна Комісія ЄС є унікальним наднаціональним інститутом не тільки в межах ЄС, але й на всій міжнародній арені. З метою належного виконання покладених Договорами ЄС на Комісію ЄС завдань та функцій, центральне місце займають квазі-законодавчі акти Комісії ЄС, які приймаються у формі імплементаційних (англ. – implementing) та делегованих (англ. – delegated) актів.

Не дивлячись на той факт, що більшість законодавчих актів ЄС приймаються спільно Європейським Парламентом та Радою ЄС в межах звичайної законодавчої процедури або у випадках, прямо передбачених Договорами ЄС, в межах спеціальної законодавчої процедури, Комісія ЄС доволі часто зловживає наданими їй делегованими повноваженнями та, у певній мірі, замінює законодавця ЄС.

Х. Хофманн з цього приводу зазначає, що така ситуація може призвести до порушення принципу інституційного балансу, а також збільшити кількість між-інституційних судових спорів, предметом яких будуть виступати визначення конкретних меж та випадків, коли Комісія ЄС наділена правом легітимно приймати правові акти, які за своєю правовою природою в деякій мірі замінюють єдиного Європейського законотворця [105, с. 504].

Поряд з цим, як імплементаційні, так і делеговані акти відіграють надзвичайно важливу роль у законодавчому процесі ЄС. Згідно з офіційною статистикою ЄС за 2020 рік, 31 законодавчих актів було прийнято під час звичайної законодавчої процедури, в той час коли загальна кількість

делегованих та імплементаційних актів, прийнятих Комісією ЄС за той самий період, становить практично 600 [106].

Не дивлячись на достатньо важливу роль зазначених правових актів, на доктринальному рівні не було здійснено комплексного правового аналізу таких актів. У зв'язку із чим, вбачається необхідність у здійсненні такого аналізу сучасної системи імплементаційних та делегованих актів Комісії ЄС та визначити вплив таких актів на становлення та розвиток внутрішнього правопорядку ЄС.

У загальному вигляді делеговані та імплементаційні акти Комісії ЄС виступали предметом досліджень таких зарубіжних науковців як: Т. Крістіансен [107], М. Добблес [107], С. Пірс [108], М. Коста [108], П. Крейг [109], Ф. Франчіно [110], Х. Хофманн [105], Ч. Тово [112] та ін. Не зважаючи на це, в наукових працях зазначених науковців не було приділено достатньої уваги питанням правової природи, юридичної сили, юридичній підстави для прийняття Комісією ЄС таких актів та аналізу впливу таких актів на правопорядок ЄС. Дослідження зазначених питань є вкрай важливим для науки міжнародного права та має достатньо вагому практичну цінність для правильного розуміння місця таких актів в загальній ієрархічній системі актів Союзу, яка була вперше закріплена Лісабонським Договором.

Таким чином, вбачається необхідність у здійсненні аналізу історії становлення та розвитку таких актів в межах правопорядку ЄС та потреба у проведенні комплексного правового аналізу сучасних імплементаційних та делегованих актів Комісії ЄС шляхом визначення юридичних та фактичних підстав, які виступають підґрунтям для їх прийняття, з'ясування правової природи таких актів, їх юридичної сили, а також здійснення класифікації таких актів на підставі чітко визначених критеріїв.

Вперше імплементаційні акти офіційно знайшли своє відображення у зв'язку з набуттям чинності Договору про ЄЕС та Договору про Євратом в 1958 р. Стаття 155 Договору про ЄЕС і стаття 124 Договору про Євратом наділили тодішні Комісії правом з прийняття та забезпечення виконання

повноважень, які покладалися на Комісії ЄЕС та Євратому з боку Рад, шляхом прийняття імплементаційних актів [9; 10].

Варто зазначити, що *de jure* самостійної правової категорії «делегований акт» в межах ЄЕС та Євратому взагалі не існувало. Комісії ЄЕС та Євратому були наділені правом приймати виключно імплементаційні акти. Однак, у деяких випадках, імплементаційні акти, які приймалися Комісіями ЄЕС та Євратому, мали ідентичну правову природу і створювали аналогічні юридичні наслідки, які наразі притаманні саме сучасним делегованим актам Комісії ЄС. Стаття 155 Договору про ЄЕС та стаття 124 Договору про Євратом не містила в собі визначення, що являли собою імплементаційні акти, так само не визначали конкретного місця таких актів в загальній ієрархічній структурі актів ЄЕС та Євратому. Зазначені статті Договорів лише визначали основну мету прийняття Комісіями імплементаційних актів – забезпечення належної імплементації правил, прийнятих Радами, які на той час були єдиними законотворцями.

Механізм делегування Комісії Європейських Співтовариств квазі-законодавчих повноважень широко застосовувався в кінці 1960-х і на початку 1970-х роках в межах всіх Європейських Співтовариств. Основними причинами надання таких повноважень було законодавче перевантаження Ради Європейських Співтовариств у зазначений період та нагальна потреба в оперативному розробленні та прийнятті деталізованих правил та процедур кваліфікованими експертами у відповідній сфері. Делегування таких повноважень Комісії Європейських Співтовариств було достатньо привабливим рішенням, яке водночас вимагало запровадження певного рівня адміністративних інновацій. З одного боку, імплементаційні та, у певній мірі, законодавчі повноваження, легко та часто надавалися Комісії Європейських Співтовариств. З іншого боку, нагляд за належним виконанням Комісією таких повноважень повинен був постійно здійснюватися з боку комітетів, які склалися з представників держав-членів [112, с. 296].

Важливих змін механізм делегування квазі-законодавчих повноважень зазнав у зв'язку з набуттям чинності ЄСА у 1986 р. Статтею 10 ЄСА були

доповнені попередні положення Договорів про ЄЕС та про Євратом шляхом надання Раді можливості самостійно встановлювати власні вимоги під час виконання делегованих повноважень Комісією Європейських Співтовариств та надання Раді, у випадках, прямо передбачених Договорами, можливості самостійно приймати імплементаційні акти [12, с. 311].

Варто також зауважити, що в період з 1950-х до кінця 1980-х років комітети, які здійснювали контроль за діяльністю Комісії з прийняття імплементаційних актів (наразі відома як комітологія) існували лише *de facto*. *De jure* процедура комітології знайшла своє офіційне відображення у рішенні Ради лише у 1987 р. Зазначене рішення визначало чотири окремі види процедур: консультативну, управлінську, регуляторну і захисну, відповідно до яких Комісія приймала імплементаційні акти [113].

У подальшому, у 1999 р. Рада прийняла друге рішення 1999/468/ЄС, яке повністю замінило перше. Як зазначено у преамбулі рішення Ради 1999/468/ЄС, основними підставами для прийняття нових правил здійснення процедури комітології виступала потреба у встановленні чітких критеріїв для розмежування кожної із процедур, забезпеченні Європейського Парламенту можливістю висловлювати свою власну думку, а також необхідність у підвищенні рівня відкритості для суспільства щодо роботи відповідних комітетів. Рішення Ради 1999/468/ЄС містило в себе лише три види процедур: консультативна, управлінська та регуляторна [114].

Зрештою, у 2011 р. було прийнято Регламент (ЄС) No 182/2011 Європейського Парламенту та Ради ЄС «Про встановлення правил та загальних принципів щодо механізмів контролю з боку держав-членів за виконанням Комісією імплементаційних повноважень». Як зазначено у преамбулі зазначеного Регламенту, з метою спрощення, Комісія має виконувати покладені на неї імплементаційні повноваження у відповідності до однієї з двох процедур: дорадчої процедури або процедури контролю [115]. Таким чином, кількість процедур комітології, які у певних випадках допомагають і в той же час

контролюють процес прийняття Комісією ЄС імплементаційних актів, було обмежено до двох.

Наразі, основоположні ознаки імплементаційного акту визначені положеннями статті 291 ДФЄС, відповідно до якої у випадку, коли вбачається необхідність у створенні єдиних умов для впровадження юридично обов'язкових актів Союзу, такі акти повинні наділяти відповідними імплементаційними повноваженнями Комісію, або у чітко визначених випадках – Раду ЄС [32, ст. 291].

Як вже було зазначено нами раніше, одним із важливих нововведень Лісабонського Договору є внесення значних змін до загальної системи актів Союзу, зокрема, шляхом впровадження та виокремлення абсолютно нового виду акту Комісії ЄС – делегованого акту. Відповідно до ст. 290 ДФЄС, законодавчий акт може делегувати Комісії повноваження прийняти незаконодавчий акт, який має загальну сферу дії з метою доповнення або зміни відповідних несуттєвих елементів такого законодавчого акту [32, ст. 290].

У свою чергу, процедурний аспект прийняття делегованих актів Комісії ЄС було вперше врегульовано шляхом укладення між-інституційної угоди між Європейським Парламентом, Радою та Комісією ЄС у вигляді спільного розуміння. Зазначеною угодою на Комісію ЄС був покладений імперативний обов'язок щодо надання Європейському Парламенту та Раді ЄС всіх проєктів таких актів, а також обов'язок завчасно забезпечувати проведення відкритих консультацій на відповідному експертному рівні [116]. У 2016 році спільне розуміння було повністю замінено новим, в якому більш детально визначено процедурні аспекти проведення консультацій Комісією ЄС у підготовці та складанні делегованих актів[117].

Таким чином, в результаті розвитку механізму делегування квазі-законодавчих повноважень Комісія ЄС має право приймати дві окремі категорії квазі-законодавчих актів: імплементаційні акти, направлені на деталізацію положень юридично обов'язкових актів Союзу; та делеговані акти, основною

метою прийняття яких є потреба у зміні або доповненні певних несуттєвих елементів законодавчих актів.

Єдиною юридичною підставою для прийняття Комісією імплементаційних актів виступає відповідне положення юридично обов'язкового акту Союзу у вигляді окремої статті, пункту або абзацу [32, ст. 291]. Важливо те, що Комісія ЄС позбавлена автономного права приймати імплементаційні акти в будь-який момент, коли вона вважає це за необхідним. Наявність такого права повністю залежить від волевиявлення Європейського Парламенту або Ради ЄС, чи їх обох, оскільки тільки законодавець ЄС може наділити Комісію повноваженнями з прийняття імплементаційних актів шляхом закріплення такої можливості у відповідному положенні юридично обов'язкового акту Союзу.

З цього можна зробити висновок, що Комісія може прийняти відповідний імплементаційний акт лише при одночасному існуванні двох умов: 1) політичної волі Європейського Парламенту та/або Ради ЄС або їх обох; та 2) наявності окремого положення в тексті юридично обов'язкового акту Союзу, яким таке право передбачено.

Положення ст. 291 ДФЄС не дають відповіді на питання щодо дійсної правової природи імплементаційних актів Комісії ЄС. Питання визначення правової природи імплементаційних актів було предметом чисельних судових справ, які перебували в провадженні Суду Справедливості ЄС.

У 2012 р. Велика палата Суду Справедливості ЄС прийняла рішення у справі *C-355/10 European Parliament v Council*, в якому був здійснений аналіз правової природи імплементаційних актів Комісії ЄС. Суд в межах даної справи зробив висновок, що імплементаційні акти не можуть вважатися правовими актами, які здатні змінювати істотні елементи законодавства або доповнювати його новими істотними елементами. Віднесення відповідних елементів до категорії істотних має здійснюватися на підставі об'єктивних критеріїв, які можуть бути переглянуті в судовому порядку. Таким чином, правила поведінки, для прийняття яких вимагається політичний вибір,

відносяться до виключної компетенції законодавчого органу Європейського Союзу, а повноваження з прийняття таких норм не можуть бути делеговані іншій особі [118].

У подальшому, Велика палата Суду Справедливості ЄС в 2014 р. у своєму рішенні у справі *C-427/12 Commission v European Parliament and the Council of the EU* також досліджувала питання правової природи імплементаційних актів Комісії ЄС. Суд зробив висновок, що у випадку, коли законодавець ЄС наділяє Комісію імплементаційними повноваженнями відповідно до ст. 291(2) ДФЄС, він уповноважує її розробити, прийняти та забезпечити відповідних адресатів детальною інформацією щодо основного акту, з метою досягнення такого стану, коли положення основного акту будуть належним чином імплементовані на однакових умовах всіма державами-членами [119].

Х. Хофманн та З. Джаферрі у своїх наукових працях виокремлюють трьохрівневу ієрархічну структуру актів інститутів ЄС. Перший рівень складається із законодавчих актів у формі регламентів, директив та рішень; другий рівень складається з делегованих регламентів, директив та рішень; третій рівень, в свою чергу, складається з імплементаційних регламентів, директив та рішень [105, с. 486; 120, с. 561]. В основі даної систематизації актів інститутів ЄС покладено твердження, що всі акти інститутів ЄС можна розділити на дві великі категорії – законодавчі та незаконодавчі акти. Якщо відповідний акт приймається за результатами звичайної або спеціальної законодавчої процедури, такий акт вважається законодавчим актом ЄС. У випадку, якщо відповідний акт приймається інститутом самостійно та поза межами звичайної або спеціальної законодавчої процедури, то такий акт відноситься до категорії незаконодавчих актів ЄС.

Беручи до уваги все зазначене вище, вважаємо, що імплементаційні акти Комісії ЄС є правовими актами, які можуть бути віднесені до категорії вторинного права ЄС, і за своєю правовою природою є незаконодавчими актами Союзу, метою прийняття яких виступає потреба у деталізації технічних

або процедурних аспектів відповідного базового обов'язкового акту Союзу (регламенту, директиви або рішення).

Юридична сила імплементаційних актів Комісії ЄС прямо не визначена положеннями ст. 291 ДФЄС. Відповідно до ст. 288 ДФЄС, регламенти та рішення є обов'язковими до виконання в повному обсязі, а директиви є обов'язковими лише в частині результату, який має бути досягнутий [32, ст. 288]. Як вже було зазначено нами раніше, юридичною підставою для прийняття Комісією ЄС імплементаційних актів виступає сукупність двох обов'язкових передумов: політична воля законодавця ЄС (Європейського Парламенту та Ради ЄС або одного з них) та наявність положення в тексті відповідного юридично обов'язкового акту Союзу.

З цього можна зробити обґрунтоване припущення, що імплементаційні акти Комісії ЄС наділені тією ж самою юридичною силою, яка притаманна відповідному обов'язковому акту Союзу, на підставі якого Комісія ЄС приймає відповідний імплементаційний акт. Юридична сила імплементаційних актів може проявлятися у трьох аспектах: створення обов'язкових до виконання норм, пряма дія норм таких актів і примат норм таких актів над актами національного законодавства держав-членів у випадку виникнення юридичної колізії.

Якщо принцип обов'язкової юридичної сили чітко визначений у ст. 288 ДФЄС, то принципи прямої дії та примату норм актів Союзу над нормами національних актів держав-членів були впроваджені до правопорядку ЄС саме завдяки Суду Європейських Співтовариств за результатами розгляду справ *Van Gen den Loos* та *Costa* [66; 121].

Більше того, аналіз змісту імплементаційних актів Комісії ЄС лише підтверджує тезу, що за своєю юридичною силою імплементаційні акти Комісії ЄС є обов'язковими до виконання у повному обсязі для відповідних адресатів, норми, які містяться в таких актах, створюють пряму дію (за деякими винятками) та підлягають обов'язковому застосуванню у випадку наявності

колізії між нормами таких актів та нормами актів національного законодавства відповідної держави-члена.

Беручи за основу сферу дії та ймовірний вплив відповідного акту на правопорядок ЄС, можна виокремити наступні дві категорії імплементаційних актів: акти, які мають загальну сферу дії та потенційно мають достатньо вагомий вплив на правопорядок ЄС, та імплементаційні акти, які направлені для виконання конкретному адресатові й потенційно не мають значного впливу на правопорядок ЄС. Зазначені критерії також покладені в основу ст. 2 Регламенту № 182/2011, яка визначає критерії для застосування дорадчої процедури або процедури контролю [115].

Наприклад, імплементаційним регламентом Комісії ЄС 2021/2266 від 17.12.2021 р. передбачені детальні правила застосування директиви Ради ЄС 92/83/ЕЕС стосовно сертифікації незалежних малих виробників алкогольних напоїв для цілей сплати акцизного податку [122]. Правила, визначені даним імплементаційним регламентом мають загальну сферу дії та потенційно вагомий вплив на сферу оподаткування в межах ЄС. В свою чергу, положення імплементаційного рішення Комісії ЄС 2021/2185 направлені для виконання виключно Управлінню з охорони здоров'я та безпеки Великобританії та не мають потенційно значного впливу на загальний правопорядок ЄС [123].

В залежності від строку дії можна виокремити імплементаційні акти, прийняті на тимчасовій основі з використанням механізму, який визначено в ст. 8 Регламенту 182/2011, і такі, що приймаються Комісією на невизначений строк. Зокрема, зі змісту статті 3 імплементаційного регламенту Комісії ЄС 2019/1344 чітко випливає, що положення статті 1 даного імплементаційного регламенту мають застосовуватися протягом чотирьох місяців з моменту набуття чинності даного імплементаційного регламенту [124].

У результаті здійснення комплексного правового аналізу правової природи імплементаційних актів Комісії ЄС можливо зазначити, що юридичною підставою для прийняття таких актів Комісією ЄС є висловлення політичної волі Європейського Парламенту та/або Ради ЄС, яке знаходить своє

офіційне відображення у відповідному положенні обов'язкового акту Союзу (абзаци, пункти, частині статті, статті); за своєю правовою природою імплементаційні акти є правовими актами вторинного права ЄС, які можна віднести до категорії незаконодавчих актів Союзу, головною метою прийняття яких виступає необхідність у деталізації положень юридично обов'язкового акту Союзу; імплементаційні акти наділені тією ж самою юридичною силою, яка притаманна обов'язковому акту Союзу, на підставі якого вони були прийняті, та може проявлятися у трьох аспектах: створення обов'язкових до виконання норм, пряма дія норм таких актів та примат норм таких актів над національними актами держав-членів.

Правовий аналіз делегованих актів Комісії ЄС слід здійснити у такій самій послідовності.

Юридична підстава для прийняття Комісією ЄС делегованих актів дещо схожа до юридичної підстави для прийняття імплементаційних актів. Так, для того, щоб Комісія ЄС мала можливість прийняти делегований акт, необхідна політична воля Європейського законотворця та положення виключно базового законодавчого акту ЄС, яким Комісію ЄС наділено правом приймати делегований акт.

Однак, на відміну від юридичної конструкції, яка покладена в основу ст. 291 ДФЄС, відповідно до якої юридичною підставою для прийняття імплементаційного акту виступає будь-який юридично обов'язковий акт Союзу, юридична конструкція ст. 290 ДФЄС визначає, що підставою для прийняття делегованого акту виступає виключно законодавчий акт Союзу [125, с. 195]. Аналогічно до імплементаційних актів, Комісія ЄС позбавлена самостійної можливості у будь-який час приймати делеговані акти.

Питання правової природи делегованих актів є дещо складним та потребує здійснення комплексного правового аналізу. Визначення делегованого акту міститься в ч. 1 ст. 290 ДФЄС, відповідно до якої делегований акт являє собою незаконодавчий акт загальної сфери дії, який доповнює або змінює певні несуттєві елементи законодавчого акту [32, ст. 290]. Однак, наявне визначення

«делегованого акту» не розкриває зміст таких важливих юридичних конструкцій як «доповнювати», «змінювати» та «несуттєві елементи». Договори ЄС та інші акти ЄС також не дають відповіді на це питання, але Суд Справедливості ЄС надав офіційну інтерпретацію зазначених понять.

У справі *European Parliament v the European Commission* C-286/14 Суд Справедливості ЄС спробував надати власне бачення поняттям «доповнювати» та «змінювати». Суд зазначив, що делегування повноважень з «доповнення» законодавчого акту має на меті лише забезпечити Комісію ЄС правом на уточнення відповідного законодавчого акту. Якщо Комісія виконує повноваження з «доповнення», вони обмежуються виключно детальною розробкою несуттєвих елементів законодавчого акту, які законодавець не зазначив у такому акті. У свою чергу, наділення Комісії повноваженнями з «внесення змін» до законодавчого акту має на меті уповноважити останню змінити або скасувати несуттєві елементи, визначені законодавцем у такому акті. Коли Комісія виконує повноваження із «внесення змін», вона не зобов'язана діяти виключно в межах елементів, які законодавець бажає змінити [126].

Для розмежування категорії «суттєвих» та «несуттєвих» елементів законодавчих актів ЄС, необхідно взяти за основу принцип, сформульований Судом Справедливості ЄС, відповідно до якого основні правила, які регулюють відповідні питання, повинні бути викладені у базовому законодавстві і не можуть бути делеговані іншим особам, зокрема, Комісії ЄС [127; 128].

Більше того, у своєму рішенні у справі C-355/10 *European Parliament v Council* Суд Справедливості ЄС намагався самостійно визначити критерії, які слід застосувати для з'ясування, чи є відповідний елемент базового законодавчого акту «суттєвим». Відповідно до правового висновку, викладеного Судом Справедливості ЄС за результатами розгляду цієї справи положення, які для прийняття вимагають політичного вибору, підпадають під компетенцію законодавця ЄС та не можуть бути делеговані. Визначення того, які елементи повинні бути віднесені до категорії істотних, не може

ґрунтуватися виключно на оцінці законодавця ЄС, але має ґрунтуватися на об'єктивних чинниках, які підлягають судовому перегляду. У зв'язку з цим слід брати до уваги ознаки та особливості відповідного елемента [118].

Незважаючи на зазначену вище практику Суду Справедливості ЄС, наразі тривають дискусії на різноманітних рівнях з приводу притаманності делегованим актам Комісії ЄС ознак законодавчих актів ЄС.

П. Крейг з цього приводу зазначає, що делеговані акти у матеріально-правому розумінні є нормами, які мають законодавчу природу. Вони є нормами, які мають загальну сферу дії, публікуються в Офіційному журналі ЄС, маючи при цьому зовнішню форму регламенту, директиви або рішення. Такі акти обов'язково містять в собі юридичну підставу для їх прийняття, та, найголовніше, вони приймаються для доповнення або зміни відповідного законодавчого акту [129, с. 58].

Комісія ЄС у своєму повідомленні до Європейського Парламенту та Ради ЄС «Про імплементацію статті 290 ДФЄС» зазначила, що у випадку, коли Комісія отримує повноваження з прийняття делегованих актів відповідно до ст. 290 ДФЄС, вона уповноважена доповнювати або змінювати роботу законодавця ЄС [130]. Більше того, як визначено в абз. 1 Спільного розуміння між Європейським Парламентом, Радою та Комісією щодо делегованих актів, «... Спільне розуміння визначає практичні домовленості та роз'яснення, які застосовуються до делегування саме законодавчих повноважень згідно зі ст. 299 ДФЄС» [81].

Отже, ми переконані, що делеговані акти Комісії ЄС можуть бути віднесені до правових актів вторинного права ЄС, які мають чітку квазі-законодавчу правову природу, метою прийняття яких є потреба у доповненні або зміні несуттєвих елементів відповідного базового законодавчого акту ЄС.

Щодо юридичної сили делегованих актів Комісії, варто зазначити, що такі акти, як й імплементаційні акти, повністю відтворюють юридичну силу базового законодавчого акту, на підставі якого Комісія ЄС приймає такі акти.

Крім того, обов'язковий характер положень делегованих актів Комісії ЄС підкреслюється позицією Суду Справедливості ЄС. За результатами розгляду об'єднаних справа Т-659/13 та Т-660/13 *Czech Republic v Commission* Суд зазначив, що у випадку, коли базовий законодавчий акт передбачає, що держави-члени не повинні відповідати вимогам відповідної статті такого акту (факультативна стаття), у них відсутній обов'язок відповідати положенням делегованого акту, прийнятого на підставі такої статті. Однак, у випадку, коли держава-член вирішує імплементувати факультативну статтю базового законодавчого акту до свого національного правопорядку, така держава-член автоматично покладає на себе обов'язок з дотримання положень делегованого акту [131].

Таким чином, делеговані акти Комісії ЄС за своєю юридичною силою є обов'язковим до виконання для відповідних адресатів у випадку, коли положення базового законодавчого акту, на підставі якого приймається такий делегований акт, також мають обов'язкову юридичну силу. Делеговані акти Комісії ЄС, як це прямо передбачено ст. 290 ДФЄС, мають загальну сферу дії, норми таких актів можуть бути застосовані заінтересованими особами під час судових проваджень у національних судах (пряма дія) та повинні застосовуватися у випадку, коли акти національного законодавства суперечать нормам делегованих актів.

Усі делеговані акти Комісії ЄС можуть бути класифіковані на підставі чітко визначених критеріїв. Так, в залежності від назви відповідного акту, можна виділити делеговані регламенти, делеговані директиви та делеговані рішення. В залежності від правових наслідків прийняття, делеговані акти Комісії ЄС можна поділити на делеговані акти, що змінюють положення базових законодавчих актів ЄС, та делеговані акти, що доповнюють положення базових законодавчих актів ЄС. В залежності від строку надання делегованих повноважень Комісії ЄС, можна виокремити делеговані акти, які можуть бути прийняті протягом невизначеного строку, та ті, які можуть бути прийняті протягом певного строку, визначеного базовим законодавчим актом. В

залежності від об'єкта, який регулюється делегованим актом, можна виокремити дві основні категорії таких актів. Перша категорія складається з актів, які закріплюють критерії, принципи або технічні стандарти, які більш детально розкривають основні елементи базових законодавчих актів ЄС. Друга категорія складається з правил, процедур або певної методології, які визначають виключно процедурний аспект базового законодавчого акту ЄС [132, с. 104].

Наприклад, положення делегованого регламенту Комісії ЄС 2019/980 детально визначають єдині технічні стандарти щодо змісту та форми для всіх видів проспектів емісії цінних паперів. В свою чергу, положення делегованого рішення Комісії ЄС 2012/678/EU закріплюють правила розслідування та накладення штрафів у випадку маніпулювання статистикою у розумінні Регламенту 1173/2011 [132, с. 105].

В результаті здійснення правового аналізу делегованих актів Комісії ЄС можна зробити висновки, що юридичною підставою прийняття Комісією ЄС таких актів виступає політична воля законодавця ЄС (обох або одного з них) та наявність відповідного положення саме у законодавчому акті Союзу. За своєю правовою природою делеговані акти Комісії ЄС відносяться до правових актів вторинного права ЄС, які хоча офіційно віднесені до категорії незаконодавчих актів Союзу, однак мають квазі-законодавчі юридичні наслідки, основною метою прийняття яких виступає потреба у зміні або доповненні несуттєвих елементів базового законодавчого акту ЄС. Юридична сила таких актів аналогічна юридичній силі базового законодавчого акту, на підставі якого Комісія ЄС приймає делеговані акти й на противагу імплементаційним актам, такі акти завжди мають загальну сферу дії.

На сьогоднішній день імплементаційні та делеговані акти Комісії ЄС відіграють важливу роль у законодавчому житті ЄС. Однак, надмірне застосування законотворцем ЄС механізму делегування квазі-законодавчих повноважень Комісії ЄС може спричинити певні негативні наслідки для належного функціонування правопорядку ЄС. Задля з'ясування впливу таких

актів на правову систему ЄС, важливо розглянути як позитивні, так і негативні сторони сучасної системи делегованих та імплементаційних актів Комісії.

З одного боку, квазі-законодавчі акти Комісії є необхідними для ЄС. Можна виокремити наступні переваги таких актів: прискорення довгого та бюрократизованого процесу прийняття рішень на Союзному рівні; збільшення гнучкості процесу прийняття важливих рішень на рівні ЄС; удосконалення юридичної якості законодавства ЄС; розвантаження законодавчого органу ЄС (Європейського Парламенту та Ради ЄС).

Як вже було зазначено раніше, більшість законодавчих актів ЄС приймаються в межах звичайної законодавчої процедури відповідно до ст. 294 ДФЄС. Відповідно до останнього звіту Європейського Парламенту про тенденції розвитку звичайної законодавчої процедури, середня тривалість звичайної законодавчої процедури, в межах якої приймається відповідний законодавчий акт, у першому читанні складає від 18 до 20 місяців [133]. Крім того, у своєму попередньому звіті щодо звичайної законодавчої процедури, Європейський Парламент зазначив, що має пройти декілька місяців до того моменту, коли відповідний законодавчий акт буде готовий для прийняття, оскільки такий акт має бути перекладений на всі офіційні мови ЄС та перевірений юристами-лінгвістами. Зазначений етап зазвичай займає близько 8 тижнів [134]. З цього вбачається, що для прийняття лише одного законодавчого акту ЄС в межах звичайної законодавчої процедури необхідно близько 2 років кропіткої роботи законодавця ЄС.

У свою чергу, прийняття Комісією ЄС імплементаційних і делегованих актів займає від 3 до 5 місяців, що в 4 рази швидше, ніж прийняття законодавчих актів ЄС за звичайною законодавчою процедурою [40, с. 217]. Так, через спалах COVID-19 в ЄС на початку 2020 р., Комісія ЄС лише протягом двох місяців прийняла велику кількість імплементаційних актів в абсолютно різних сферах діяльності ЄС (охорона здоров'я, економіка, наукові дослідження, бюджет, тощо) задля того, щоб оперативно забезпечити держав-членів, фізичних та юридичних осіб правовими нормами, які будуть

відповідати та регулювати нові суспільні відносини. Прийняття Комісією ЄС імплементаційних і делегованих актів дозволяє швидко та ефективно розробляти та впроваджувати важливі правові акти на рівні ЄС.

Однією із переваг використання механізму делегування квазі-законодавчих повноважень Комісії також є покращення юридичної якості текстів правових актів ЄС. Союз наділений повноваженнями приймати обов'язкові правові акти у сферах, прямо визначених у статтях 3, 4 ДФЄС [32, ст. 3, 4]. Наразі в цьому переліку знаходяться 16 різних сфері діяльності, тому законодавець ЄС фізично не має змоги детально передбачити усі правила та процедури, які необхідні для належного регулювання правовідносин у відповідній сфері в межах лише одного правового акту.

Імплементаційні та делеговані акти також забезпечують здійснення ефективного регулювання суспільних відносини у відповідних сферах шляхом розробки норм таких актів висококваліфікованим персоналом. У своєму звіті про роботу комітетів за 2018 р. Комісія ЄС зазначила, що загальна кількість комітетів становила 275 у 28 різних сферах [135]. У свою чергу, кожен комітет складається з представників держав-членів, які здійснюють свою діяльність під головуванням представників Комісії, і незалежно від процедури, яка застосовується, комітет висловлює свою власну думку. Делеговані акти приймаються Комісією самостійно, але зовнішні експертні групи, які складаються з представників різноманітних зацікавлених сторін, допомагають належним чином підготувати відповідний делегований акт з урахуванням інтересів усіх зацікавлених осіб.

Наявність такої великої кількості спеціалізованого персоналу допомагає ЄС створити дієву систему квазі-законодавчих правових актів, які розробляються суто на професійній основі.

Додатковою підставою делегування квазі-законодавчих повноважень Комісії виступає зменшення загального навантаження законодавця ЄС [39, с. 105]. Делегування Комісії квазі-законодавчих повноважень забезпечує законодавця ЄС додатковим часом для вирішення більш політично

важливих питань. Делеговані та імплементаційні акти дозволяють законодавцю ЄС зосередити свою увагу на розробленні рамкового законодавства та передати питання розробки та впровадження технічних деталей на відповідний експертний рівень з одночасним консультуванням та допомогою представників держав-членів [40, с. 217].

З іншого боку, система квазі-законодавчих актів ЄС (як у матеріальному, так і у процесуальному сенсі) має певні недоліки.

Основною проблемою виступає відсутність чіткого правового розмежування між імплементаційними та делегованими актами. Як вже було зазначено нами раніше, у 2009 р. Лісабонський договір закріпив чітку ієрархічну системи правових актів ЄС. ДФЄС чітко виокремлює категорію законодавчих актів, прийнятих в межах звичайної або спеціальної законодавчої процедури, квазі-законодавчі акти (делеговані акти) та суто виконавчі акти (імплементаційні акти).

Делеговані акти Комісії ЄС спрямовані на зміну або доповнення деяких несуттєвих елементів відповідного базового законодавчого акту. Водночас, імплементаційні акти Комісії ЄС також певною мірою вносять зміни до положень базового акту ЄС, оскільки вони зазвичай встановлюють певні критерії або детальні правила, які мають однаково застосовуватися в ЄС. Імплементація за своєю суттю передбачає єдине тлумачення положень базових актів Союзу. Таке офіційне тлумачення здійснюється Комісією у формі закріплення однакових умов, визначених в імплементаційному акті. Тому можна стверджувати, що Комісія ЄС, створюючи однотипні умови для впровадження таких актів також вносить зміни до базових актів Союзу, оскільки вони чітко регламентують необхідні критерії та правила, які мають застосовуватися відповідними адресатами [136, с. 64].

Відсутність чіткого правового розмежування між імплементаційними та делегованими актами не тільки порушує загальну ієрархічну структуру актів ЄС, але також має вплив на застосування певної системи інституційного нагляду, встановленої законодавцем ЄС. Крім того, відсутність чіткого

правового розмежування між цими двома видами актів на практиці призводить до виникнення між-інституційних суперечок та судових спорів [118; 119; 126].

Іншим негативним наслідком зловживання Комісією ЄС квазі-законодавчими повноваженнями є можливе порушення принципу інституційного балансу. У загальному вигляді, принцип інституційного балансу ЄС передбачає, що кожен інститут повинен діяти виключно в межах та на підставі повноважень, наданих йому Договорами ЄС [137]. Надмірне делегування законодавцем ЄС Комісії ЄС квазі-законодавчих повноважень може призвести до порушення такого принципу. У деяких випадках, Комісія ЄС зловживає наданими їй квазі-законодавчими повноваженнями, замінюючи собою законодавця ЄС. Зазначена практика не лише порушує принципи інституційного балансу та чіткого розмежування законодавчих повноважень між Комісією ЄС, Радою ЄС та Європейським Парламентом, які відповідно до положень установчих Договорів мають виключне право на прийняття обов'язкових законодавчих актів, але також призводить до виникнення чисельних між-інституційних непорозумінь та судових спорів.

Справа *European Parliament v Commission* C-286/14 є одним із прикладів таких судових спорів. Судом в межах цієї справи встановлено, що у 2013 р. Регламент 1316/2013 (базовий акт) надав Комісії повноваження «деталізувати» пріоритети фінансування. Тим не менше, положення базового акту не визначали, чи повинна Комісія саме змінити або доповнити такий акт. Пізніше, Комісія прийняла Делегований Регламент 275/2014, виклавши пріоритети фінансування в якості додатка до базового акту. Вважаючи зазначені дії Комісії протиправними, Європейський Парламент звернувся до Суду Справедливості ЄС. З цього приводу Суд Справедливості ЄС зробив висновок, що повноваження з доповнення або зміни базового законодавчого акту повинні визначатися виключно законодавцем ЄС та не можуть вирішуватися Комісією ЄС самостійно [126].

Таким чином, на практиці можливі ситуації, коли Комісія ЄС намагається власноручно переписати або змінити зміст законодавчих актів ЄС без участі

Ради ЄС та Європейського Парламенту. Наявність таких повноважень ставить під сумнів демократичну підзвітність даного інституту, тому що такий стан речей являє собою явну заміну законотворця ЄС [138, с. 14].

Відсутність ефективної системи контролю Комісії ЄС під час прийняття нею імплементаційних та делегованих актів також виступає одним із недоліків сучасної системи делегування квазі-законодавчих повноважень. Належним чином побудована система контролю є однією з важливих, якщо не однією із найважливіших ознак будь-якої системи державного управління.

Лісабонський Договір «звільнив» Комісію ЄС від необхідності застосовувати під час розробки та прийняття делегованих актів одну із процедур комітології. Скасування процедури комітології щодо делегованих актів позбавило Комісію ЄС офіційного механізму контролю національних представників з боку держав-членів, до якого остання була прив'язана до запровадження зазначених змін. Більше того, Рада ЄС та Європейський Парламент втратили можливість отримувати детальну інформацію, що раніше надавалася в межах комітології, яка була вкрай необхідною для здійснення ефективного контролю за правильним застосуванням Комісією ЄС своїх делегованих повноважень [109, с. 455].

Спільне розуміння між Комісією, Європейським Парламентом та Радою щодо делегованих актів, яке набуло чинності у 2016 р., лише передбачає, що Комісія повинна проводити консультації з експертами, призначеними від кожної Держави-члена, під час підготовки проектів делегованих актів [117]. Однак, на відміну від комітології, експертні групи не повинні відповідати жодним стандартам прозорості та підзвітності, а про їх кількість, персональний склад та засідання практично нічого невідомо [109, с. 454]. Що стосується імплементаційних актів, то зміни та інновації, внесені Регламентом 182/2011, не вирішили проблему підзвітності. Відповідно до положень Регламенту 182/2011, Комісія зобов'язана лише забезпечити Раду ЄС та Європейський Парламент проектами імплементаційних актів, щодо яких комітети мають

надавати свої висновки та остаточний проєкт таких актів вже після опрацювання висновків [115].

Не дивлячись на той факт, що Європейський Парламент та Рада ЄС відповідно до Регламенту 182/2011 наділені правом перевірки, Комісія ЄС, у випадку здійснення такої перевірки, лише зобов'язана переглянути проєкт імплементаційного акту, беручи до уваги висловлені пропозиції, а вже потім інформує Європейський Парламент та Раду ЄС про намір змінити або відкликати проєкт імплементаційного акту. У цьому аспекті можливості перевірки є дуже обмеженими, оскільки таке право поширюється лише на ситуації, коли базовий акт приймається за звичайною законодавчою процедурою. Право перевірки не може бути застосоване, наприклад, коли базовий акт прийнято з використанням спеціальної законодавчої процедури, або коли відповідний імплементаційний акт було прийнято на підставі делегованого акту [115].

Беручи до уваги все зазначене вище, можна дійти висновків, що основними недоліками сучасної системи імплементаційних та делегованих актів Комісії ЄС є відсутність чіткого правового розмежування між імплементаційними та делегованими актами, а також відсутність ефективної системи контролю над використанням наданих Комісії ЄС квазі-законодавчих повноважень. Такий стан речей обумовлює необхідність у внесенні відповідних змін до статей 290, 291 ДФЄС, положень чинного Спільного розуміння між Комісією, Європейським Парламентом та Радою щодо делегованих актів та Регламенту 182/2011.

2.2. Акти «м'якого» права Комісії ЄС

Поряд з імплементаційними та делегованими актами, задля забезпечення належного регулювання суспільних відносин на рівні ЄС, Комісія ЄС приймає

достатньо велику кількість актів, які можна віднести до категорії «м'якого» права (англ. – soft law).

Зовнішня форма таких актів є різноманітною. Найбільш розповсюдженими формами таких актів є рекомендації та висновки, як це прямо передбачено ст. 288 ДФЄС. Якщо загальна кількість всіх актів Комісії ЄС (Комісії Європейських Співтовариств), які можна віднести до категорії «м'якого» права до 2000 р. складала всього 41, то на сьогоднішній день загальна кількість лише рекомендацій, які були прийняті Комісією ЄС (Комісією Європейських Співтовариств) за період з 1960 по 2022 роки складає 863, а висновків – 397 [139]. Фактично, більше ніж 10% вторинного законодавства ЄС складають інструменти «м'якого» права.

Перші акти «м'якого» права були прийняті Комісією ЄЕС в 1962 р., коли були опубліковані так звані «Різдвяні повідомлення» у сфері конкуренції: повідомлення про ексклюзивні відносини з комерційними агентами та повідомлення про угоди з патентного ліцензування [140; 141].

Зазначені акти у сфері конкуренції були вкрай важливими для досягнення мети «єдиного ринку», за допомогою яких Комісія ЄЕС надавала власну інтерпретацію положенням Договору про ЄЕС, які містили норми щодо політики Співтовариства у сфері конкуренції. Якщо говорити про інші сфери діяльності, то застосування актів «м'якого» права збільшилося саме в останні 20 років.

Як зазначають Л. Сенден та С. Пречал, «перевідкриття» інструментів «м'якого» права пов'язано з їх гнучкою правовою природою, яка була обумовлена розширенням ЄС в двох аспектах: розширення сфер компетенції ЄС та збільшення загальної кількості держав-членів [142, с. 182]. Стрімке прийняття інститутами ЄС, зокрема Комісією ЄС, актів «м'якого» права пов'язано, перш за все, з їх гнучкістю, яка ідеально підходить для регулювання складних та різноманітних відносин на рівні Союзу. По-друге, такі акти приймаються задля розширення впливу ЄС у сферах, де компетенція ЄС є достатньо низькою або вона взагалі відсутня, при цьому маючи змогу

створювати важливі юридичні та/або практичні наслідки для учасників відповідних відносин.

Ф. Шнайдер також підкреслює важливість актів «м'якого» права для належного функціонування правопорядку ЄС. Ф. Шнайдер зазначає, що юридичними наслідками для прийняття таких актів є, зокрема, створення обов'язкової юридичної сили для інститутів, які приймають такі акти для забезпечення принципу законних очікувань, відповідно до якого інститути, які приймають такі акти, повинні підпорядковуватися положенням, які містяться в таких актах. Інші можливі юридичні наслідки мають практичну направленість та включають в себе, зокрема, зміни у національній політиці у певній сфері в національних правопорядках держав-членів [143, с. 18–20].

Визначним етапом активного застосування Комісією Європейських Співтовариств актів «м'якого» права стало прийняття Білої книги про Європейське управління в 2001 р., основними цілями якої виступали підтримання відкритості, підзвітності та відповідальності всіх учасників, які беруть участь в процесі Європейської інтеграції. В даному акті Комісія Європейських Співтовариств зазначила про необхідність покращити гнучкість законодавства ЄС шляхом, зокрема, використання більш м'яких засобів управління. Визначена нагальна потреба у використанні таких актів разом із «твердим» законодавством для ефективного забезпечення кращого регулювання відповідних суспільних відносин [144].

Беручу до уваги важливість актів «м'якого права» ЄС, в тому числі, актів «м'якого» права Комісії ЄС, для функціонування та розвитку ЄС, вбачається потреба у здійсненні комплексного правового аналізу таких актів у чітко визначеній послідовності. Для аналізу юридичних підстав для прийняття, правової природи, юридичної сили та визначення місця актів Комісії ЄС, які можна віднести до категорії «м'якого» права в загальній ієрархічній системі правових актів Союзу, важливо з'ясувати, що являють собою акти «м'якого» права саме Комісії ЄС, а також виокремити основоположні ознаки таких актів.

Більшість європейських науковців виокремлюють «м'яке» право шляхом його співвідношення з «твердим» правом.

Д. Трубек, П. Коттрелл та М. Нанс зазначають, що «тверде» право знаходить своє зовнішнє відображення в договорах шляхом застосування «методу співтовариства» (англ. – Community method) та зазвичай міститься в регламентах, директивах та рішеннях, як це передбачено положеннями ст. 288 ДФЄС. «Тверде» європейське право можна визначити як таке, що має обов'язкову юридичну силу, створює як загальні, так й інші наслідки, приймається інститутами ЄС відповідно до чітко визначених процедур та має чітко передбачену підставу для прийняття, яка передбачена положеннями Договорів ЄС. З іншого боку, «м'яке» право ЄС складається з рекомендацій, висновків та інших актів, які не передбачені положеннями статті 288 ДФЄС, зокрема комунікації, повідомлення, загальні вказівки, тощо та позбавлені ознак, які характерні для «твердого» права [145, с. 1–8].

Ж. Сладіч зазначає, що «м'яке» право можна відокремити від «твердого» права шляхом перевірки наявності чотирьох обов'язкових елементів, які притаманні саме «твердому» праву: основна гіпотеза, основна диспозиція, другорядна гіпотеза та другорядна диспозиція. Найбільш розповсюдженою є ситуація, коли другорядна диспозиція, іншими словами – санкція, взагалі відсутня в актах «м'якого» права [146, с. 33].

М. Чіні зауважує, що «м'яке» право являє собою сукупність правил поведінки, які знаходиться між загальними політичними заявами Комісії ЄС, з однієї сторони, та законодавством, з іншої сторони [147, с. 192, 193].

З цього можна зробити висновок, що актам «м'якого» права не притаманні ознаки, які притаманні актам «твердого» права: обов'язкова юридична сила, чітко передбачена процедура прийняття та конкретна юридична підстава для прийняття.

Загальноприйнятим визначенням «м'якого» права вважається визначення, надане Ф. Шнайдером, який визначає «м'яке» право як правила поведінки, що

не мають обов'язкової юридичної сили, однак при цьому можуть створювати відповідні практичні та юридичні наслідки [84].

Л. Сенден вважає, що акти «м'якого» права це правила поведінки, які містяться у правових актах, не мають обов'язкової юридичної сили, однак, за певних обставин, можуть мати певні опосередковані юридичні наслідки, які направлені на створення практичного ефекту [100, с. 149].

В свою чергу Ф. Терпан задля відокремлення «твердого» права від «м'якого» права бере за основу два критерії: правову природу обов'язку, закріпленого у нормі відповідного акту та правову природу забезпечення виконання такого обов'язку [148, с. 13, 14]. Ф. Терпан зазначає, що обов'язок може бути як твердим, так й м'яким. Обов'язок вважається твердим, якщо його джерело є формально обов'язковим правовим актом, зміст якого викладений у безумовній манері, що закріплює право або встановлює заборону. Виконання є твердим, коли воно виступає предметом судового контролю або іншої процедури контролю. У випадку відсутності такого контролю, виконання, зазвичай, є «м'яким».

На підставі зазначених критеріїв, Ф. Терпан розрізняє три окремі категорії норм, які містяться в актах Союзу: норми «твердого права, норми «м'якого» права та неправові норми.

З однієї сторони, тверде право складається з норм, які мають твердий обов'язок і тверде забезпечення виконання такого обов'язку. Такі норми містяться в актах інститутів ЄС, прийнятих в межах виключної та спільної компетенцій ЄС. Неправові норми взагалі не передбачають обов'язку, їх виконання жодним чином не забезпечується. Наприклад, неправові норми містяться в спільних політичних деклараціях глав держав зроблених на міжнародному рівні стосовно певного міжнародного питання. «М'яке» право, з іншої сторони, складається з різноманітних груп правових норм, які поєднують в собі норми «твердого» та «м'якого» права, забезпечення виконанням яких здійснюється за допомогою різноманітних механізмів [148, с. 11–13].

В подальшому концепція Ф. Терпана була удосконалена М. Еліантоніо та М. Хартлапп, які зазначили, що «м'яке» право включає в себе юридичні обов'язки, які не відносяться до категорії «твердого» права, не підконтрольні незалежному органу (такому як трибунал) та являють собою необов'язкові цілі, вказівки, переваги, поєднані з м'яким забезпеченням виконання, такими як моніторинг або експертні оцінки [149, с. 13].

Дж. Кеннер вважає, що «м'яке» право ЄС скоріше, ніж послаблювати або обмежувати владу держав-членів, посилює її шляхом удосконалення можливостей та способів вирішення конкретної проблеми. Дж. Кеннер також зазначає, що в той час як «тверде» право створює правила, яких повинні дотримуватися держави-члени, «м'яке» право являє собою сукупність важливих методів та вказівок Співтовариства або правил, які створюють певні очікування, що поведінка держав-членів буде відповідати таким правилам, без визначення чіткого юридичного обов'язку. Не будучи юридично обов'язковими до виконання, «м'яке» право являє собою «інтеграційні імпульси», «підґрунтя інтеграції твердого права» та можуть мати наслідком досягнення бажаного правового результату [150, с. 127, 128].

Акумулюючи разом усі наведені вище визначення поняття «м'якого» права, можна виокремити такі ознаки, які притаманні саме актам «м'якого» права Комісії ЄС: 1. Різноманітність зовнішніх форм таких актів: рекомендації, висновки, комунікації, повідомлення, вказівки тощо. 2. Відсутність чітко визначеної процедури прийняття таких актів, передбаченої положеннями Договорів ЄС та/або актами вторинного законодавства ЄС; 3. Гнучкість і швидкість під час прийняття таких актів Комісією ЄС; 4. Відсутність класичного юридично обов'язку та санкцій за невиконання/неналежне виконання норм, які містяться у таких актах; 5. Створення юридичних та/або практичних наслідків для відповідних адресатів шляхом стимулювання певної моделі поведінки або утримання від певної моделі поведінки; 6. Відсутність системи забезпечення примусового виконання норм таких актів, а також

відсутність судового контролю, за виключенням випадків, передбачених прецедентною практикою Суду Справедливості ЄС.

Таким чином, «м'які» правові акти Комісії ЄС можна визначити як сукупність різноманітних норм та правил, які приймаються Комісією ЄС з метою належного виконання покладених на неї завдань, які знаходять своє відображення у різноманітних зовнішніх формах актів Комісії ЄС, не є юридично обов'язковими до виконання, однак можуть створювати відповідні наслідки для визначеного або невизначеного кола адресатів.

З метою здійснення комплексного правового аналізу актів «м'якого» права Комісії ЄС, вбачається необхідність у здійсненні системного аналізу таких питань: юридичної підстави прийняття таких актів, правової природи та юридичної сили таких актів в межах правопорядку ЄС, а також визначення місця таких актів у загальній ієрархічній системі актів Союзу.

В залежності від наявності або відсутності регламентації відповідного виду акту «м'якого» права Комісії ЄС, можливо виокремити акти, юридичні підстави для прийняття яких чітко передбачені положеннями Договорів ЄС, та акти, юридичні підстави для прийняття яких взагалі не визначені положеннями Договорів ЄС, однак приймаються Комісією ЄС на підставі власної усталеної адміністративної практики.

Стаття 288 ДФЄС визначає лише два види актів «м'якого» права у вигляді рекомендацій та висновків, які можуть бути прийняті будь-яким інститутом ЄС [32, ст. 288]. Статтею 292 ДФЄС також передбачено, що Комісія ЄС та Європейський Центральний Банк у чітко визначених випадках, передбачених Договорами, можуть приймати рекомендації [32, ст. 292].

При цьому, жодним положенням Договорів ЄС не врегульовано питання щодо процедури прийняття Комісією ЄС рекомендацій та висновків.

Якщо проаналізувати преамбули деяких рекомендацій, прийнятих Комісією ЄС в 2020 р., то можна дійти висновку, що деякі з них приймаються Комісією ЄС не тільки на підставі статей 288 та 292 ДФЄС, але також на

підставі положень базових законодавчих актів ЄС – регламентів, директив або рішень.

Так, у преамбулі до рекомендації Комісії ЄС 2020/1563 про енергетичну бідність передбачено, що Комісія ЄС приймає цю рекомендацію відповідно до статті 29 Директиви 2019/944 Європейського Парламенту та Ради від 05.06.2019 р. про спільні правила для внутрішнього ринку електропостачання. У свою чергу, статтею 29 Директиви 2019/944 визначено, що Комісія повинна забезпечити визначення поняття «великої кількості домогосподарств в енергетичній бідності» в цьому контексті та в контексті статті 5(5) [151].

Системний аналіз змісту висновків Комісії ЄС за 2020 рік додатково підтверджує, що такі акти можуть прийматися Комісією ЄС на підставі базових законодавчих правових актів ЄС.

Наприклад, у преамбулі до висновку Комісії від 23.09.2020 р. щодо плану розміщення радіоактивного сміття, утвореного внаслідок виводу з експлуатації блоків 1 та 2 Рингхальської атомної станції у Швеції, зазначено, що «дана оцінка здійснена відповідно до положень Договору про Євратом, ДФЄС та обов'язків, які випливають з актів вторинного законодавства» [152].

Явні повноваження Комісії ЄС з прийняття рекомендацій та висновків додатково підтверджуються Судом Європейських Співтовариств, зокрема, у своєму рішенні C-303/90 *France v Commission* Суд зазначає, що попередня редакція статті 155 Договору наділяє Комісію право формулювати рекомендації, приймати висновки, які відповідно до статті 189 Договору, не є обов'язковими [153].

Таким чином, юридичними підставами для прийняття Комісією ЄС рекомендацій та висновків виступають положення статей 288, 292 ДФЄС або положення законодавчих актів ЄС, які наділяють Комісію ЄС правом на прийняття таких актів у відповідній сфері.

Перед здійсненням аналізу юридичних підстав для прийняття Комісією ЄС нестандартних актів необхідно взяти за основу тезу, що всі нестандартні акти Комісії ЄС розділяються на дві великі групи в залежності від підстави

прийняття таких актів: нестандартні акти, підстава для прийняття яких передбачена положеннями Договорів ЄС, та нестандартні акти, підстава для прийняття яких взагалі відсутня в положеннях Договорів ЄС та ґрунтується виключно на підставі власної усталеної практики Комісії ЄС.

Відповідно до ст. 168 ДФЄС, Комісія може приймати будь-які необхідні заходи для забезпечення співпраці, зокрема заходи, які направлені на прийняття вказівок та індикаторів, організацію обміну кращою практикою та підготовку необхідних елементів для періодичного моніторингу та оцінки [32, ст. 168]. Аналогічні положення також містяться в статтях 173, 181 ДФЄС [32, ст. 173, 181]. Статтею 295 ДФЄС визначено право інститутів ЄС, зокрема, Європейського Парламенту, Ради та Комісії ЄС укладати між-інституційні угоди [32, ст. 295]. Статтею 249 ДФЄС чітко передбачено право Комісії ЄС на прийняття регламенту своєї внутрішньої роботи [32, ст. 249].

Суд Європейських Співтовариств у справі C-311/94 *Ijssel-Vliet* підтвердив абсолютне право Комісії на прийняття вказівок не тільки у сфері державної допомоги та конкуренції, але також в інших сферах діяльності ЄС.

На питання чи могла Комісія приймати вказівки, Суд зазначив, що Комісія, на виконання повноважень, передбачених статтями 92 та 93 Договору про ЄЕС може приймати вказівки, які вимагають дотримання не тільки правил у сфері конкуренції, а також дотримання правил, які стосуються спільної рибної політики, навіть якщо Рада явно не уповноважила її на такі дії [154]. До аналогічних висновків Суд Європейських Співтовариств дійшов за результатами розгляду справ C-443/97 *Spain v Commission* та C-75/97 *Belgium v Commission* [155; 156].

В усіх зазначених вище справах Суд визнає абсолютне право Комісії ЄС на прийняття вказівок у різноманітних сферах, не обмежуючись сферами конкуренції та державної допомоги, однак відносить таке право до категорії «іманентних» або «неявних» (англ. – *implied*) повноважень.

Підсумовуючи викладене, вважаємо, що юридичними підставами для прийняття таких нестандартних актів Комісії ЄС як вказівки, між-інституційні

угоди та регламенти внутрішньої роботи знаходять своє відображення в положеннях Договорів ЄС, зокрема, в положеннях ДФЄС.

У свою чергу, «зелені» та «білі» книги, повідомлення та записки приймаються Комісією ЄС відповідно до іманентних повноважень, виключно на підставі власної адміністративної практики та не знаходять свого відображення у положеннях Договорів ЄС

Як зазначає Л. Сенден, у зв'язку із тим, що такі інструменти не врегульовані на жодному офіційному рівні, багато чого залежить від відповідного інструменту, його фактичного змісту та намірів його розробників [157, с. 81].

В «білих» та «зелених» книгах Комісії ЄС відсутнє зазначення юридичних підстав для їх прийняття, на підставі яких такі акти приймаються. Прийняття таких актів, з огляду на підготовку майбутніх дій Співтовариства, відносяться до повноважень Комісії в межах законотворчого процесу та є складовим елементом виключного права Комісії ЄС на законодавчу ініціативу. В даному випадку наявність «іманентних» повноважень є достатньою [158, с. 103].

Такі нестандартні акти приймаються Комісією ЄС відповідно до концепції «іманентних» повноважень. Стаття 17 ДЄС передбачає, що саме Комісія ЄС є «охоронцем» Договорів ЄС, в межах якої остання здійснює нагляд за використанням первинного та вторинного законодавства ЄС та забезпечує однакове застосування права ЄС в межах Союзу.

Більше того, певну автономію в прийнятті нестандартних актів Комісії ЄС надає остання редакція ДФЄС. Так, положеннями статті 296 ДФЄС визначено, що у випадках, коли Договори не визначають вид акту, який має бути прийнятий, інститути ЄС мають право обирати в залежності від конкретних обставин, відповідно до передбачених процедур та принципу пропорційності [32, ст. 296].

Дане положення ДФЄС чітко наділяє Комісію ЄС правом, у випадку відповідності положень Договорів ЄС та принципу пропорційності, вільного

вибору зовнішньої форми акту, який Комісія вважає прийняти за доцільне у конкретно визначеному випадку.

Отже, юридичними підставами для прийняття Комісією ЄС актів, які можна віднести до категорії «м'якого» права, можуть виступати відповідні положення Договорів ЄС, положення базових законодавчих актів Союзу або власно сформована адміністративна практика Комісії ЄС, яка базується на концепціях явних та іманентних повноважень.

Питання правової природи актів «м'якого» права Комісії ЄС є достатньо складним та комплексним. Якщо під час здійснення аналізу правової природи делегованих, імплементаційних актів, а також рішень Комісії ЄС, які приймаються поза межами законодавчих процедур ЄС, не виникає будь-яких складнощів, то для з'ясування дійсної правової природи актів «м'якого» права Комісії ЄС необхідно проаналізувати дане питання на доктринальному рівні.

Загалом всі твердження науковців щодо правової природи актів «м'якого» права інститутів ЄС можна систематизувати на три великі групи.

Л. Сенден та А. Пітерс вважають, що акти «м'якого» права за своєю природою є виключно необов'язковими нормами та правилами, які при цьому створюють певні юридичні наслідки [157, с. 83, 84]. На нашу думку, у своєму чистому вигляді зазначений погляд є дещо обмеженим, тому що як показує прецедентна практика Суду Справедливості ЄС (Суду Європейських Співтовариств) та системний аналіз положень відповідних актів «м'якого» права Комісії ЄС, такі акти в деяких випадках можуть встановлювати «латентний обов'язок» для відповідних адресатів. Зазначений погляд ґрунтується на класичному підході до праворозуміння актів «м'якого» права, який наразі панує в доктрині міжнародного публічного права, відповідно до якого роль таких актів обмежується виключно наданням певних порад або роз'яснень з тих або інших питань.

М. Чіні, Д. Кжаршеч, Й. Веттестад, О. Стокк та С. Розе вважають, що акти «м'якого» права являють собою сукупність норм та правил, які включають в себе суто політично-обов'язкові приписи. В основі даного підходу лежить

феномен «регулювання». «Регулювання», у своєму вузькому значенні, складається зі способів політичного управління, в яких використовуються способи регулювання, що не ґрунтуються на чіткому підпорядкуванні та ієрархії, такі як переконання, перемовини, мотивація та інші, при цьому ступінь участі публічних та приватних акторів є достатньо високою [159, с. 14]. Через відсутність в таких актах юридичного обов'язку, а також використання в них таких методів як переконання та рекомендації, без визначення чітких способів примусового забезпечення виконання таких норм відповідними органами, норми «м'якого» права за своєю правовою природою є виключно інструментами «регулювання».

Вважаємо, що зазначений підхід щодо визначення правової природи актів «м'якого» права інститутів ЄС, зокрема, Комісії ЄС, взагалі виключає можливість віднесення таких актів до категорії правових. Віднесення таких актів до категорії суто політичних (неправових) актів Союзу, на нашу думку, є дещо поверхневим та не відповідає фактичному стану речей.

У свою чергу, Ф. Терпан та Я. Клабберс поділяють перший та другий погляди та зазначають, що акти «м'якого» права є необов'язковими нормами та правилами, які створюють певні практичні та/або юридичні наслідки, маючи при цьому ознаки політичної обов'язковості [148]. На наш погляд, третій підхід є взаємовиключним: з одного боку наголошується на необов'язковому характері таких норм та правил, з іншого боку – підкреслюється ознака політичної обов'язковості, що є суперечливим.

Заслуговує на увагу думка Л. Сенден, яка визначає «м'яке» право як сукупність норм та правил, що, в загальному вигляді, не мають юридично обов'язкової сили, однак можуть створювати певні юридичні та/або практичні наслідки [100, с. 150].

Варто зауважити, що питання правової природи актів «м'якого» права Комісії ЄС формально не передбачено нормами права ЄС. Положення Договорів ЄС та інших актів вторинного права ЄС не дають відповіді на це питання.

Як зазначає О. Стефан, невизначений правовий статус норм «м'якого» права дає підстави вважати, що норми «м'якого» права можуть навіть вводити в оману суспільство, що певний захід було запроваджено на законодавчому рівні, в той час як ніякої норми «твердого» права ще не було прийнято, що є порушенням принципу верховенства права [160, с. 157].

У своєму річному звіті за 2013 р. французька Державна рада (франц. – *Conseil d'Etat*) зазначила, що акти «м'якого» права відносяться до категорії правових. Таким актам притаманні наступні ознаки: 1) основною метою таких актів є зміна або стимулювання певної моделі поведінки відповідних адресатів шляхом їх спонукання до підпорядкування таким нормам та правилам; 2) такі акти самі по собі не створюють прав та обов'язків для їх адресатів; 3) вони надають, за своїм змістом та структурою, певну ступінь формалізації та структуру, яка дає можливість таким актам виглядати як норми права [161].

Як зазначає у своєму висновку від 12.12.2017 р. у справі *C-16/16 P Kingdom of Belgium v European Commission* генеральний адвокат Мічал Бобек (англ. – Michal Bobek), акти «м'якого» права відносяться до категорії «імперфектних» правових актів: з одного боку, вони мають явну нормативну мету, яка полягає у спонуканні відповідних адресатів підпорядковуватися таким нормам та правилам. З іншого боку, в них відсутні будь-які інструменти прямого примусу виконання. Зазвичай, приймаючи такі акти в процесі консультацій з різноманітними стейкхолдерами, вони можуть містити в собі «м'які» обов'язки або норми «вагомого переконання», що мають форму «запрошення» [64].

Більше того, акти «м'якого» права Комісії ЄС у сфері конкуренції являють собою сукупність «твердих» принципів, які обов'язково беруться до уваги Судом Справедливості ЄС, національними судами та національними органами держав-членів для забезпечення дотримання загальних принципів права ЄС [162, с. 766].

У деяких випадках, положення, які містяться в таких актах, забезпечуються подальшим виконанням шляхом встановлення механізмів

контролю виконання у вигляді закріплення чітких часових меж забезпечення відповідності та/або можливості Комісії ЄС приймати юридично обов'язкові рішення у випадку невідповідності дії (бездіяльності) відповідного адресата нормам і правилам, які містяться в актах «м'якого» права.

Наприклад, пунктом 44 рекомендації Комісії ЄС 2018/334 від 01.03.2018 р. передбачено, що: «з метою забезпечення моніторингу виконання даної рекомендації відносно незаконного контенту, відмінного від терористичного контенту, не пізніше шести місяців від дня публікації даної рекомендації держави-члени та їх провайдери мають подати до Комісії, за її запитом, всю необхідну інформацію для здійснення моніторингу виконання положень даної рекомендації» [163].

Більше того, Європейський Парламент та Рада ЄС можуть визначати в законодавчому акті право Комісії ЄС на прийняття рекомендацій, які є обов'язковими до виконання шляхом застосування механізму делегування відповідних повноважень, наприклад, у випадку здійснення внутрішнього контролю кордонів в межах Шенгенської зони [164, ст. 29].

Ще одним яскравим доказом того факту, що акти Комісії ЄС, які можна віднести до категорії «м'якого» права, відносяться саме до категорії правових актів ЄС, слугує висновок, викладений Судом Європейських Співтовариств у справі C-322/88 *Salvatore Grimaldi v Fonds des maladies professionnelles* [165].

У своєму рішенні по даній справі Суд зазначив, що з метою надання повної відповіді на питання національного суду, необхідно зауважити, що оспорювані заходи (правила) не можуть вважатися такими, що мають юридичний ефект. При цьому національні суди держав-членів зобов'язані брати до уваги правові акти Комісії ЄС, прийняті у формі рекомендацій, під час розгляду справ. Особливо це важливо, коли такі акти надають інтерпретацію національним заходам, прийнятих для їх імплементації або у випадках, коли такі акти доповнюють обов'язкові до виконання положення Співтовариства [165].

Беручи до уваги все зазначене вище, можна однозначно стверджувати, що такі акти не мають чітко визначеної правової природи. Однак у будь-якому випадку вони можуть бути віднесені до категорії правових актів вторинного права ЄС. Правова природа таких актів у деякому сенсі є *sui generis*, тому що норми та правила, які містяться в них, хоча не є формально обов'язковими до виконання у класичному розумінні «твердого» права, однак положення таких актів можуть створювати відповідні юридичні наслідки для визначеного або невизначеного кола адресатів.

Невизначена правова природа актів «м'якого» права Комісії ЄС має наслідком неоднозначність у визначенні питання юридичної сили, яка притаманна таким актам.

Як вже було неодноразово зазначено нами раніше, усі правові акти інститутів ЄС мають обов'язкову або необов'язкову юридичну силу. Вказівка про юридичну силу таких актів зазвичай міститься в положеннях Договорів ЄС або в тексті відповідного правового акту.

У свою чергу, юридична сила актів «м'якого» права Комісії ЄС є комплексним поняттям, яке може включати в себе три напрямки: 1) створення «латентних» обов'язкових правил поведінки для визначеного або невизначеного кола адресатів; 2) інтерпретація положень Договорів ЄС або інших актів вторинного права ЄС; 3) створення наслідків практичного характеру для держав-членів, національних органів державної влади та судів.

Зі змісту статті 288 ДФЄС вбачається, що рекомендації та висновки не мають обов'язкової юридичної сили. Використовуючи загальний принцип аналогії права, можна дійти висновку, що положення зазначеної статті також розповсюджуються на всі інші види актів «м'якого» права Комісії ЄС [32, ст. 288].

Однак, не зважаючи на той факт, що обов'язкова юридична сила таких актів прямо не передбачена положеннями Договорів ЄС, в деяких випадках такі акти можуть створювати «латентні» обов'язки для визначеного або невизначеного кола адресатів.

Зазначена теза підтверджується, в першу чергу, низкою рішень Суду Справедливості ЄС (Суду Європейських Співтовариств).

Першим таким рішенням є рішення Суду Європейських Співтовариств від 10.12.1957 р. у спільній справі 1-57 та 14-57 *Société des usines à tubes de la Sarre v High Authority of the European Coal and Steel Community*. Предметом даного судового спору виступали листи Верховного Органу від 19.12.1956 р. і від 27.02.1957 р., які були направлені приватному підприємству. Питання, яке мав вирішити Суд, виглядало таким чином: чи можна вважати листи Верховного Органу висновками в розумінні ч. 4 ст. 54 Договору про ЄСВС? Суд зробив висновок, що всі правові акти Верховного Органу, незалежно від їх форми та назви, можуть бути рішеннями або рекомендаціями в розумінні ст. 14 Договору про ЄСВС та, у певних випадках, можуть бути оскаржені до суду. Висновок є «прихованим» рішенням, коли він закріплює правило, що може бути застосоване, зокрема, коли Верховний Орган беззаперечно визначає позицію, яку останній вирішує прийняти [65].

В подальшому, питання юридичної сили актів «м'якого» права Комісії ЄС розглядалося в межах справи 22-70 *Commission of the European Communities v Council of the European Communities*. У цій справі Суд дійшов висновків, що позов про скасування може бути поданий щодо будь-яких заходів (актів), які приймаються відповідними інститутами, не зважаючи на їх правову природу або форму, якщо вони направлені на створення юридичних наслідків для визначеного або невизначеного кола адресатів [97].

У справі 60/81 *IBM v Commission* предметом судового провадження були листи та заперечення Комісії у сфері конкуренції. Суд зазначив, що для того, щоб зрозуміти, чи є відповідні документи правовими актами в розумінні ст. 173 ДЄЕС, необхідно аналізувати зміст відповідного документа, тому що зовнішня форма документа, в принципі, не має жодних правових наслідків. Відповідний документ вважається таким, що створює обов'язковий характер та впливає на інтереси заявника у випадку явної зміни його правової позиції, тому

мають розглядатися як акт або рішення, що можуть бути оскаржені до Суду [166].

В межах справи C-327/91 *French Republic v Commission of the European Communities* предметом судового розгляду було повідомлення Комісії 94/C360/08. За результатами розгляду даної справи Судом було використано підхід, відповідно до якого всі акти інститутів ЄС, не зважаючи на природу та форму таких актів, які створюють юридичні наслідки, можуть виступати предметом судового розгляду. Суд зазначив, що оскаржуване повідомлення визначає обов'язки для держав-членів, які мають виконуватися останніми та створює юридичні наслідки для таких адресатів, що не передбачено положеннями Договору, а тому повинно бути скасоване в судовому порядку [167].

У справі C-303/90 *French Republic v Commission of the European Communities* предметом судового розгляду виступали норми поведінки (англ. – codes of conduct), прийняті Комісією Європейських Співтовариств. Суд зазначив, що норми поведінки даного акту не розкривають зміст обов'язків, які держави-члени повинні виконувати відповідно до ст. 23 регламенту Ради № 4253/88, однак створюють конкретні обов'язки щодо змісту інформації, яка має бути надана Комісії, способи та періодичність надання такої інформації, тобто обов'язки, які явно виходять за межі статті 23 зазначеного регламенту, що є порушенням положень Договору [153].

У справі C-226/11 *Expedia v Autorite de la Concurrence and Others* Суд досліджував питання юридичної сили записки Комісії щодо угод незначної значимості. Суд зауважив, що дана записка була опублікована у 2001 р. в серії «С» Офіційного журналу ЄС, який на противагу серії «L» Офіційного журналу ЄС не має на меті опублікування юридично обов'язкових заходів (актів), носить виключно інформаційний характер, як рекомендації та висновки інститутів Європейського Союзу. Відповідно, у випадку визначення наявності або відсутності обмеження конкуренції, відповідний національний орган

держави-члена у сфері конкуренції може брати до уваги критерії, визначені у параграфі 7 даної записки, однак не зобов'язаний цього робити [168].

Дослідивши правові висновки Суду Справедливості ЄС (Суду Європейських Співтовариств) в межах зазначених вище справах, можна дійти висновку, що саме «зміст» конкретного акту Комісії ЄС є визначальним критерієм для з'ясування питань дійсної правової природи та юридичної сили відповідного акту незалежно від його зовнішньої форми.

У справі C-16/16P *Belgium v Commission* Королівство Бельгії звернулося до суду із позовом про скасування Рекомендації Комісії 2014/478/EU від 14.07.2014 р. про принципи захисту споживачів та гравців гральних онлайн послуг та попередження малолітніх дітей від гри онлайн у зв'язку з наявністю положень, які покладають обов'язки на Держав-членів [169].

Суд зазначив, що для того, щоб визначити чи може оскаржуваний акт створювати обов'язковий юридичний ефект, необхідно дослідити зміст відповідного акту та оцінити його наслідки на підставі об'єктивних критеріїв, таких як зміст акту, контекст в якому відповідний акт було прийнято та повноваження інституту, який зазначений акт. Рекомендація, визначена статтею 288 ДФЄС, може за своїм змістом не відповідати класичній рекомендації, однак може бути актом, який створює юридично-обов'язковий ефект [170].

На наше переконання, задля з'ясування дійсної юридичної сили відповідного акту «м'якого» права Комісії ЄС доцільним є застосування дворівневого тесту, який було запропоновано генеральним адвокатом Європейського Суду М. Бобек.

М. Бобек виокремив два елементи, які одночасно мають братися до уваги при визначенні дійсної правової природи та юридичної сили відповідного акту Комісії ЄС. Перша складова складається із сукупності певних зовнішніх елементів акту: загальна структура акту, розташування його структурних елементів (преамбули, описової частини, статті, параграфи, тощо), а також загальне формулювання. До складу другої складової входять відповідні внутрішні складові елементи акту: відповідний зміст положень, який включає в

себе мету, сферу застосування, описовий характер, рівень деталізації та ступінь точності, а також моніторинг, звітування та інші передбачені таким актом механізми, які забезпечують його виконання відповідними адресатами [64,с. 22].

У деяких випадках наміри Комісії ЄС покласти «латентні» обов'язки на відповідного адресата містяться не в самому тексті відповідного акту, а в окремих документах або додатках до нього.

Так, рекомендація 2014/478/ЄС [169], яка була доповнена Меморандумом Комісії ЄС 14/484 від 14.07.2014 р. передбачає, що Комісія посилає чітке повідомлення державам-членам щодо заходів, які мають бути прийняті для покращення ситуації. Визначаючи завдання, які мають бути досягнуті, рекомендація слугує каталізатором для розвитку відповідних принципів, які мають застосовуватися в ЄС. В цьому документі також зазначено, що систематичний та єдиний підхід у сфері азартних онлайн ігор є необхідним задля зменшення ризиків для споживачів та перешкод для національних органів в їх повсякденній роботі та моніторингу національних заходів у цій сфері [171].

Таке бачення Комісії ЄС вказує на конкретні та чіткі обов'язки, які покладаються на держав-членів, при цьому, навіть якщо зміст самого документа явно має необов'язковий характер.

Експерти та посадові особи Комісії ЄС також визнають, що інструменти «м'якого» права виступають так званими «джентельменськими угодами» та прикладами застосування підходу «тиску зі сторони» підкреслюючи, що вони хоча і не є формально обов'язковими, однак неформально вважаються документами, прийнятими до виконання адресатами [172, с. 191].

Іноді створення «латентного» обов'язку для відповідних адресатів відображається в самому тексті акту «м'якого» права Комісії ЄС. Особливо чітко це простежується в таких актах Комісії ЄС як рекомендації. Так, у ст. 52 рекомендації Комісії ЄС 2014/478/EU від 14.07.2014 р. «Про принципи захисту споживачів та гравців гральних онлайн послуг та попередження малолітніх дітей від онлайн ігор» міститься прямий обов'язок держав-членів повідомляти

Комісію ЄС про будь-які заходи, які були вжиті ними задля виконання положень даної Рекомендації, з метою надання Комісії можливості здійснити аналіз виконання положень Рекомендації [169].

У деяких випадках, в актах Комісії можуть міститися положення, відповідно до яких держави-члени повинні самостійно забезпечити виконання рекомендацій до чітко визначеної дати або проінформувати Комісію ЄС про причини неможливості виконання вимог, визначених в таких актах у чітко встановлені строки [173].

Законність використання зазначеної юридичної техніки також підтверджується п. 20.16. практичного довідника Європейського Парламенту, Ради та Комісії для осіб, які беруть участь в складанні законодавства ЄС, в якому зазначено, що акти, які не мають обов'язкової юридичної сили, такі як рекомендації, не передбачають дати набуття чинності або початку застосування; від адресатів, при цьому, можуть зажадати виконання приписів відповідного акту до чітко визначеної дати [174, с. 72].

Більше того, якщо Комісія ЄС не мала б на меті встановлювати «латентні» обов'язки у таких актах, то, по-перше, положення щодо покладення обов'язків на держав-членів у вигляді здійснення повідомлення причин невиконання таких актів або не здійснення впровадження положень таких актів у свій національний правопорядок до конкретно визначеної дати, а також закріплення обов'язку повідомляти Комісію ЄС про здійснення відповідних заходів на національну рівні були б взагалі відсутні. По-друге, Комісією ЄС могли б використовуватися інші механізми контролю за виконанням державами-членами положень таких актів з боку Комісії, такі як обмін інформацією або проведення консультацій між Комісією ЄС та представниками держав-членів, а також відсутність заходів, направлених на моніторинг відповідності та виконання Державами-членами положень таких актів.

Таким чином, покладення обов'язків на держав-членів у вигляді здійснення повідомлень про причини невиконання або неможливості забезпечення імплементації у свій національний правопорядок положень актів

«м'якого» права Комісії ЄС, зокрема, рекомендацій, лише підтверджує факт створення «латентного» обов'язку актами «м'якого» права Комісії ЄС.

У свою чергу, інтерпретаційна складова юридичної сили актів «м'якого» права Комісії ЄС проявляється шляхом забезпечення Комісією ЄС власного праворозуміння та правозастосування положень Договорів ЄС та інших актів вторинного права ЄС.

Суд Європейських Співтовариств в об'єднаній справі C-317/08, C-320/08 *Rosalba Alessini a.o.* підкреслив, що заінтересовані особи мають право посилатися та застосовувати положення рекомендацій у національних судах держав-членів, а останні зобов'язані брати до уваги такі рекомендації під час вирішення спорів, особливо якщо вони роз'яснюють положення національних актів, прийнятих для їх імплементації до національного правопорядку держави-члена [175].

Інтерпретаційна складова юридичної сили актів «м'якого» права Комісії ЄС чітко простежується у випадку надання Комісією ЄС власних роз'яснень із вже прийнятого базового законодавчого акту ЄС, які здійснюються *ex post*. Особливо важливого значення такі акти набувають під час надання роз'яснень з імплементації положень законодавчих Директив ЄС.

Прикладом акту «м'якого» права Комісії ЄС, який створює інтерпретаційний ефект, є повідомлення Комісії, адресоване Раді та Європейському Парламенту з інтерпретації законодавства щодо відходів від 21.02.2007 р. Так, зазначене повідомлення прийнято Комісією Європейських Співтовариств з метою надання роз'яснень щодо поняття «відходи», передбачене статтею 1 Рамкової Директиви з відходів, із застосуванням розуміння даного поняття з боку Європейського Суду Справедливості для забезпечення належної імплементації Директиви на національних рівнях Держав-членів [176].

Іншим прикладом є інтерпретаційне повідомлення від Комісії про деякі положення Директиви 2007/58/ЄС від 28.12.2010 р., у вступі якого зазначено, що дане інтерпретаційне повідомлення визначає позиція Комісії на

імплементацию Директиви 2007/58/ЄС від 23.10.2007 р., яка регулює відкриття ринку для міжнародних залізничних пасажирських транспортних послуг та має бути впроваджена Державами-членами до 04.06.2009 р. Дане повідомлення направлено на забезпечення того, щоб відповідні положення, прийняті Державами-членами повністю відповідали положення Директиви [177].

Таким чином, надання власного офіційного бачення з боку Комісії ЄС є важливим аспектом в забезпеченні єдиного підходу у праворозумінні та правозастосуванні положень Договорів ЄС та актів вторинного права ЄС.

Більше того, інтерпретація відповідних положень з боку Комісії ЄС має також певний превентивний ефект – держави-члени та юридичні особи (наприклад, у сферах конкуренції та державної допомоги) забезпечуються «правильним» та єдиним підходом з боку компетентного органу ЄС щодо розуміння та застосування положень законодавства ЄС, що в подальшому унеможливує застосування відповідних санкцій з боку Комісії ЄС, а також ініціювання судових проваджень останньою в Суді Справедливості ЄС.

Практична складова юридичної сили актів «м'якого» права Комісії ЄС, насамперед, знаходить свій прояв у забезпеченні дотримання принципу законних очікувань та сподівань.

Принцип законних очікувань є складовим елементом таких основоположних принципів міжнародного та європейського права як принципи юридичної визначеності та добросовісності.

Доктрина законних очікувань зводиться до тези, що особи, які діють добросовісно у відповідності до та на підставі дійсних правових норм, не можуть бути піддані тиску у випадку очікування певного позитивного результату [178, с. 232].

Отже, Комісія ЄС, приймаючи акти «м'якого» права з певного питання, забезпечує дотримання принципу законних очікувань, який проявляється у тому, що остання буде діяти у відповідності до таких актів у своїй майбутній практиці. З даної точки зору, прийняття таких актів Комісією ЄС є своєрідним «самообмеженням» її дискреційних повноважень у майбутньому.

Як вже зазначалося нами раніше, Комісія ЄС наділена широким колом наглядових повноважень, зокрема, у сферах конкуренції та державної допомоги. Приймаючи різноманітні види «м'яких» актів Комісія ЄС, забезпечує учасників відповідних відносин від застосування з боку останньої штрафних санкцій та ініціювання відповідних судових проваджень.

Наприклад, у своїй записці «Про угоди незначної важливості, які значною мірою не обмежують конкуренцію відповідно до статті 101 (1) Договору про функціонування ЄС (записка *De minimis*)» від 30.08.2014 р. Комісія ЄС чітко зазначила, що у випадках, визначених цією запискою, Комісія не буде ініціювати процедури у випадку отримання відповідної скарги, так й з власної ініціативи [179, с. 2].

У деяких випадках Комісія ЄС шляхом прийняття актів «м'якого» права визначає чіткі напрями своєї діяльності та межі власної поведінки, які є обов'язковими виключно для неї. Наприклад, регламент внутрішньої роботи Комісії ЄС чітко визначає внутрішню організацію, порядок роботи та форми діяльності останньої. Робоча програма Комісії ЄС на 2021 рік визначає шість основних пріоритетних напрямків діяльності на 2021 рік, які є пріоритетними для Комісії ЄС [180].

В інших випадках, Комісія ЄС разом з іншими інститутами ЄС, зазвичай Європейським Парламентом та Радою, унормовує власні дискреційні повноваження шляхом укладення двох або трьохсторонніх між-інституційних угод.

Наприклад, трьохстороння між-інституційна угода між Європейським Парламентом, Радою та Комісією про бюджетну дисципліну, бюджетну співпрацю та фінансове управління, а також власні нові ресурси, включаючи дорожню карту для представлення нових власних ресурсів, від 16.12.2020 р. направлена на підтримання бюджетної дисципліни, удосконалення функціонування щорічної бюджетної процедури та співпраці між даними інститутами з питань бюджету [181].

Акти «м'якого» права Комісії ЄС також можуть бути своєрідними тригерами для зміни поведінки та практики держав-членів на національному рівні та інститутів ЄС на рівні Союзу.

К. Джакобсон зазначає, що формально необов'язкові норми можуть поступово ставати політичними, соціальними та морально обов'язковими для відповідних адресатів. Наприклад, механізми, які використовуються у сфері зайнятості для стимулювання спільної обізнаності проблем, завдань та цілей, мають соціальний та часовий вплив на держав-членів для удосконалення національних практик у зазначених сферах та є ефективним інструментом для покращення співробітництва [182, с. 359].

Певний практичний ефект актів «м'якого» права Комісії ЄС також може створюватися для національних органів держав-членів. Обов'язковий характер такі акти набувають лише у випадку узгоджених актів «м'якого» права та наявності прямого обов'язку зі співпраці у відповідній сфері, який передбачений положеннями установчих Договорів ЄС.

Наприклад, статтею 108 ДФЄС передбачено, що Комісія повинна у співпраці з державами-членами постійно контролювати всі наявні системи державної допомоги в таких Державах. В межах справи C-526/14 *Kotnik and Others* генеральний адвокат Нілс Вагл (англ. – Nils Wahl) зазначає, що положення актів «м'якого» права у відповідності до обов'язку добросовісної співпраці, закріпленого в статті 4(3) ДЄС, повинні братися до уваги компетентними органами держав-членів, однак такий обов'язок не може розцінюватися таким чином, що робить дані правила обов'язковими [183].

З цього можна зробити висновок, що відповідно до обов'язку добросовісної співпраці, передбаченого статтею 4(3) ДЄС, національні органи держав-членів повинні у своїй діяльності брати до уваги акти «м'якого» права Комісії ЄС у відповідній сфері.

Підсумовуючи все зазначене вище, можна дійти висновку, що акти «м'якого» права Комісії ЄС не є формально юридично обов'язковими до виконання для відповідних адресатів, але такі акти можуть створювати такі

юридично значимі наслідки: 1) створення «латентних» обов'язків для визначеного або невизначеного кола адресатів (зазвичай для держав-членів); 2) інтерпретаційні наслідки, які проявляються у створенні та підтриманні єдиного праворозуміння та правозастосування Комісією ЄС положень Договорів ЄС та актів вторинного права ЄС; 3) практичні наслідки, які знаходять своє відображення у забезпеченні принципу законних очікувань та сподівань, правозастосуванні норм таких актів національними судами та компетентними органами держав-членів [184, с. 155].

Складність та неоднозначність питань правової природи та юридичної сили актів «м'якого» права Комісії ЄС також ускладнює визначення чіткого місця таких актів в ієрархічній системі правових актів Комісії ЄС та Союзу.

Не дивлячись на той факт, що норми таких актів можуть створювати певні обов'язки або іншим чином впливати на юридичний статус адресатів, положення таких актів, за загальним правилом, є необов'язковими до виконання. Основна роль таких актів полягає у створенні та забезпеченні єдиного підходу у праворозумінні та правозастосуванні положень Договорів ЄС та актів вторинного права ЄС, особливо у сферах конкуренції та державної допомоги, в межах яких Комісія ЄС має достатньо велику кількість виключних повноважень.

Ієрархічна система правових актів ЄС, яка була створена Лісабонським Договором, наразі закріплена в статті 288 ДФЄС, аналіз якої дає підстави зробити висновок, що рекомендації, висновки та інші акти «м'якого» права інститутів ЄС займають останнє місце. Більше того, примат суто обов'язкових правових актів ЄС, зокрема правових актів Комісії ЄС, щодо інших правових актів, прослідковується в рішеннях Суду Справедливості ЄС. Наприклад, Суд в межах справи T-9/92 *Automobiles Peugeot SA and Peugeot SA v. Commission of the European Communities* підтвердив, що акти «м'якого» права Комісії ЄС не можуть змінювати обов'язкові правила, які містяться в законодавчих регламентах, директивах та рішеннях [185]. Таким чином, можна стверджувати,

що акти «м'якого» права Комісії ЄС знаходяться на найнижчому рівні в ієрархічних системах правових актів Союзу та Комісії ЄС.

2.3. Рішення Комісії ЄС, які приймаються поза межами законодавчих процедур ЄС

Рішення (англ. – decision), як один із основних правових актів інститутів ЄС, зокрема, Комісії ЄС, займають ключове місце у правовому житті Союзу. Відповідно до офіційної статистичної звітності ЄС за 2021 р., впродовж 2021 року Комісією ЄС було прийнято 449 рішень, що є найбільшим кількісним показником серед інших видів правових актів, прийнятих як Комісією ЄС, так й іншими інститутами ЄС, зокрема Європейським Парламентом та Радою [186].

Широке застосування Комісією ЄС такого виду правового акту як «рішення» у своїй правозастосовній діяльності свідчить про дієвість, універсальність та багатогранність даного виду правового акту Союзу.

Офіційне закріплення рішення в якості правового акту було здійснено в статті 14 Договору про ЄСВС, якою було визначено, що з метою виконання завдань, покладених на Верховний Орган, останній мав право приймати, зокрема, рішення, які за своєю юридичною силою були повністю обов'язковими [7, ст. 14].

При цьому, стаття 14 Договору про ЄСВС не визначала конкретну сферу дії рішень Верховного Органу. На практиці рішення Верховного Органу були адресовані відповідним Державам-членам, групі Держав-членів, юридичним або навіть фізичним особам, тобто мали як загальну, так й індивідуальну сферу дії.

Статтями 189 ДЄЕС, 161 Договору про Євратом, сфера дії рішень Комісій ЄЕС та Євратому була конкретизована та в деякому сенсі обмежена: рішення були обов'язковими до виконання виключно для адресата, якому вони направлялися. Таким чином, Договором про ЄЕС та Договором про Євратом

було чітко зазначено, що Комісії ЄЕС та Євратому були наділені очевидними повноваженнями на прийняття рішень, які мали виключно персоніфікований характер [9; 10].

У подальшому, Маастрихтським Договором були внесені незначні зміни до сфери дії рішень Комісії Європейських Співтовариств: рішення були повністю обов'язковими тільки для тих, кому вони були направлені на виконання [16, ст. 189]. Рішення, які не були направлені визначеному адресатові (безособові рішення), та які одночасно носили нормативний характер, не входили до класичної категорії рішень. Серед практиків та науковців такі рішення отримали назву «*рішення sui generis*» [187, с. 48]. Рішення *sui generis* активно приймалися інститутами ЄС у різноманітних сферах. Наприклад, у випадку, коли інші види правових інструментів не підходили для регулювання відповідного виду суспільних відносин, або коли положення Договорів ЄС просто визначали право інститутів приймати відповідні «правові заходи (акти)» без чіткого визначення зовнішньої форми таких заходів.

Зазвичай, рішення *sui generis* приймалися для затвердження програм Співтовариств, наділення Комісію Європейських Співтовариств повноваженнями брати участь у міжнародних перемовинах з третіми країнами та укладенні міжнародних угод або виключно для внутрішнього використання – призначення посадових осіб або створення комітетів [187, с. 53–55].

Однак, у зв'язку із деякими лінгвістичними особливостями певних Держав-членів, офіційні переклади таких рішень трактувалися зовсім по-різному: в одному випадку вони сприймалися як рішення, направлені адресатові, а в іншому – рішення *sui generis*, тобто такі, що не мали відповідного адресата. Зазначені особливості у мовному перекладі створювали труднощі у праворозумінні та правозастосуванні рішень не тільки серед Держав-членів, але навіть серед самих інститутів ЄС, що призводило до судових процесів.

Так, у справі C-370/07 *Commission of the European Communities v Council of the European Union* Комісія Європейських Співтовариств звернулася із позовом про визнання недійсним рішення Ради ЄС у зв'язку із тим, що рішення Ради ЄС від 24.05.2007 р. відносилось до рішень, передбачених статтею 249 Договору про Європейські Співтовариства, а не до рішень *sui generis*, тому у такому рішенні мають бути чітко визначені юридичні підстави для його прийняття. У свою чергу, Рада ЄС вважала, що переклад поняття «рішення», зазначеного в статті 300 (2) Договору про Європейські Співтовариства, відноситься до рішень *sui generis*, тому зазначення в такому рішенні юридичної підстави не є обов'язковим. За результатами розгляду даної справи Суд зазначив, що вимога щодо обов'язкового зазначення юридичної підстави відносяться абсолютно до всіх актів та є імперативною за своєю природою [188].

Кардинальних змін поняття «рішення» зазнало у зв'язку із набуттям чинності Лісабонським Договором 01.12.2009 р. Відповідно до ч. 4 ст. 288 ДФЄС рішення є обов'язковим у повному обсязі. Рішення, що зазначає осіб, яким воно адресовано, є обов'язковим виключно для таких осіб [32, ст. 288].

Отже, наразі остання редакція частини 4 статті 288 ДФЄС фактично включає в себе два абсолютно різних види правових актів, які хоча й мають однакову назву, однак виконують абсолютно різні функції.

З цього приводу Д. Вітте зауважує, що визначення, яке надається в статті 288 ДФЄС щодо поняття «рішення» шляхом поєднання в одному виді правового акту двох абсолютно різних видів актів, які практично не мають нічого спільного, є більш простим та зрозумілим для інститутів та відповідних осіб ЄС [189, с. 1099].

У своєму загальному вигляді стаття 288 ДФЄС містить перелік усіх видів правових актів, які можуть бути прийняті будь-яким інститутом ЄС, тому з урахуванням теми нашої дисертаційної роботи доцільним є здійснення правового аналізу саме рішень Комісії ЄС, які приймаються поза межами законодавчих процедур ЄС, без участі Європейського Парламенту та Ради ЄС.

Основними аспектами під час здійснення дослідження правової природи рішень Комісії ЄС, які приймаються поза межами законодавчих процедур ЄС, є визначення дійсної правової природи таких рішень, юридичної підстави для їх прийняття та юридичної сили зазначених рішень Комісії ЄС в межах правопорядку ЄС.

Як вже було зазначено нами раніше, всі правові акти ЄС можуть бути умовно поділені на три самостійні рівні: законодавчі правові акти; делеговані правові акти та імплементаційні правові акти.

Поряд із зазначеними категоріями правових актів ЄС існують акти, які не приймаються інститутами ЄС в межах звичайної або спеціальної законодавчої процедури. Такі акти відносяться до категорії незаконодавчих актів, які перебувають у так званій «сірій зоні» [190, с. 259].

Рішення, як окремий вид правового акту, на рівні ЄС можуть бути прийняті в одній із чотирьох форм: законодавчі рішення, делеговані рішення, імплементаційні рішення та рішення інститутів, які приймаються поза межами законодавчих процедур ЄС.

Якщо йде мова про рішення Комісії ЄС, які приймаються нею самостійно, на підставі наданих Договорами ЄС у відповідній сфері повноважень, то такі рішення відносяться до категорії незаконодавчих правових актів ЄС.

Постає питання щодо з'ясування дійсної правової природи таких незаконодавчих правових актів Комісії ЄС та визначення місця таких актів серед інших правових актів ЄС.

Проблема правового розмежування між законодавчими та незаконодавчими актами Європейських Співтовариств, а потім й Європейського Союзу, постійно займала одне з найголовніших місць у процесі Європейської інтеграції.

Так, у 2002 р. Робоча група у своєму звіті «Про спрощення» зазначила, що визначення поняття «рішення», яке міститься в статті 249 Договору, повинно бути розширене, тому що закріплення положення про обов'язковість рішень виключно для відповідного адресата робить такий акт виключно

незаконодавчим. У деяких випадках інститути безпосередньо приймають акти відповідно до положень Договорів, які не відносяться до категорії законодавчих, до яких також відносяться акти Комісії Європейських Співтовариств у сфері конкуренції та державної допомоги [191].

Взявши за основу напрацювання, які були зазначені в даному звіті, згодом було підготовлено проект Конституції Європи. Статтею I-33 проекту Конституції Європи було виокремлено два окремих види законодавчих актів Союзу: Європейський регламент та Європейське рішення. Європейське рішення визначалося в якості законодавчого акту, який є повністю обов'язковим. Рішення, яке містило адресата, повинно було б бути обов'язковим тільки для такого адресата. Відповідно до ст. I-35 проекту Конституції Європи, Рада, Комісія та Європейський Центральний Банк у чітко визначених випадках, визначених Конституцією, повинні приймати Європейські регламенти та рішення [192, ст. I-33, I-35].

Проект Конституції Європи не було втілено у життя у зв'язку із недостатньою кількістю ратифікацій з боку відповідних держав-членів. Однак положення, які стали основою для проекту Конституції Європи в частині законодавчих актів, лише частково знайшли своє відображення в статті 249 Лісабонського Договору, а в подальшому – в статті 288 ДФЄС.

ДФЄС взагалі не містить такі види правових актів Союзу як «Європейський регламент» та «Європейське рішення». Чинна редакція статті 288 ДФЄС передбачає, зокрема, правові акти Союзу у формі регламентів та рішень. При цьому, такі основоположні ознаки «Європейського регламенту» як загальна сфера дії, пряме застосування та повна обов'язковість наразі містяться в ч. 2 ст. 288 ДФЄС. В свою чергу, основоположні ознаки «Європейського рішення» були практично повністю відтворенні в ч. 4 ст. 288 ДФЄС.

К. Тоблер та Ж. Беглінгер підкреслюють, що регламенти, директиви та рішення можуть бути прийняті виключно в межах законодавчої процедури, відповідно, всі інші правові акти за своєю правовою природою відносяться до категорії законодавчих [193, с. 101].

С. Пірс теж відокремлює незаконодавчі акти інститутів ЄС в окрему правову категорію правових актів Союзу та визначає дві категорії незаконодавчих рішень інститутів ЄС в залежності від юридичної підстави їх прийняття: незаконодавчі рішення, які приймаються інститутами ЄС на підставі положень Договорів ЄС та незаконодавчі рішення, які приймаються інститутами ЄС на підставі положень базових законодавчих актів ЄС [194, с. 3, 4].

ДЄС та ДФЄС не надають визначення поняттю «незаконодавчі рішення», а також не містять переліку таких незаконодавчих рішень, які можуть прийматися інститутами ЄС.

У частині 3 статті 289 ДФЄС міститься лише визначення поняття «законодавчий акт», відповідно до якої законодавчі акти являються собою правові акти, прийняті відповідно до законодавчої процедури.

Відповідно до ч. 2 ст. 297 ДФЄС незаконодавчі акти, прийняті у формі регламентів, директив або рішень, які не містять відповідного адресата, повинні бути підписані Президентом інституту, який прийняв відповідний акт. В абз. 2 ч. 2 ст. 297 ДФЄС зазначено, що регламенти і директиви, адресовані всім державам-членам, а також рішення без визначення конкретного адресата, мають бути опубліковані в Офіційному журналі ЄС.

Беручи до уваги все зазначене вище, можна дійти логічного висновку, що рішення Комісії ЄС, які приймаються з метою виконання покладених на неї завдань Договорами ЄС поза межами звичайної або спеціальної законодавчої процедури, за своєю правовою природою можуть бути віднесені до категорії незаконодавчих правових актів вторинного права ЄС.

З однієї сторони, юридичною підставою для прийняття рішень Комісії ЄС, які приймаються поза межами законодавчих процедур ЄС можуть виступати відповідні положення Договорів ЄС, зокрема, ДФЄС, які прямо наділяють Комісію ЄС правом на їх прийняття.

Широкими повноваженнями з прийняття даної категорії рішень Комісія ЄС наділена у сферах конкуренції та державної допомоги, у випадку, коли

Комісія ЄС знаходить порушення державами-членами або підприємствами основоположних принципів та норм ЄС у зазначених сферах.

Згідно з ч. 1 ст. 105 ДФЄС Комісія ЄС повинна забезпечувати дотримання принципів, передбачених статтями 101 та 102 ДФЄС. Частиною 2 статті 105 ДФЄС передбачено, що у випадку, коли порушення зазначених принципів є триваючим та не було припинено, Комісія ЄС зазначає про таке порушення у своєму вмотивованому рішенні [32, ст. 105]. Так, рішення Комісії 2014/944/EU від 11.06.2014 р стосовно державної допомоги, наданої урядом Італії на користь Stretto airport anagement company, було прийнято на підставі ч. 2 ст. 108 ДФЄС, яка передбачає процедурні питання здійснення Комісією ЄС нагляду за дотриманням законодавства у сфері державної допомоги [195].

З іншої сторони, юридичною підставою для прийняття рішень Комісії ЄС, які приймаються поза межами законодавчих процедур ЄС можуть виступати положення базових законодавчих актів, які визначають вид та, у деяких випадках, навіть порядок прийняття Комісією ЄС таких рішень.

Яскравими прикладами базових законодавчих актів, які містять в собі відповідні положення для прийняття Комісією ЄС рішень, які приймаються поза межами законодавчих процедур ЄС у відповідних сферах діяльності, є Регламент Ради 1/2003 «Про впровадження правил щодо конкуренції, передбачені статтями 81 та 82 Договору» від 16.12.2002 р. [44], Регламент Ради 139/2004 «Про контроль над концентраціями між підприємствами» від 20.01.2004 р. [196] та Регламент Європейського Парламенту та Ради 2016/1036 «Про захист від демпінгового імпорту з країн, які не є членами Європейського Союзу» [197].

Так, параграфом 33 преамбули Регламенту Ради 139/2004 «Про контроль над концентраціями між підприємствами» прямо передбачено, що Комісія має право приймати будь-які рішення, які є необхідними для визначення того, чи є концентрації в Союзному розумінні сумісними з принципами єдиного ринку [196]. Відповідно до ст. 4 Регламенту Ради 1/2003 «Про впровадження правил щодо конкуренції, передбачені статтями 81 та 82 Договору» для цілей

застосування статей 81 та 82 Договору, Комісія має повноваження, закріплені цим Регламентом. У свою чергу, статті 7–10, 23 та 24 визначають окремі види рішень, які можуть бути прийняті Комісією ЄС у випадку порушення основоположних правил у сфері конкуренції: рішення про зобов'язання відповідного адресата припинити порушення, рішення про вжиття заходів забезпечення, рішення про покладення відповідних обов'язків на порушника або рішення про застосування штрафних санкцій у вигляді штрафу або пені [44, ст. 7–10, 23, 24].

Таким чином, беручи до уваги визначений статтею 7 ДФЄС принцип чіткого визначення повноважень інститутів ЄС, юридичними підставами для прийняття Комісією ЄС рішень, які приймаються поза межами законодавчих процедур ЄС можуть виступати положення Договорів ЄС та/або положення базових законодавчих актів ЄС, які наділяють Комісію ЄС повноваженнями щодо прийняття зазначеної категорії рішень у відповідних сферах діяльності ЄС.

Аналіз юридичної сили рішень Комісії ЄС, які приймаються поза межами законодавчих процедур ЄС має бути здійснений у трьох напрямках: чи є норми таких рішень обов'язковими до виконання; чи є норми зазначених рішень «нормами прямої дії» для національних правопорядків держав-членів; чи створюють норми таких рішень Комісії ЄС горизонтальний та вертикальний прямий ефект для приватних осіб.

Відповідно до ст. 288 ДФЄС рішення є повністю обов'язковим, а у випадку, якщо останнє направлено конкретному адресатові, воно є обов'язковим виключно для такого адресата. Рішення ЄС, як законодавчі так й ті, що приймаються Комісією ЄС поза межами законодавчих процедур ЄС, поряд з регламентами і директивами інститутів ЄС є обов'язковими правовими актами ЄС [32, ст. 288].

Однак, інколи визначити обов'язкову юридичну силу норм рішень Комісії ЄС, які приймаються поза межами законодавчих процедур ЄС достатньо складно у зв'язку з тим, що в деяких випадках Комісія ЄС може

приймати такі рішення у нестандартних формах. Адресати таких нестандартних рішень не завжди мають об'єктивну змогу зрозуміти реальну юридичну силу таких рішень, що призводить до правової невизначеності та судових суперечок, тому надзвичайно важливо проаналізувати юридичну силу таких нестандартних рішень Комісії ЄС, які приймаються поза межами законодавчих процедур ЄС.

Першу категорію нестандартних рішень Комісії ЄС, які приймаються поза межами законодавчих процедур ЄС складають різноманітні процедурні рішення, які неодноразово виступали предметом судових спорів.

В межах справи 182/80 *Gauff v. Commission* предметом судового перегляду був звичайний лист Комісії Європейських Співтовариств. Суд у зазначеній справі дійшов висновку, що за відсутності відповідних повноважень такі акти не є рішеннями в розумінні Договору і жодним чином не змінюють правовий статус адресата, а тому не можуть виступати предметом судового перегляду [198].

Аналогічних правових висновків Суд Європейських Співтовариств дійшов під час судового перегляду актів Комісії ЄС, які мали підготовчий характер. Суд зазначив, що можливі порушення, створенні актом Комісії ЄС, який має виключно процедурний характер, не можуть виступати предметом судового перегляду, тому що такі рішення не створюють жодних юридичних наслідків для відповідних адресатів [199].

Зі змісту зазначених правових висновків Суду Європейських Співавторства вбачається, що процедурні рішення Комісії не створюють будь-яких юридичних наслідків для відповідних адресатів.

Однак необхідно зазначити, що наразі також сформувалася протилежна судова практика, яка підтверджує можливість створення обов'язкової юридичної сили з боку таких актів для відповідних адресатів.

Зокрема, в об'єднаній справі T-377/00, T-379/00, T-380/00, T-260/01 та T-272/01 *Philip Morris International Inc. and Others v Commission of the European Communities* Суд Європейських Співтовариств розглядав питання юридичної

сили підготовчих рішень Комісії Європейських Співтовариств щодо ініціювання судових проваджень у судових органах США проти міжнародної компанії Philip Morris у зв'язку з порушенням податкового законодавства.

Суд зазначив, що деякі процедурні рішення можуть створювати обов'язковий та безпосередній юридичний ефект для відповідних суб'єктів. Такими є рішення, які хоча суто формально виступають лише однією зі стадією певної адміністративної процедури, однак створюють певні юридичні наслідки у вигляді наділення (зміни) правами та обов'язками відповідних суб'єктів, у тому числі, процедурного характеру. Такими, наприклад, є рішення Комісії про запит інформації відповідно до Регламенту № 17, рішення Комісії про відмову вважати, що документи від підприємства підпадають під охорону комерційної таємниці та рішення, якими здійснюється ініціювання процедури перевірки законності надання державної допомоги, тощо [200].

Таким чином, з одного боку, норми процедурних рішень Комісії ЄС, за загальним правилом, не створюють обов'язкової юридичної сили для відповідних адресатів. З іншого боку, у випадку, коли такі рішення створюють певний юридичний ефект, зокрема, шляхом наділення певними правами та обов'язками, у тому числі процедурного характеру, такі рішення наділені обов'язковою юридичною силою та, відповідно, можуть виступати предметом судового перегляду.

Наступну категорію нестандартних рішень Комісії ЄС, які приймаються поза межами законодавчих процедур ЄС складають так звані «приховані рішення», прийняті у формі листів, повідомлень, комунікацій тощо. Такі рішення приймаються Комісією ЄС у сферах сільського господарства, конкуренції та державної допомоги під час співробітництва або комунікації з відповідними підприємствами та національними компетентними органами держав-членів.

Цікавим є той факт, що Верховний Орган, який є прообразом сучасної Комісії ЄС, задля забезпечення однакового правозастосування власних актів ще у 1962 р. прийняв рішення № 22/60 «Про імплементацію статті 15 Договору про

ЄСВС» [201]. Відповідно до преамбули рішення № 22/60, «всі рішення, рекомендації та висновки Верховного Органу мають бути викладені чітко і таким чином, щоб усі заінтересовані сторони мали можливість впевнитись, на підставі об'єктивних і чітких критеріїв, чи мають вони справу саме з рішеннями, рекомендаціями або висновками Верховного Органу в розумінні статті 14 Договору про ЄСВС» [201].

Дане рішення передбачало чіткі індикатори та критерії, за якими відповідні особи мали змогу переконатися в тому, що мають справу з відповідними видами актів Верховного Органу. Прийнявши рішення № 22/60, Верховний Орган мав за мету чітко визначити, що якщо такий акт не відповідає встановленим критеріям, то він позбавлений будь-якої юридичної сили, у тому числі, й обов'язкової.

Однак, не дивлячись на прагнення Верховного Органу в односторонньому порядку визначити такі критерії для своїх правових актів, Суд Європейських Співтовариств визнав таке обмеження незаконним.

Під час розгляду справи 53/63-54/63 *Lemmerz-Werke and Others v. High Authority* Суд зазначив, що не дивлячись на намагання Верховного Органу встановити чіткі критерії для урядів, інститутів та підприємств для ідентифікації рішень, не можна погодитися з тим, що відповідний акт не може вважатися рішенням тільки тому, що такий акт не відповідає вимогам щодо форми, якщо такий акт відповідає загальній концепції рішення в розумінні Договору [202].

Важливим є також те, що Суд Європейських Співтовариств в межах даної справи виокремив чіткі критерії, які мають бути притаманні актам Верховного Органу для того, щоб вони вважалися рішеннями в розумінні Договору про ЄСВС. По-перше, рішення має бути актом, прийнятим Верховним Органом, який діє як єдиний орган. По-друге, словосполучення «обов'язковий в повному обсязі» означає, що рішення повинно визначати, що вона має створити юридичні наслідки для тих, кому воно адресовано. По-третє, рішення має бути

кульмінацією певної процедури Верховного Органу та бути остаточним зовнішнім виразом його намірів [202].

Аналогічний підхід було використано Судом в об'єднаній справі 8/66-11/66 *Cimenteries Cementbedrivjven and Others v. Commission*. Предметом судового розгляду були листи Комісії ЄС у формі «повідомлень», якими остання проінформувала відповідні підприємства, що угода між такими підприємствами не відповідає вимогам у сфері конкуренції. Суд зазначив, що ці листи у формі повідомлень не є актами «м'якого» права, і підкреслив, що такі акти створюють для компаній ризик застосування штрафних санкцій з боку Комісії та суттєво змінюють їх правову позицію, що є визначальною ознакою рішень [203].

В інших випадках, Суд Європейських Співтовариств робив протилежні за своїм змістом правові висновки щодо юридичної сили «прихованих рішень» Комісії.

Так, в межах вже згаданої справи *Gauff v. Commission* Суд зауважив, що рішення є результатом виконання покладених повноважень, завершенням внутрішньої процедури, передбаченої законодавством, які направлені на створення юридичних наслідків та безпосередньо стосуються інтересів заявника шляхом зміни його юридичного становища [198].

В межах іншої справи *Nefarma v. Commission T-113/89* під час вирішення питання щодо юридичної сили листа, Суд зазначив, що висновки, направлені з боку Комісії національним органам держав-членів у сферах, в яких Комісія не має повноважень приймати обов'язкові рішення є суто висновками, які не наділені будь-якою юридичною силою [204].

Підсумовуючи все зазначене вище, можна дійти висновків, що «приховані рішення» Комісії ЄС також можуть створювати обов'язкову юридичну силу, якщо вони приймаються Комісією ЄС задля виконання її повноважень та змінюють юридичну позицію відповідних адресатів.

У зв'язку із ухваленням інститутами ЄС, зокрема Комісією ЄС, рішень, позбавлених конкретного адресата, вбачається також необхідність в

дослідженні питання наявності або відсутності обов'язкової юридичної сили таких актів в межах правопорядку ЄС.

De jure розподіл рішень інститутів ЄС на рішення, направлені конкретному адресатові, та рішення, які позбавлені конкретного адресата, було здійснено лише після набуття чинності Лісабонського Договору. Редакції попередніх текстів Договорів про ЄСВС, ЄЕС та Євратом не виокремлювали такі види рішень інститутів ЄС.

З цього приводу Ю. Баст зазначає, що рішення без визначення конкретного адресата, приймаються в усіх сферах та знаходять своє відображення на практиці інститутів ЄС. Вони відіграють важливу роль в питаннях самоорганізації інститутів та у зовнішніх зносинах між ЄС і третіми країнами. Зазвичай такі рішення разом з іншими актами, які не визначені Договорами, підпадають під категорію актів *sui generis* [103, с. 32].

У свою чергу, Суд Європейських Співтовариств офіційно не визнавав та не виокремлював рішення *sui generis* як окрему правову категорію актів Союзу.

При цьому, в межах справи 22/70 *Commission v. Council* Суд підкреслив, що визначені статтею 249 ДЄС категорії актів у формі регламентів, директив і рішень, не позбавляють інститути Співтовариств можливості закріплювати юридично обов'язкові норми шляхом прийняття інших правових актів [97].

Рішення, позбавлені конкретного адресата, є окремою категорією правових актів, які використовуються інститутами ЄС, у тому числі й Комісією ЄС, для констатації нової правової реальності без безпосереднього створення прав та обов'язків для осіб, які не визначаються в загальній або абстрактній манері (зادля чого приймаються регламенти) або для чітко визначеного адресата (зadля чого приймаються адресовані рішення).

Питання обов'язкової юридичної сили рішень Комісії ЄС, позбавлених конкретного адресата, виступало предметом чисельних судових проваджень у Суді Європейських Співтовариств.

Так, в межах справи C-327/91 *France v. Commission* предметом судового перегляду була міжнародна угода, укладена між Комісією Європейських

Співтовариств та Урядом США щодо застосування конкурентного права. Суд дійшов висновку, що рішення, позбавлене конкретного адресата, на підставі якого відповідний інститут бажає укласти міжнародний договір (угоду), що має на меті створення обов'язкової юридичної сили, є таким, що може бути скасованим у судовому порядку у випадку, коли таке рішення прийняте з порушеннями положень Договорів ЄС [167].

Під час розгляду справи *WWF UK v. Commission* предметом судового перегляду було рішення Комісії Європейських Співтовариств 94/90/ECSC, EC, Euratom від 08.02.1994 р. «Про публічний доступ до документів Комісії», яке за своєю правовою природою є рішенням *sui generis*.

Суд зауважив, що прийнявши оскаржуване рішення, Комісія зазначила, що запити громадян, які бажають отримати доступ до документів Комісії, мають бути оброблені відповідно до процедур, умов і правил, що визначені цим рішенням. Незважаючи на той факт, що таке рішення по суті є сукупністю обов'язків, які Комісія у добровільному порядку взяла на себе в якості внутрішнього акту, таке рішення не позбавлене властивості наділяти юридичними правами третіх осіб. Судом зроблено правовий висновок, що рішення, які позбавлені конкретного адресата, є обов'язковими до виконання, насамперед, власне інститутами ЄС. При цьому, такі рішення не позбавлені властивості наділяти правами або обов'язками третіх осіб [205].

Беручи до уваги все зазначене вище, можна дійти висновку, що рішення Комісії ЄС, які приймаються поза межами законодавчих процедур ЄС, як із визначенням, так і без визначення адресата, є обов'язковими до виконання відповідно до положень статті 288 ДФЄС. Рішення Комісії ЄС, які приймаються поза межами законодавчих процедур ЄС, які мають процедурний характер, за загальним правилом, не є обов'язковими для відповідних осіб. Однак, коли такі рішення створюють певний юридичний ефект, зокрема, у випадку наділення певними правами або обов'язками, у тому числі процедурного характеру, такі рішення наділені обов'язковою юридичною силою та, відповідно, можуть бути предметом судового оскарження.

«Приховані рішення» Комісії ЄС також можуть мати обов'язкову юридичну силу, якщо вони змінюють юридичне становище відповідних адресатів.

Отже, факт створення обов'язкової юридичної сили рішень Комісії ЄС, які приймаються поза межами законодавчих процедур ЄС не викликає будь-яких сумнівів. Однак у випадку, коли Комісія ЄС приймає відповідні рішення у формі нестандартних актів, основним критерієм для визначення наявності або відсутності обов'язкової юридичної сили таких актів виступає спроможність такого акту змінити юридичне становище відповідного адресата.

Другим питанням, яке має бути розглянуто в межах юридичної сили рішень Комісії ЄС, які приймаються поза межами законодавчих процедур ЄС, є наявність або відсутність «прямої дії» норм таких актів.

Правова концепція «прямої дії» зводиться до того, що положення, які містяться у відповідних актах вторинного законодавства ЄС, не потребують будь-якої додаткової імплементації до національних правопорядків держав-членів, а є «самовиконуваними». Здійснення будь-яких додаткових заходів з боку держав-членів не є обов'язковою передумовою для створення відповідних прав та обов'язків у відповідних осіб [206, с. 425].

На відміну від норм, що містяться у законодавчих регламентах ЄС, які відповідно до ч. 2 ст. 288 ДФЄС апріорі є нормами прямої дії, надати відповідь на питання, чи наділені норми, що містяться в рішеннях Комісії ЄС, які приймаються поза межами законодавчих процедур ЄС, прямою дією, достатньо складно, тому що пряма дія норм таких рішень Комісії ЄС офіційно не визнається.

В свою чергу Дж. Вінтер зазначає, що норми рішень Комісії ЄС, які приймаються поза межами законодавчих процедур ЄС, без визначення конкретного адресата мають пряму дію та не потребують прийняття будь-яких нормативно-правових актів на національному рівні з боку держав-членів [206, с. 437]. В основу його твердження покладений правовий висновок, зроблений Судом Європейських Співтовариств в межах справи 9-70 *Franz Grad v Finanzamt Traunstein*, який буде детально проаналізований пізніше.

Ми також поділяємо думку Дж. Вінтера, що норми рішень Комісії ЄС, які приймаються поза межами законодавчих процедур ЄС, без визначення конкретного адресата мають пряму дію, тому що норми таких актів за своєю юридичною силою та сферою дії подібні до норм, які містяться в законодавчих регламентах ЄС.

Відповідь на питання чи є норми, які містяться в адресованих рішеннях Комісії ЄС, які приймаються поза межами законодавчих процедур ЄС, нормами прямої дії, має бути надана за наслідками здійснення аналізу змісту відповідних адресованих рішень Комісії ЄС. Такі рішення зазвичай закріплюють відповідні права, обов'язки, надають дозволи або містять заборони для відповідних адресатів.

Так, рішенням Комісії № 2006/857/ЄС щодо процедури відповідно до статті 82 ДЄС та статті 54 Угоди про Європейську економічну зону (справа COMP/A.37.507/F3 – AstraZeneca), адресоване шведській компанії AstraZeneca AB та компанії у Великій Британії AstraZeneca Plc, було констатовано порушення правил конкуренції та накладено штраф в розмірі 60 млн. євро [207].

Рішення Комісії ЄС про надання дозволу на злиття компаній також є нормами прямої дії та не потребують додаткових імплементаційних заходів з боку держав-членів.

Рішення Комісії ЄС, адресовані відповідним юридичним та/або фізичним особам, також не потребують здійснення додаткових заходів з боку держав-членів для їх імплементації, норми, які містяться в таких рішеннях, є нормами прямої дії.

Рішення Комісії ЄС, направлені конкретній державі-члену або групі держав-членів, можуть передбачати необхідність у прийнятті відповідних актів на національному рівні або створенні певної адміністративної процедури з боку відповідної держави.

Зазвичай такі рішення направлені на закріплення нових форм співробітництва між державами-членами та ЄС, створення спільних фінансових

програм або затвердження чіткого плану дій. Для того, щоб норми таких рішень могли бути застосовані (виконані), може бути також передбачена необхідність у створенні нових національних органів, які в подальшому будуть відповідати за адміністрування відповідної програми.

В усіх інших випадках рішення Комісії ЄС, які приймаються поза межами законодавчих процедур ЄС, закріплюють обов'язки у більш загальному вигляді. Наприклад, статтею 6 рішення Комісії ЄС 2021/104 визначено, що «Естонія має інформувати Комісію про прогрес запровадження національних заходів, необхідних для належного виконання даного рішення» [208].

Такі рішення зазвичай не містять чітко визначених дій, які мають бути здійснені державою на національному рівні, а лише зазначають, що відповідна держава повинна здійснити всі можливі заходи, які є необхідними для виконання такого рішення, зокрема, шляхом прийняття законодавчих актів, підзаконних нормативно-правових актів або запровадження адміністративних процедур для їх імплементації.

Таким чином, у більшості випадків норми, які містяться в рішеннях Комісії ЄС, які приймаються поза межами законодавчих процедур ЄС, є нормами «прямої дії». Рішення Комісії ЄС, які приймаються поза межами законодавчих процедур ЄС, без визначення конкретного адресата та рішення, адресовані юридичним та/або фізичним особам, завжди містять в собі норми «прямої дії». У свою чергу, рішення, адресовані конкретній державі-члену або групі держав-членів, можуть або містити, або не містити норми «прямої дії». Наприклад, коли такі рішення передбачають необхідність у здійсненні додаткових імплементаційних заходів з боку держав-членів (групи держав-членів), то наявність «прямої дії» таких норм може ставитися під сумнів.

Останнім питанням, яке необхідно проаналізувати в розрізі юридичної сили рішень Комісії ЄС, які приймаються поза межами законодавчих процедур ЄС, є можливість створення прямого горизонтального та вертикального ефектів нормами таких рішень для юридичних та фізичних осіб. Якщо такі рішення

створюють горизонтальні та вертикальні ефекти, варто визначити умови, за яких такими рішеннями будуть створюватися такі ефекти.

Прямий ефект норм рішень Комісії ЄС, які приймаються поза межами законодавчих процедур ЄС, передбачає, що відповідна особа може на підставі положень таких актів набувати безпосередні права та користуватися такими правами під час судових проваджень у своїх національних судах незважаючи на те, що на національному рівні відсутній відповідний національний (імплементацийний) акт.

На сьогоднішній день принцип «прямого ефекту» норм права ЄС не передбачений в Договорах ЄС або в інших нормативно-правових актах ЄС. Як вже було зазначено нами раніше, принцип «прямого ефекту» норм права ЄС було вперше запроваджено Судом Європейських Співтовариств у відомій справі *Van Gend en Loos*, за результатами якої Суд визначив три критерії, які повинні одночасно існувати для того, щоб положення відповідного акту, прийнятого на рівні ЄС, могли створювати «прямий ефект»: положення такого акту мають бути достатньо чіткими та точними; положення такого акту мають носити безумовний характер; положення такого акту не повинні створювати дискрецію в імплементації для відповідного національного органу [66].

Основоположним судовим рішенням, в якому Суд Європейських Співтовариств частково надав відповідь на питання щодо створення нормами рішень інститутів ЄС «прямого ефекту», є справа *9/70 Grad Franz v. Finanzamt Traunstein*.

Одним із запитань, поставлених на вирішення Судом, було питання створення статтею 4 рішення Ради 1965 р. «прямого ефекту» у правовідносинах між державами-членами та особами, та чи створюють положення такого рішення права для осіб, які держави-члени повинні захищати.

Суд зауважив, що у випадку, коли, наприклад, інститути Співтовариства шляхом прийняття рішення покладають обов'язок на державу-члена або на всіх держав-членів діяти певним чином, ефективність такого заходу буде значною мірою знижена у випадку, коли громадяни такої держави не зможуть

застосувати його норми в судах, а суди, у свою чергу, не будуть брати такі акти до уваги в якості дійсного елемента права Співтовариства. Суд дійшов висновку, що стаття 4 рішення Ради 1965 р. покладає на держав-членів обов'язок – не застосовувати відповідні податки, починаючи з конкретно визначеної дати, тому дана норма є такою, що створює прямий ефект у правовідносинах між державами-членами та відповідними особам, а такі особи можуть посилатися на норми даної статті у своїх національних судах.

У мотивувальній частині рішення Судом було визначено три критерії, які є обов'язковими для створення рішенням будь-якого інституту ЄС вертикального прямого ефекту: 1) обов'язок, закріплений нормою рішення, має бути беззаперечним; 2) обов'язок має бути точним для того, щоб створювати прямий ефект у відносинах між державою-членом та відповідною особою; 3) зміст такого обов'язку може полягати як в утриманні від здійснення певних дій, так і в здійсненні певних дій (запровадити відповідну процедуру, прийняти нормативно-правовий акт на національному рівні, скасувати відповідну практику тощо) [209].

В межах справи C-156/91 *Hansa Fleisch Ernst Mundt* Суд розширив сферу застосування «прямого ефекту» рішень інститутів ЄС і зазначив, що у випадку, коли рішення, адресоване державі-члену містить чіткі та беззаперечні положення, які мають бути запроваджені впродовж чітко визначеного часового періоду, такі положення можуть бути використані приватними особами у відносинах із державою тільки в тому випадку, якщо відповідна держава не змогла імплементувати рішення в межах зазначеного періоду або імплементувала таке рішення вчасно, однак неналежним чином [210]. У справі C-18/08 *Foselev Sud-Ouest SARL* Суд під час вирішення питання створення «прямого ефекту» нормами рішення Комісії 2005/449/ЄС застосував ті ж самі критерії, які були запроваджені ним у своїх попередніх рішеннях: наявність беззаперечного обов'язку; чіткість; та ясність норм відповідного рішення [211].

Таким чином, наявність «прямого ефекту» у рішень Комісії ЄС, які приймаються поза межами законодавчих процедур ЄС, не передбачено жодним

актом ЄС. Дану прогалину заповнив Суд Європейських Співтовариств у своїх рішеннях, в яких останній чітко зазначив, що адресовані рішення Комісії ЄС, які приймаються поза межами законодавчих процедур ЄС, можуть створювати прямий вертикальний ефект для юридичних та/або фізичних осіб, якщо обов'язок, передбачений такими положеннями є чітким, точним та беззаперечним для відповідної держави або у випадку, коли такий обов'язок було виконано державою неналежним чином.

Створення нормами адресованих рішень Комісії ЄС, які приймаються поза межами законодавчих процедур ЄС, горизонтального прямого ефекту не знаходить свого підтвердження ані серед науковців, ані в прецедентній практиці Суду Справедливості ЄС (Суду Європейських Співтовариств), який взагалі дане питання не досліджував.

Так, П. Кабрал, Р. Невес, С. Фішер, Джозеф А. Вінтер, К. Линаертс вважають, що адресовані рішення інститутів ЄС можуть створювати виключно вертикальний прямий ефект у правовідносинах між приватною особами та державою-членом ЄС. Офіційні видання ЄС також зазначають, що рішення інститутів ЄС, зокрема Комісії ЄС, можуть створювати виключно вертикальний прямий ефект [212].

Ми переконані, що норми рішень Комісії ЄС, які приймаються поза межами законодавчих процедур ЄС, адресовані юридичній та/або фізичній особі, також можуть створювати горизонтальний прямий ефект для заінтересованих осіб. Підтвердження факту створення горизонтального прямого ефекту нормами адресованих рішень інститутів ЄС знаходить своє відображення в окремих думках генеральних адвокатів.

Так, у своїй окремій думці від 15.10.1975 р. у справі 30-75 генеральний адвокат Г. Реісчл зазначає, що взагалі відсутні підстави стверджувати, що прецедентна практика Суду Європейських Співтовариств може бути застосована лише щодо рішень, якими покладаються відповідні обов'язки для держав-членів, тоді як питання створення обов'язків для приватних осіб

залишається поза увагою та має бути вирішено шляхом визначення додаткових критеріїв [213, с. 1434].

Генеральний адвокат В. Трстеняк у своїй окремій думці від 21.03.2007 р. у справі C-80/06 підкреслює, що рішення, адресоване одній або декільком конкретним особам, не вимагає від держави-члена прийняття національного акту для імплементації положень такого рішення в межах відповідного національного правопорядку, тому норми таких рішень можуть створювати горизонтальний прямий ефект для приватних осіб [214, с. 4492].

П. Крейг і Г. де Бурса зазначають, що рішення інститутів ЄС можуть бути адресовані приватним особам, за своєю юридичною силою вони є обов'язковими для таких адресатів, тому такі рішення можуть безпосередньо створювати горизонтальний прямий ефект між приватними особами [215, с. 200].

На думку Дж. Вінтера більшість європейських науковців притримуються думки, що рішення інститутів ЄС взагалі позбавлені можливості створювати горизонтальний прямий ефект між приватними особами [206, с. 438]. Щодо неможливості створення рішеннями інститутів ЄС горизонтального прямого ефекту наголошують офіційні видання ЄС [212]. Відсутній наразі також правовий висновок Суду Справедливості ЄС з цього питання.

На противагу цьому, генеральні адвокати та деякі європейські науковці вважають, що рішення інститутів ЄС, у тому числі Комісії ЄС, які направлені для виконання приватним особам, можуть створювати горизонтальний прямий ефект у правовідносинах між такими особами [213; 214; 215].

Незважаючи на це, на сьогоднішній день відсутні чіткі критерії, при наявності яких положення рішень Комісії ЄС, які приймаються поза межами законодавчих процедур ЄС, що адресовані приватним особам, можуть створювати горизонтальний прямий ефект для зацікавлених приватних осіб, тому наразі існує нагальна потреба у вирішенні даного питання шляхом формування та впровадження нової прецедентної практики з боку Суду Справедливості ЄС.

Ми також вважаємо, що у випадку прийняття Комісією ЄС адресованого рішення, прийнятого поза межами законодавчих процедур ЄС, про накладення штрафних або інших санкцій щодо конкретної юридичної особи або групи юридичних осіб у випадку порушення останніми основоположних правил конкуренції (узгоджена практика, зловживання домінуючим становищем, створення картелів, тощо) або державної допомоги, обставини, встановлені таким рішенням, можуть бути використані заінтересованими приватними особами, які зазнали негативних наслідків від протиправної діяльності таких осіб з метою забезпечення ефективного захисту свого порушеного права у відповідних національних судах держав-членів.

Тому ми переконані, що для створення горизонтального прямого ефекту нормами рішень Комісії ЄС, які приймаються поза межами законодавчих процедур ЄС, обов'язковими умовами можуть бути: 1) набрання таким рішенням законної сили; 2) наявність негативних наслідків через дії або бездіяльність особи, стосовно якої було прийнято таке рішення; 3) встановлення таким рішенням обставин протиправності дії/бездіяльності відповідної приватної особи; 4) наявність причинно-наслідкового зв'язку між протиправною дією/бездіяльністю відповідної особи та негативними наслідками, яких зазнала заінтересована приватна особа.

Підсумовуючи все зазначене вище, можна зробити висновки, що юридична сила рішень Комісії ЄС, які приймаються поза межами законодавчих процедур ЄС, може знаходити свій прояв у трьох напрямках:

1) *обов'язкова юридична сила* – рішення Комісії ЄС, які приймаються поза межами законодавчих процедур ЄС, з визначеним або без визначеного адресата, є обов'язковими до виконання відповідно до положень ст. 288 ДФЄС. Рішення Комісії ЄС, які приймаються поза межами законодавчих процедур ЄС, що мають процедурну природу, за загальним правилом, позбавлені обов'язкової юридичної сили. Однак, коли процедурні рішення створюють певний юридичний ефект, зокрема, у вигляді наділення певними правами або обов'язками, у тому числі процесуального характеру, такі рішення мають

обов'язкову юридичну силу. «Приховані рішення» Комісії ЄС також можуть створювати обов'язкову юридичну силу у випадку зміни юридичного становища відповідних адресатів;

2) *пряма дія* – рішення Комісії ЄС, які приймаються поза межами законодавчих процедур ЄС, без визначення конкретного адресата та рішення, адресовані юридичним та/або фізичним особам, завжди містять в собі норми прямої дії. Рішення, адресовані певній державі-члену або групі держав-членів, містять норми прямої дії у випадку, коли в ньому не передбачені додаткові заходи, які є обов'язковими для надання нормам такого рішення юридичної сили всередині національних правопорядків держав-членів;

3) *вертикальний та горизонтальний прямий ефект* – адресовані рішення Комісії ЄС, які приймаються поза межами законодавчих процедур ЄС, можуть створювати прямий вертикальний ефект для юридичних та фізичних осіб, якщо обов'язок, передбачений такими положеннями є чітким, ясным і беззаперечним для відповідної держави або у випадку, коли такий обов'язок виконано державою неналежним чином. Створення горизонтального прямого ефекту рішеннями Комісії ЄС також допустимо, однак на сьогоднішній день створення горизонтального прямого ефекту рішеннями інститутів Союзу офіційно не визнається та потребує вирішення.

Незважаючи на універсальність та багатогранність правових актів Комісії ЄС у формі рішень, які приймаються Комісією ЄС поза межами законодавчих процедур ЄС, сучасна система таких актів має певні недоліки.

На наш погляд, одним із основних недоліків сучасної системи рішень Комісії ЄС, які приймаються поза межами законодавчих процедур ЄС, є відсутність чіткого юридичного розмежування між юридичними наслідками рішень, позбавлених конкретного адресата, та законодавчими регламентами ЄС.

Як вже було зазначено нами раніше, юридична конструкція «рішень», яка наразі передбачена ч. 4 ст. 288 ДФЄС, включає в себе два абсолютно різних

види рішень, які хоча й мають спільну назву, однак покликані виконувати абсолютно різні функції та мають різні сфері застосування.

Практика Суду Справедливості ЄС також не дає відповіді на питання, за яких обставин інститути ЄС, зокрема Комісія ЄС, повинні приймати рішення без визначення конкретного адресата або регламенти, у тому числі й законодавчі.

Більше того, у своєму правовому висновку у справі 9/70 *Franz Grad* Суд чітко вказав на те, що юридичні наслідки рішень можуть бути відмінними від положень, які містяться в регламентах. Така відмінність не виключає можливості, що бажаний кінцевий результат рішень може бути однаковим з регламентами [209].

Суд Європейських Співтовариств в межах об'єднаної справи 16/62 та 17/62 надав власне визначення поняттю «регламент», відповідно до якого регламентом вважається акт, який застосовується до об'єктивно визначених ситуацій, що включає в себе негайні юридичні наслідки для всіх держав-членів для категорій осіб, визначених у загальній та абстрактній манерах [68].

У той же час, стала прецедентна практика Суду Справедливості ЄС зводиться до концепції, що саме зміст і фактичні юридичні наслідки акту відповідного інституту ЄС превалюють над зовнішньою формою такого акту для визначення його справжньої правової природи, що ще раз підкреслює необхідність унесенні відповідних змін до ст. 288 ДФЄС.

Зазначену вище проблему також розглядали такі європейські науковці як Де Вітте [142] і Ю. Баст [103]. Вони запропонували, по-перше, внести зміни до ч. 4 ст. 288 ДФЄС шляхом чіткого виокремлення ознак, які мають бути притаманні виключно для рішень, позбавлених конкретного адресата. По-друге, задля дотримання принципу інституційного балансу та чіткого наділення владними повноваженнями слід визначити на рівні Договорів ЄС випадки, коли інститути ЄС повинні приймати зазначений вид рішень, а законодавець ЄС – законодавчі регламенти.

Необхідно також підкреслити, що в деяких випадках рішення, адресовані державам-членам та які приймаються поза межами законодавчих процедур ЄС, визначають лише загальний обов'язок шляхом покладання обов'язку зі здійснення відповідних заходів, які є необхідними для виконання такого обов'язку, шляхом прийняття нормативно-правових актів на національному рівні або впровадження адміністративної практики для імплементації положень таких рішень. Інколи такі рішення також можуть передбачати чіткі часові строки, в межах яких положення таких рішень повинні бути впроваджені державами-членами на своєму національному рівні. У цьому випадку простежується схожість між даними рішеннями і директивами ЄС.

Таким чином, сучасна система рішень інститутів ЄС, які приймаються поза межами законодавчих процедур, у тому числі, Комісії ЄС, потребує реформування задля забезпечення дотримання таких основоположних принципів як принцип юридичної визначеності, інституційного балансу та чіткого наділення владними повноваженнями інститутів ЄС, а також недопущення майбутніх можливих судових спорів між інститутами ЄС.

Другим недоліком сучасної системи рішень Комісії ЄС, які приймаються поза межами законодавчих процедур ЄС, зокрема рішень, адресованих конкретним компаніям або групам компаній у сферах конкуренції та державної допомоги є політизація механізму прийняття таких рішень та порушення принципу неупередженості.

Усі рішення приймаються Комісією ЄС на колегіальній основі комісарами, що не виключає можливості лобіювання інтересів певних компаній або держав-членів під час прийняття відповідного рішення щодо порушень у сферах конкуренції та державної допомоги «ворожою» групою компаній або компанією-конкурентом.

Ян С. Форрестер зазначає, що Комісія ЄС під час прийняття рішень, які приймаються поза межами законодавчих процедур ЄС, поєднує в собі дві взаємовиключні ролі: «роль сторони обвинувачення» та «роль судді», що, на його думку, є прямим порушенням положень статті 6 Конвенції про захист прав

людини і основоположних свобод, якою кожному гарантується «право на справедливий і публічний розгляд його справи упродовж розумного строку незалежним і безстороннім судом» та статті 47 Хартії основних прав ЄС, відповідно до якої «кожна людина має право на справедливий, публічний та своєчасний розгляд його справи незалежним та безстороннім судом, створеним відповідно до закону» [216, ст. 6; 217, ст. 47; 218, с. 823].

Як вже було зазначено нами раніше, Комісія ЄС, в першу чергу, є політичним органом. З огляду на це постає цілком логічне запитання: чи відповідає основоположним принципам ЄС та ст. 47 Хартії основних прав ЄС зосередження в руках одного інституту повноважень із проведення розслідувань та прийняття відповідних рішень у сферах конкуренції та державної допомоги ?

На нашу думку, одним із можливих способів вирішення зазначеної проблеми є часткова передача повноважень Комісії ЄС із прийняття таких рішень Загальному Суду ЄС або іншому спеціалізованому суду (трибуналу) з розгляду справ у сферах конкуренції та державної допомоги. Це надасть змогу Комісії ЄС проводити власне розслідування щодо можливих порушень норм та принципів ЄС у сферах конкуренції та державної допомоги з подальшим розглядом справи іншим незалежним органом для прийняття остаточного рішення щодо наявності або відсутності порушень та вини відповідних осіб.

Ян С. Форрестер також додатково виокремлює проблему занадто високих штрафних санкцій, які Комісія ЄС застосовує відносно компаній, що допустили порушення правил у сфері конкуренції. Він зазначає, що безпосереднє визначення ч. 5 ст. 23 Регламенту Ради 1/2003 того, що «штрафні санкції Комісії ЄС не повинні носити кримінально-правовий характер» не узгоджується з розумінням Європейського Суду з прав людини поняття «кримінально-правовий характер», який під час вирішення зазначеного питання керується правовою природою правопорушення, характером та тяжкістю конкретного покарання [218, с. 826]. Проблему занадто високих штрафних санкцій, які містяться в рішеннях Комісії ЄС, які приймаються поза межами

законодавчих процедур ЄС у сфері конкуренції також виокремлюють Д. Слатер, С. Томас та Д. Ваелброк [219, с. 102].

Враховуючи те, що в результаті прийняття Комісією ЄС зазначених рішень у сфері конкуренції адресати таких рішень зазнають вкрай негативних юридичних наслідків, вважаємо, що чинна система прав та гарантій учасників проваджень Комісії ЄС з питань порушення правил конкуренції має бути розширена.

Все це зумовлює необхідність у здійсненні комплексної правової реформи сучасної системи рішень Комісії ЄС, які приймаються поза межами законодавчих процедур ЄС, шляхом внесення відповідних змін до ч. 4 ст. 288 ДФЄС, Регламенту Ради № 1/2003 та інших актів вторинного законодавства ЄС, які закріплюють процедуру прийняття Комісією ЄС таких рішень.

Висновки до Розділу 2

1. Дослідження генези квазі-законодавчих актів Комісії ЄС дає змогу зробити висновок, що право Комісії ЄС на прийняття імплементаційних актів вперше знайшло своє відображення в ст. 155 Договору про ЄЕС. До моменту внесення змін Лісабонським Договором в 2009 р., в межах правопорядку ЄС (Європейських Співтовариств), делеговані акти взагалі не були юридично відокремлені від імплементаційних актів та приймалися Комісією ЄС (Комісією Європейських Співтовариств) в межах та за результатами процедури комітології.

2. На сьогоднішній день матеріально-правовий аспект імплементаційних актів Комісії ЄС визначений в ст. 291 ДФЄС. У свою чергу, Регламент (ЄС) No 182/2011 Європейського Парламенту та Ради ЄС «Про встановлення правил та загальних принципів щодо механізмів контролю з боку держав-членів за виконанням Комісією імплементаційних повноважень» визначає процедури прийняття Комісією ЄС таких актів. Матеріально-правова сторона делегованих

актів визначена в ст. 290 ДФЄС, а Спільним розумінням між Європейський Парламентом, Радою ЄС та Комісією щодо делегованих актів, яке виступає додатком до між-інституційної угоди між зазначеними інститутами про краще правотворення від 12.05.2016 р., регулюється процедурний аспект прийняття делегованих актів.

3. Здійснивши комплексний правовий аналіз сучасної системи імплементаційних актів Комісії ЄС, можна дійти висновку, що юридичною підставою для прийняття імплементаційних актів Комісії ЄС виступає одночасна сукупність двох умов: наявність політичної волі Європейського Парламенту та/або Ради ЄС; зовнішнє відображення такої волі в абзаці, пункті або статті саме юридично обов'язкового акту Союзу. За своєю правовою природою імплементаційні акти можна віднести до категорії незаконодавчих актів вторинного права ЄС, головною метою прийняття яких виступає деталізація положень відповідного юридично-обов'язкового акту Союзу. Імплементаційні акти Комісії ЄС наділені ідентичною юридичною силою, яка притаманна юридично-обов'язковому акту Союзу, на підставі якого Комісія ЄС приймає відповідний імплементаційний акт.

4. Встановлено, що юридичною підставою для прийняття делегованих актів Комісією ЄС також виступає політична воля Європейського законодавця, яка повинна знаходити свій зовнішній прояв в положеннях виключно законодавчих актів Союзу (регламентах, директивах, рішеннях). Правова природа делегованих актів є складною, однак аналіз змісту таких актів та практики Суду Справедливості ЄС дає змогу віднести такі правові акти до категорії квазі-законодавчих актів вторинного права ЄС, метою прийняття яких виступає необхідність в здійсненні доповнення або внесення змін до несуттєвих елементів відповідного базового законодавчого акту ЄС.

За своєю юридичною силою делегований акт Комісії ЄС є обов'язковим до виконання для відповідних адресатів у випадку, коли положення базового законодавчого акту, на підставі якого приймається делегований акт, теж створює обов'язкову юридичну силу. Делеговані акти Комісії ЄС мають

загальну сферу дії, норми таких актів можуть бути безпосередньо застосовані заінтересованими особами під час судових проваджень у національних судах (пряма дія) та мають беззаперечний пріоритет у застосуванні у випадку, коли акти національного законодавства відповідної держави-члена суперечать положенням делегованого акту Комісії ЄС.

5. Виокремлені наступні переваги сучасної системи делегування квазі-законодавчих повноважень Комісії ЄС: прискорення тривалого та бюрократизованого процесу прийняття рішень на рівні ЄС; покращення гнучкості процесу прийняття важливих рішень на рівні ЄС; вдосконалення якості текстів правових актів ЄС; зменшення загального навантаження на законодавця ЄС – Європейського Парламенту та Раду ЄС.

6. Визначено, що основною проблемою сучасної системи імплементаційних і делегованих актів Комісії ЄС є відсутність чіткого юридичного розмежування між такими актами, внаслідок чого можливе порушення основоположних принципів побудови ієрархічної системи правових актів ЄС, визначених Лісабонським Договором, принципу інституційного балансу та чіткого розподілу повноважень між інститутами ЄС.

7. Надано авторське визначення поняття «правового акту м'якого права Комісії ЄС», під яким розуміється сукупність різноманітних норм та правил, які приймаються Комісією ЄС з метою належного виконання покладених на неї завдань та функцій, які знаходять своє зовнішнє відображення у різноманітних формах актів Комісії ЄС, які хоча за своєю юридичною силою не є формально обов'язковими до виконання, однак можуть створювати певні наслідки для визначеного або невизначеного кола адресатів.

8. З'ясовано, що юридичними підставами прийняття Комісією ЄС правових актів, які можна віднести до категорії «м'якого» права, можуть виступати відповідні положення Договорів ЄС, положення законодавчих актів Союзу або сформована адміністративна практика Комісії ЄС, яка ґрунтується на концепціях явних та іманентних повноважень даного інституту ЄС.

Правова природа правових актів «м'якого» права Комісії ЄС є особливою та такою, якій притаманні ознаки *sui generis*. Такий стан речей зумовлений, зокрема, складністю у визначенні конкретного місця таких актів в системі правових актів Союзу, створенням різноманітних за своєю природою наслідків, у тому числі, юридичних, та наявністю системи забезпечення виконання таких актів, що не є притаманним для актів «м'якого» права в розумінні міжнародного права. Однак у будь-якому випадку такі акти з повною упевненістю можна віднести до категорії правових актів вторинного права ЄС.

9. Правові акти «м'якого» права Комісії ЄС не є юридично обов'язковими, але вони можуть створювати такі юридично значимі наслідки: 1) створювати «латентні» обов'язки для визначеного або невизначеного кола адресатів (зазвичай для держав-членів); 2) інтерпретаційні наслідки, які знаходять свій прояв у забезпеченні Комісією ЄС єдиного праворозуміння та правозастосування положень Договорів ЄС та актів вторинного права ЄС в межах правопорядку ЄС; 3) практичні наслідки, які проявляються у забезпеченні принципу законних очікувань, застосуванні положень таких актів національними судовими та державними органами, а також в обмеженні дискреційних повноважень Комісії ЄС.

10. Чинна редакція ст. 288 ДФЄС наділяє Комісію ЄС правом на прийняття рішень, що приймаються поза межами законодавчих процедур ЄС, які відіграють надзвичайно важливу роль у забезпеченні дотримання відповідними суб'єктами норм і правил у сфері конкуренції та державної допомоги. Рішення Комісії ЄС, які приймаються нею з метою виконання покладених на неї завдань, на підставі положень Договорів ЄС, поза межами звичайної або спеціальної законодавчої процедури, за своєю правовою природою можуть бути віднесені до категорії незаконодавчих правових актів вторинного права ЄС. Юридичною підставою для прийняття таких рішень Комісією ЄС можуть виступати положення Договорів ЄС або положення базових законодавчих актів ЄС.

11. Юридична сила рішень Комісії ЄС, які приймаються поза межами законодавчих процедур ЄС знаходить свій прояв у трьох напрямках:

1) *обов'язкова юридична сила* – рішення Комісії ЄС, з визначеним або без визначеного адресата, є обов'язковими до виконання відповідно до положень ст. 288 ДФЄС. Нестандартні рішення Комісії ЄС (процедурні та «приховані») також можуть мати обов'язкову юридичну силу у випадку зміни юридичного становища відповідного адресата;

2) *пряма дія* – рішення без визначення конкретного адресата та рішення, адресовані юридичним та/або фізичним особам завжди містять в собі норми прямої дії. Рішення, адресовані певній державі-члену або групі держав-членів, містять в собі норми прямої дії лише у випадку, коли такі рішення не передбачають здійснення додаткових заходів на національному рівні;

3) *вертикальний та горизонтальний прямий ефект* – адресовані рішення Комісії ЄС, які приймаються поза межами законодавчих процедур ЄС, можуть створювати вертикальний прямий ефект для юридичних та/або фізичних осіб, якщо обов'язок, передбачений положеннями таких рішень, є чітким і беззаперечним для відповідної держави-члена або у випадку, коли такий обов'язок виконано державою-членом неналежним чином. Норми рішень Комісії ЄС, які приймаються поза межами законодавчих процедур ЄС, також можуть створювати горизонтальний прямий ефект, однак на сьогоднішній день зазначена обставина офіційно не визнається на рівні ЄС та потребує законодавчого вирішення.

12. Основними недоліками сучасної системи рішень Комісії ЄС, які приймаються поза межами законодавчих процедур ЄС, є відсутність чіткого правового розмежування юридичної сили між такими рішеннями та законодавчими регламентами ЄС; наявність у Комісії ЄС широкого кола власних дискреційних повноважень як наднаціонального органу, який самостійно приймає рішення по суті у справах про порушення у сферах конкуренції та державної допомоги; потреба у розширенні чинного переліку прав та гарантій учасників справ про порушення правил у сфері конкуренції.

РОЗДІЛ 3

РОЛЬ ПРАВОВИХ АКТІВ КОМІСІЇ ЄС В РЕАЛІЗАЦІЇ АСОЦІАЦІЇ УКРАЇНИ З ЄС

3.1. Особливості приведення законодавства України у відповідність до правових актів Комісії ЄС

Відповідно до ст. 49 ДЄС, будь-яка європейська держава, яка поважає цінності, зазначені в статті 2 Договору та віддана їх поширенню, може подати заяву на набуття членства у Союзі [1, ст. 49].

Наміри України щодо набуття членства в ЄС на національному рівні офіційно визначені, насамперед, на рівні Основного Закону, в абз. 5 преамбули якого чітко зазначено, що Верховна Рада України від імені Українського народу – громадян України всіх національностей, піклуючись про зміцнення громадянської злагоди на землі України та підтверджуючи європейську ідентичність Українського народу і незворотність європейського та євроатлантичного курсу України [220]. Крім цього, євроінтеграційні наміри України закріплені на законодавчому рівні – відповідно до ч. 2 ст. 11 Закону України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики», основними засадами зовнішньої політики є, зокрема, забезпечення інтеграції України в європейський політичний, економічний, правовий простір з метою набуття членства в Європейському Союзі [221].

У зв'язку із чітким вибором євроінтеграційного напрямку розвитку, з метою набуття повноправного членства в ЄС, Україна повинна відповідати певним критеріям, які висуваються ЄС до кожної держави-кандидата, що має намір вступити до Союзу.

Одним із основних критеріїв набуття членства в ЄС виступає третій копенгагенський критерій, який було затверджено у 1993 р. Європейською Радою в Копенгагені та надалі розширений Європейською Радою в Мадриді у

1995 р. Зазначений критерій передбачає, зокрема, спроможність держави-кандидата ефективно імплементувати *acquis* ЄС до свого національного законодавства через відповідні адміністративні державні та судові інституції [222].

Як вже було зазначено нами раніше, поняття *acquis* ЄС не обмежується лише положеннями актів інститутів ЄС та Договорів ЄС. *Acquis* ЄС є поняттям *sui generis*, офіційне загальновизнане визначення якого наразі відсутнє. З французької мови термін *acquis* ЄС дослівно перекладається як «надбання (здобуток) ЄС», до обсягу якого входять всі Договори ЄС, акти вторинного права ЄС, рішення Європейського Суду Справедливості, принципи права ЄС, тощо.

Більше того, *acquis* ЄС є динамічним явищем, яке разом із розвитком європейської інтеграції постійно розвивається та постійно поповнюється новими складовими елементами. Саме тому, досягнення стану повної відповідності держави-кандидата третьому копенгагенському критерію вступу до ЄС є одним із найбільш складних та найбільш тривалих процесів, який досягається шляхом здійснення комплексних організаційно-правових та інституційних реформ на відповідному національному рівні.

Комплексний правовий аналіз сучасних правових актів Комісії ЄС доводить, що такі акти мають абсолютно різну правову природу, юридичну силу та виконують абсолютно різні завдання в межах правопорядку ЄС.

У зв'язку із чим, неабиякого практичного та наукового значення для належного приведення чинного та майбутнього законодавства України у відповідність до правових актів Комісії ЄС набуває правильний вибір та належне використання компетентними українськими державними інституціями правильного виду юридичної техніки з приведення українського законодавства у відповідність до вимог таких актів.

З метою визначення конкретного виду юридичної техніки, який має використовуватися для приведення українського законодавства у відповідність до конкретного виду правового акту Комісії ЄС, вбачається необхідність у

здійсненні системного правового аналізу відповідних міжнародних договорів та актів національного законодавства, які регламентують порядок приведення чинного та майбутнього законодавства України у відповідність до *acquis* ЄС.

Першим фундаментальним міжнародно-правовим договором, який визначив євроінтеграційний вектор розвитку України, є Угода про партнерство та співробітництво між Україною та Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами (надалі – Угода про партнерство) від 14.06.1994 р., яка набула чинності 01.03.1998 р. [223].

Засади приведення у відповідність українського законодавства до вимог законодавства Європейських Співтовариств були передбачені ч. 1 ст. 51 Угоди про партнерство, відповідно до якої «...важливою умовою для зміцнення економічних зв'язків між Україною та Співтовариством є зближення існуючого і майбутнього законодавства України з законодавством Співтовариства. Україна вживає заходів для забезпечення того, щоб її законодавство поступово було приведення у відповідність до законодавства Співтовариства» [223, ст. 51]. При цьому, положення Угоди про партнерство визначали абсолютно різні поняття, якими позначався процес приведення українського законодавства у відповідність до *acquis Communautaire*, такими як «зближення» (ст. 51, 76), «приблизна адекватність» (ст. 51), «адаптація» (ст. 53, 77) та «наближення» (ст. 61) [223]. Таким чином, Угода про партнерство не містила в собі єдиного вживаного терміну, який би повністю відображав процес приведення законодавства України у відповідність до *acquis Communautaire*.

З моменту набуття чинності Угоди про співробітництво (з 01.03.1998 р.) в Україні на національному рівні було розроблено та прийнято низку нормативно-правових актів, які певним чином розкривали зміст процесу такого наближення.

Першим таким актом був Указ Президента України «Про затвердження Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу» від 11.06.1998 р. № 615/98, в якому першим напрямом інтеграційного процесу визначалася саме адаптація законодавства України до законодавства ЄС, яка полягала у

«зближенні із сучасною європейською системою права». Зазначений нормативно-правовий акт визначав, що «адаптація законодавства України передбачає реформування її правової системи та поступове приведення у відповідність із європейськими стандартами...». Варто також зазначити, що текст даного нормативно-правового акту поряд із адаптацією передбачав приведення національного законодавства України у відповідність до європейських стандартів також шляхом імплементації [224].

Більш детально процес адаптації був визначений постановою Кабінету Міністрів України «Про Концепцію адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» від 16.08.1999 р. № 1496, відповідно до якої адаптація законодавства України до законодавства ЄС визначалася як процес зближення та поступового приведення законодавства України у відповідність із законодавством ЄС. У зазначеній постанові Кабінету Міністрів України також використовувалися такі поняття як «зближення», «гармонізація» та «адаптація» [225].

На сьогоднішній день одним із основних національних нормативно-правових актів щодо приведення українського законодавства у відповідність до *acquis* ЄС є Закон України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» від 18.03.2004 р. № 1629-IV, який оперує єдиним терміном, що визначає процес приведення законодавства України у відповідність до законодавства ЄС у формі адаптації [226].

У подальшому, абсолютно новий етап розвитку відносин між Україною та ЄС започаткувала Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, політична частина якої була укладена 21.03.2014 р., 27.06.2014 р. – економічна частина (надалі – Угода про асоціацію), що набула чинності у повному обсязі 01.09.2017 р. [227]. На відміну від Угоди про партнерство, Угода про асоціацію створила абсолютно новий

формат відносин між Україною та ЄС, який передбачає перехід до нового рівня політичної асоціації та економічної інтеграції.

Аналіз змісту Угоди про асоціацію дає можливість зробити висновок, що для позначення процесу приведення українського законодавства у відповідності до *acquis* ЄС найбільш часто вживаються такі терміни як «адаптація» (преамбула, ст. 1, п. 2, п/п. d, ст. 53, п. 1, ст. 58, п. 2, п/п. а) тощо), «імплементация» (преамбула; ст. 8; ст. 11, п. 1 та п. 2, п/п. а); ст. 12; ст. 16, п. 2, п/п. ii); ст. 20 та ін.) та «гармонізація» (ст. 347, п. 3; ст. 405 та ін.) [227]. Таким чином, Угода про асоціацію та її попередник – Угода про партнерство, оперують абсолютно різними поняттями, якими позначається процес приведення законодавства України у відповідність до *acquis* ЄС.

Отже, системний аналіз положень Угоди про партнерство, Угоди про асоціацію, а також нормативно-правових актів України дає підстави зробити висновок, що процес приведення українського законодавства у відповідність до *acquis* ЄС характеризується абсолютно різними поняттями, при цьому найбільш вживаними з них є такі поняття як «адаптація», «гармонізація» та «імплементация».

З метою подальшого визначення особливостей здійснення приведення законодавства України у відповідність до правових актів Комісії ЄС, вбачається необхідність у визначенні змісту та відмінностей між поняттями «адаптація», «гармонізація» та «імплементация» серед вітчизняних науковців.

М. Трубіна зазначає, що адаптація є процесом взаємозв'язаних заходів, які мають на меті досягнення в цілому відповідності національної правової системи *acquis communautaire*, що відображені в чинному законодавстві ЄС та держав-членів ЄС, а також шляхом забезпечення неухильного дотримання оновленого законодавства. Відповідність національного законодавства України має досягатися шляхом внесення відповідних змін до чинного законодавства та розроблення нових актів з урахуванням *acquis communautaire* [228, с. 38].

Н. Пархоменко визначає адаптацію як процес приведення національного законодавства до норм і стандартів міжнародного права шляхом удосконалення

національного законодавства (внесення змін і доповнень, прийняття нових нормативно-правових актів), укладання або приєднання до міжнародних договорів [229, с. 338, 339].

І. Кравчук визначила адаптацію як процес досягнення відповідності права України з правом ЄС [230, с. 15].

О. Проневич надає власне визнання поняття «адаптація» як ґрунтований на міжнародній угоді планомірний процес (комплекс односторонніх заходів) узгодження (зближення, наближення, пристосування, перетворення, приведення у відповідність) нормативно-правових актів держави-реципієнта з європейськими стандартами (ідеалами) правового регулювання окремих видів суспільних відносин (правової регламентації пріоритетних сфер) [231, с. 64].

О. Тарасов підкреслює, що адаптація, як достатньо широка категорія, є тотожною або включає в себе більш деталізовані категорії, такі як «наближення», «зближення» та «досягнення відповідності» [232, с. 32].

Беручи до уваги зазначені вище визначення, вважаємо, що поняття «адаптація» в контексті приведення законодавства України у відповідність до *acquis* ЄС може бути визначена як сукупність односторонніх заходів України, які направлені на досягнення відповідності національного законодавства *acquis* ЄС шляхом внесення змін до вже існуючих або прийняття нових нормативно-правових актів на національному рівні.

І. Яковюк зазначає, що поняття «гармонізація» характеризує процес приведення законодавства у відповідність до норм права ЄС, що відбувається в межах Європейського Союзу та є статутним обов'язком виключно держав-членів. Він також зазначає, що гармонізація передбачає процес спільного, узгодженого розвитку національних законодавств, усунення існуючих між ними суперечностей та формування мінімальних правових стандартів шляхом утворення спільних правових принципів або прийняття окремих правових рішень з метою зближення правових систем [233, с. 35, 36].

Н. Пархоменко визначає поняття «гармонізація» як спеціальний правовий інститут, що передбачає наближення законодавства за допомогою регламентів або директив ЄС як інструментів [229, с. 12].

М. Трубіна також розрізняє поняття «адаптація» та «гармонізація» і зазначає, що процес гармонізації законодавства мав місце виключно між державами – засновниками Європейських Співтовариств, а в подальшому кандидати у члени Співтовариств спочатку здійснювали адаптацію свого законодавства до стандартів ЄС (Співтовариства), а вже після набуття статусу члена могли спільно розвивати правопорядок ЄС [228, с. 39].

Ю. Шемшученко визначає поняття «гармонізація» як взаємний процес приведення у відповідність національного законодавства до європейського права та європейського до національного, а адаптацію – як односторонній процес [234, с. 108–109].

Беручи до уваги зазначені вище погляди науковців, можна дійти до висновку, що процес гармонізації передбачає приведення у відповідність положень двох абсолютно різних правових систем: системи права ЄС та системи національного права відповідної держави з метою досягнення гомогенності у правовому регулюванні, правозастосуванні та праворозумінні відповідних суспільних відносин.

Варто зазначити, що загальновизнане визначення поняття «імплементация» як на доктринальному, так й на законодавчому рівні України наразі відсутнє. У доктрині міжнародного права та загальної теорії права під імплементациєю розуміють діяльність компетентних органів відповідної держави, яка спрямована на реалізацію взятих відповідною державою на себе міжнародних зобов'язань [235, с. 43].

Важливого значення для визначення особливостей приведення законодавства України у відповідність до вимог правових актів Комісії ЄС є здійснення порівняльного аналізу способів імплементациї положень таких актів до національного правопорядку України.

Варто зазначити, що єдиного підходу щодо визначення вичерпного переліку способів національної імплементації міжнародно-правових норм наразі немає, наукова дискусія з цього приводу триває й досі.

О. Тарасов з цього приводу зазначає, що морфологічний та системний аналіз дозволяє диференціювати з юридично-технічної точки зору лише два види (способи) національно-правової імплементації міжнародних зобов'язань – трансформацію (інкорпорацію) та відсилку. Він підкреслює, що рецепція є лише одним із можливих результатів трансформації (інкорпорації). Поряд з рецепцією, вчений також виокремлює оптимізацію та дисторсію як можливий результат здійснення трансформації (інкорпорації) міжнародно-правових норм [236, с. 5–7].

О. Іванченко зазначає, що імплементація міжнародної угоди може відбуватися як шляхом інкорпорації, так і шляхом трансформації. А виконання директив ЄС, поряд з трансформацією їх положень до національного законодавства, завжди вимагає впровадження додаткових норм, спрямованих на конкретизацію та деталізацію відповідних положень директив. Тому цей спосіб імплементації норм директив ЄС до положень внутрішнього законодавства держав-членів отримав в праві ЄС назву «транспозиція» [237, с. 129].

В. Буткевич виділяє такі методи (способи) імплементації як відсилка, рецепція, уніфікація, перетворення, створення спеціального правового режиму в рамках національного законодавства, паралельна правотворчість, скасування внутрішньодержавних актів, відмова від прийняття застережних у міжнародному договорі законів, обмеження сфери дії і часу національних законів [238, с. 59–60]

Ф. Куніг виділяє три самостійні способи імплементації: трансформацію, яка полягає у включенні до державного нормотворчого акту міжнародно-правової норми та оголошення такої норми складовою частиною національного правопорядку; інкорпорацію, яка характеризує внутрішньодержавні приписи про застосування міжнародно-правових норм; та виконання, сутність якого

зводиться до застосування міжнародного права внутрішньодержавними правозастосовними органами [235, с. 64].

Р. Мюллерсон зазначає, що існує лише два способи імплементації міжнародно-правових норм: відсилка, яка може бути загальною (до всього міжнародного права) або частковою (до конкретної норми міжнародного права) та інкорпорація [239, с. 59–60]

Незважаючи на наявність різноманітних поглядів вчених у визначенні способів імплементації міжнародно-правових норм до національного правопорядку держав, традиційно виокремлюють три основні способи імплементації: трансформацію, відсилку та рецепцію.

М. Черкес вважає, що трансформація являє собою процес введення норми міжнародного права у внутрішньодержавну правову систему в результаті здійснення певних процесуальних дій [240, с. 33].

В. Гаврилов виділяє три основоположні засади трансформації: 1) міжнародне та внутрішньодержавне право являють собою два різних правопорядки, при цьому перше не може бути безпосереднім регулятором відносин у сфері дії другого; 2) для надання нормам міжнародного права юридичної сили всередині держави, вони повинні бути трансформовані у норми національного права; 3) процедура трансформації характерна для всіх випадків та засобів приведення в дію норм міжнародного права всередині держави, а проведення трансформації опосередковується виданням відповідного трансформаційного національно-правового акту [241, с. 144].

На думку М. Буроменського, трансформація пов'язана зазвичай із повною переробкою тексту міжнародно-правового акту чи окремих його статей із прийняттям на цій основі норм внутрішнього права. М. Буроменський також підкреслює, що називаючи трансформацію перетворенням, цей термін вживають умовно: міжнародно-правову норму не змінюють, і вона не втрачає свого статусу. Вона лише служить зразком, на основі якого вносяться зміни в національне законодавство [242].

Відсилка, як один із способів імплементації норм міжнародного права до національної правової системи відповідної держави, відрізняється від трансформації механізмами, які використовуються для досягнення належного рівня імплементації. Так, під час трансформації норми міжнародного права застосовуються за допомогою норм відповідного внутрішньодержавного нормативно-правового акту. У свою чергу, під час відсилки застосування положень міжнародного права здійснюється безпосередньо, без прийняття відповідного нормативно-правового акту на національному рівні.

О. Шпакович вважає, що рецепція – це текстуальне повторення нормотворчим органом держави змісту міжнародно-правової норми в статті нормативно-правового акту. О. Шпакович також зауважує, що рецепція є формою національної імплементації, згідно із якою норми національного права повторюють зміст норм міжнародного права. За рецепції неможливо говорити про пряму дію міжнародно-правових норм у внутрішньому правопорядку, тому що рецепція є не що інше, як засіб їхньої заміни. Після рецепції у внутрішньому праві починають діяти норми тільки зовні, словесно схожі на міжнародно-правові, а по суті – норми внутрішнього права [243, с. 23–25].

Таким чином, трансформація, відсилка та рецепція являють собою абсолютно різні за своєю природою та змістом способами імплементації міжнародно-правових норм до внутрішнього права відповідної держави, передбачають різні механізми наділення юридичної сили міжнародних норм у внутрішньому правопорядку відповідної держави.

У зв'язку з тим, що на сьогоднішній день положення Угоди про асоціацію містять в собі практично всі зазначені вище способи імплементації положень *acquis* ЄС до правопорядку України, надзвичайно важливого значення для здійснення належної імплементації норм правових актів Комісії ЄС до внутрішнього правопорядку України набуває обрання належного та ефективного способу імплементації.

Варто зазначити, що Угода про асоціацію, додатки до неї, а також інші нормативно-правові акти України, які визначають процес приведення

українського законодавства у відповідність до вимог *acquis* ЄС не визначають, який саме спосіб імплементації повинен бути використаний Україною для впровадження положень правових актів Комісії ЄС до свого внутрішнього правопорядку.

З цього приводу варто зазначити, що важливого значення в процесі здійснення приведення чинного та майбутнього законодавства України у відповідність до *acquis* ЄС відіграє Кабінет Міністрів України, який відповідно до п. 1-1 ст. 116 Конституції України забезпечує реалізацію стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору [220].

На виконання зазначеного завдання Кабінетом Міністрів України були прийняті розпорядження від 17.09.2014 р. № 847-р «Про імплементацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони» [244] та постанову від 25.10.2017 р. № 1106 «Про виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони» [245], якими було затверджено план заходів з виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони.

Зазначений план заходів містить в собі посилення на конкретну статтю в Угоді про асоціацію, яка визначає загальний обов'язок з приведення законодавства України у відповідність до *acquis* ЄС у відповідній сфері, повну назву відповідного акту вторинного права ЄС, найменування заходів, строк виконання, а також конкретну державну інституцію, на яку покладений обов'язок з імплементації положень відповідного акту вторинного права ЄС [244; 245].

Угода про асоціацію та додатки до неї, а також зазначені вище підзаконні нормативно-правові акти містять в собі лише перелік *acquis* ЄС, у тому числі й

правових актів Комісії ЄС, які мають бути імплементовані Україною до свого національного правопорядку. Однак, у зазначених національних та міжнародних актах відсутнє визначення конкретного способу імплементатії, за допомогою яких має бути здійснене приведення українського законодавства у відповідність до *acquis* ЄС, зокрема, правових актів Комісії ЄС.

Ми переконані, що визначення конкретного способу імплементатії, який повинен бути застосований до того або іншого правового акту Комісії ЄС, є надзвичайно важливим для забезпечення належного та ефективного приведення положень чинного та майбутнього законодавства України до *acquis* ЄС, враховуючи відмінність правової природи, юридичної сили та місця правових актів Комісії ЄС в межах правопорядку ЄС.

Найбільшу кількість правових актів Комісії ЄС приймаються останньою у формі імплементатійних та делегованих актів (квазі-законодавчі акти), які приймаються Комісією у формі імплементатійних та делегованих регламентів, рішень та директив.

Як вже було зазначено нами раніше, імплементатійні акти Комісії ЄС відносяться до категорії вторинного права ЄС, за своєю правовою природою є незаконодавчими актами, які приймаються Комісією ЄС самостійно, поза межами законодавчих процедур, з метою деталізації технічних та/або процедурних аспектів положень обов'язкових до виконання актів ЄС. За своєю юридичною силою імплементатійні регламенти та рішення є обов'язковими до виконання на всій території ЄС, а імплементатійні директиви Комісії ЄС є обов'язковими до виконання лише щодо результату, який має бути досягнутий у чітко визначений строк.

Імплементатійні регламенти та рішення Комісії ЄС закріплюють гомогенні стандарти у відповідній сфері, які є обов'язковими для впровадження державами-членами у свої національні правові системи. Так, план заходів з виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони в п. 1939-1 передбачає необхідність

у забезпеченні високого загального рівня безпеки мережевих та інформаційних систем, який повинен бути досягнутий, зокрема, шляхом імплементації Імплементаційного регламенту Комісії ЄС № 2018/151 та Імплементаційного рішення Комісії ЄС 2017/179 [245].

Враховуючи те, що основною метою таких актів є створення однакових правил всередині ЄС, для впровадження норм імплементаційних регламентів та рішень Комісії ЄС до національного правопорядку України доцільним є використання такого способу імплементації як рецепція, яка буде полягати у точному відтворенні положень зазначених актів Комісії ЄС з одночасним прийняттям відповідного нормативно-правового акту на національному рівні, який би повністю відтворював зміст таких актів.

У свою чергу, імплементаційна директива Комісії ЄС № 2014/97/ЄС від 15.10.2014 р. «Про реєстрації постачальників, сортів та спільного переліку сортів» встановлює єдині вимоги щодо реєстрів постачальників та рослин, інформацію, яку повинні містити такі реєстри, а також порядок розгляду компетентними органами заяв про внесення інформації до таких реєстрів [246]. При цьому, вибір конкретного способу, за допомогою якого має бути забезпечена відповідність вимогам даної імплементаційної директиви, залишається на власний розсуд держави.

В даному випадку, належним способом впровадження імплементаційних директив Комісії ЄС до правової системи України, на відміну від імплементаційних регламентів та рішень, є трансформація, яка має передбачати прийняття нового національного нормативно-правового акту з одночасним редагуванням змісту відповідної імплементаційної директиви Комісії ЄС з урахуванням соціальних, економічних, правових та інших особливостей України. При цьому, зміст такого нормативно-правового акту повинен відповідати вимогам, встановленим відповідною імплементаційною директивою Комісії ЄС.

Дещо схожими за своєю правовою природою та ідентичні за своєю юридичною силою є делеговані регламенти, рішення та директиви Комісії ЄС.

Усі перелічені вище делеговані акти Комісії ЄС направлені на доповнення та/або внесення змін до вже існуючих положень саме базових законодавчих актів ЄС, які приймаються Європейським законодавцем в межах звичайної або спеціальної законодавчої процедури. Незважаючи на квазі-законодавчу юридичну природу таких актів, у будь-якому випадку останні мають акцесорний (додатковий) характер щодо базового законодавчого акту ЄС, на підставі якого вони приймаються.

Беручи до уваги акцесорний характер положень делегованих актів Комісії ЄС, вважаємо, що для належного забезпечення приведення законодавства України у відповідність до таких актів, найбільш правильним з точки зору юридичної техніки є застосування такого способу імплементації як трансформація. Трансформація положень делегованих актів Комісії ЄС має здійснюватися шляхом прийняття окремого нормативно-правового акту на національному рівні, який би увібрав в себе положення базового законодавчого акту та делегованого акту Комісії ЄС.

Аналіз змісту Угоди про асоціацію та додатків до неї дає підстави дійти висновку, що рішення Комісії ЄС, які приймаються поза межами законодавчих процедур ЄС, адресовані певній державі-члену, групі держав-членів, юридичним та/або фізичним особам, взагалі не визначені. При цьому, Розділом II Закону України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» зазначено, що до переліку джерел *acquis Communautaire* також входять рішення інститутів ЄС, без деталізації, чи є такі рішення адресованими або такі, що позбавлені конкретного адресата [226].

Не дивлячись на той факт, що рішення Комісії ЄС, які приймаються поза межами законодавчих процедур ЄС, адресовані державі-члену, юридичній або фізичній особі у сферах конкуренції та державної допомоги, є складовим елементом *acquis* ЄС, на наш погляд, на даному етапі інтеграції України до ЄС імплементація положень даної категорії правових актів ЄС не є обов'язковою для України.

Однак, як вже було нами зазначено у розділі 2 нашої дисертаційної роботи, Комісія ЄС разом з іншими інститутами ЄС також наділена повноваженнями приймати рішення, які приймаються поза межами законодавчих процедур ЄС, без визначення конкретного адресата. Рішення без визначення конкретного адресата, зазвичай, направлені на уніфікацію певних стандартів і правил, тому для цього виду правових актів Комісії ЄС доцільним є застосування такого способу імплементації як рецепція, задля забезпечення найбільш високого рівня відповідності нормативно-правових актів України положенням таких актів.

Достатньо велика кількість правових актів Комісії ЄС приймається у формі рекомендацій та висновків, які відносяться до категорії «м'якого» права ЄС. Системний аналіз положень Угоди про асоціацію, додатків до неї та відповідних нормативно-правових актів України дає підстави дійти висновку, що кількість таких актів є достатньо великою. Юридична сила актів «м'якого» права Комісії ЄС, насамперед, знаходить свій прояв у трьох напрямках: створенні «латентних» обов'язків для держав-членів; інтерпретації положень актів вторинного права ЄС; і практична складова у вигляді самообмеження поведінки Комісії ЄС та коригуванні поведінки держав-членів та їх національних органів у майбутньому.

Не дивлячись на той факт, що акти «м'якого» права Комісії ЄС не містять в собі обов'язкових до виконання норм, вони відіграють надзвичайно важливе значення для забезпечення єдиного праворозуміння та правозастосування положень Договорів ЄС і базових законодавчих актів ЄС в межах правопорядку ЄС.

Варто зазначити, що найбільш часто юридична сила актів «м'якого» права Комісії ЄС проявляється в інтерпретації положень законодавчих регламентів, директив та рішень. Тому у випадку інтерпретації актами «м'якого» права Комісії ЄС положень законодавчих регламентів, директив та рішень, приведення чинного та майбутнього законодавства України у відповідність до таких актів має бути здійснене шляхом врахування положень

відповідного акту «м'якого» права Комісії ЄС під час здійснення імплементації положень відповідного законодавчого регламенту, директиви або рішення. Однак, коли юридична сила актів «м'якого» права Комісії ЄС знаходить свій прояв у створенні «латентних» обов'язків, вважаємо, що доречним буде застосування такого способу імплементації як трансформація.

Неабиякого значення для правильного праворозуміння та правозастосування актів вторинного законодавства ЄС відіграють рішення Суду Справедливості ЄС.

На наше глибоке переконання, українські державні інституції, які беруть безпосередню участь в процесі приведення українського законодавства у відповідність до вимог *acquis* ЄС, зобов'язані враховувати релевантну прецедентну практику Суду Справедливості ЄС, зокрема, для визначення дійсної правової природи та юридичної сили відповідного правового акту Комісії ЄС, що має важливе значення під час вирішення питання застосування того або іншого способу імплементації.

Цікаво, що Угода про асоціацію містить декілька посилянь щодо необхідності врахування Україною рішень Суду Справедливості ЄС. Так, відповідно до ст. 153 Угоди про асоціацію «... у цьому процесі (*адаптації законодавства* – П.О.) належна увага повинна приділятися відповідному прецедентному праву Європейського Суду...».

Статтею 264 Угоди про асоціацію встановлено, що «Сторони домовились, що вони застосовуватимуть статті 262, 263(3) або 263(4) цієї Угоди з використанням як джерела тлумачення критеріїв, що впливають із застосування статей 106, 107 та 93 Договору про функціонування Європейського Союзу, зокрема відповідну судову практику Суду Європейського Союзу».

Статтею 6 Додатку XVII до Угоди про асоціацію визначено, що «... положення про їх імплементацію та застосування повинні тлумачитись згідно із відповідними рішеннями Суду Європейського Союзу».

Особливо важливого значення прецедентна практика Суду Справедливості ЄС відіграє під час з'ясування справжньої юридичної сили актів «м'якого» права Комісії ЄС.

Таким чином, особливість приведення законодавства України у відповідність до правових актів Комісії ЄС полягає у необхідності визначати дійсну правову природу та юридичну силу відповідного правового акту Комісії ЄС з боку компетентних органів державної влади для забезпечення належного та ефективного вибору конкретного способу імплементації норм таких актів до національного правопорядку України у формі трансформації, рецесії або відсилки.

Беручи до уваги все зазначене вище, вважаємо, що доцільним задля забезпечення належної імплементації *acquis* ЄС, зокрема, правових актів Комісії ЄС до внутрішнього правопорядку України, вбачається необхідність у розробці та прийнятті нового національного нормативно-правового акту, в якому було б чітко визначено конкретний спосіб імплементації, який має бути використаний відповідною державною інституцією для належної імплементації положень відповідного виду правового акту Комісії ЄС, враховуючи правову природу та юридичну силу відповідного акту, з одночасним посиланням на відповідну статтю Угоди про асоціацію та/або додатка до неї, а також релевантну прецедентну практику Суду Справедливості ЄС, яка має бути врахована державною інституцією під час здійснення імплементації положень відповідного правового акту Комісії ЄС.

3.2. Проблемні питання застосування норм правових актів Комісії ЄС в межах внутрішнього правопорядку України

Процес приведення українського законодавства у відповідність до *acquis* ЄС, у тому числі, правових актів Комісії ЄС, включає в себе не тільки нормативне приведення чинного та майбутнього законодавства України у

відповідність до змісту релевантних джерел *acquis* ЄС, але також передбачає ефективне правозастосування *acquis* ЄС національними судовими органами та органами державної влади, а також здійснення національними судами активної інтерпретації національного законодавства відповідно до принципів права ЄС.

Як вже було зазначено раніше, Україна чітко обрала для себе євроінтеграційний та євроатлантичний напрямки свого подальшого розвитку, що закріплено на рівні Конституції України. Для цього Україна має не тільки забезпечити виконання взятих на себе зобов'язань за Угодою про асоціацію, але також зробити все можливе з метою досягнення стану повної відповідності критеріям повноправного членства в ЄС, які висувуються ЄС до кожної держави-кандидата, що має намір вступити до Союзу.

З цього приводу варто зауважити, що третій копенгагенський критерій вступу до ЄС також підкреслює необхідність у спроможності відповідної держави-кандидата створити інституційні та правові умови для належного застосування та імплементації *acquis* ЄС судовими установами та органами державної влади [247].

Д. Галушко зазначає, що аналіз досвіду адаптації національного законодавства європейських держав дає підстави зробити висновки, що результатом активного використання різноманітних механізмів законодавчої апроксимації є інтенсифікація діяльності національних судів у вигляді інтерпретації національного законодавства в дусі правових стандартів ЄС. Він підкреслює, що одним із базових механізмів приведення національного законодавства у відповідність до права ЄС виступає тлумачення норм вітчизняного законодавства в дусі норм права ЄС не тільки під час правотворення, але й під час правозастосування [248, с. 156, 157].

І. Яковюк виділяє два окремі аспекти адаптації законодавства України до *acquis* ЄС: формальний, який передбачає приведення національного законодавства у відповідність до *acquis communautaire*, та практичний, який полягає у створенні умов, необхідних для застосування адаптованого законодавства. Він також погоджується із думкою Н. Сюр, що адаптація

законодавства до *acquis* ЄС – це послідовний процес наближення правової системи держави, включаючи законодавство, правотворчість, юридичну техніку, практику, правозастосування, до правової системи ЄС відповідно до критеріїв, що висуваються Союзом до держав, які мають намір до нього приєднатися [233, с. 46].

О. Попова, у свою чергу, виокремлює три окремі стадії імплементації права ЄС: транспозиція (*transposition*), забезпечення реалізації права ЄС (*realization*) та забезпечення виконання (*enforcement*). Забезпечення реалізації права ЄС (*realization*) включає в себе різноманітні практичні дії, які здійснюють національні органи відповідної держави з метою ефективного функціонування права ЄС. У цьому процесі держава забезпечує відповідність не лише виходячи з букви закону в цілому, а й зі змісту конкретної правової норми [249, с. 203].

Л. Гуїллауме (англ. – *Guillaume Van der Loo*) та Т. Ахвелідіані (англ. – *Tinatin Akhvelidiani*) відзначають, що не дивлячись на той факт, що положення Угоди про асоціацію не ґрунтуються на принципі гомогенності, надзвичайно важливе значення має те, наскільки ефективно та правильно положення *acquis* ЄС інтерпретуються та використовуються судовими органами держави, яка виступає другою стороною Угоди про асоціацію. Наприклад, забезпечення такого стану, при якому норми права ЄС будуть інтерпретуватися та застосовуватися в Україні, Грузії та Молдові, так само як в ЄС, забезпечить компанії, які здійснюють свою економічну діяльність на території ЄС впевненістю, що їх діяльність повністю відповідає чинним нормам та стандартам ЄС [250, с. 6].

Важливість застосування положень вже приведеного у відповідність національного законодавства та активна інтерпретація положень національного законодавства асоційованої держави відповідно до положень *acquis* ЄС додатково визнається на офіційному рівні самою Комісією ЄС.

У своїй білій книзі «Про підготовку асоційованих держав Центральної та Східної Європи до інтеграції у внутрішній ринок Союзу» 1995 р., Комісія Європейських Співтовариств підкреслила, що основною проблемою

асоційованих країн під час наближення їх національного законодавства у сфері внутрішнього ринку виступає не законодавча апроксимація правових норм таких країн з *acquis communautaire*, а належна адаптація таких норм адміністративними, судовими інститутами та суспільством до такого стану, коли наближене законодавство буде працювати на практиці [251, с. 23]. Тому, враховуючи плани України щодо набуття статусу повноправного членства в ЄС, ми маємо також враховувати зазначену думку Комісії.

Як вже була зазначено у розділі 2 нашої дисертаційної роботи, всі правові акти Комісії ЄС за свою юридичною силою, взагалі, можуть бути обов'язковими або необов'язковими до виконання (якими у своїй переважній більшості є акти «м'якого» права). Сфера територіальної дії правових актів Комісії ЄС обмежується кордонами ЄС (за виключенням деяких актів, які мають экс-територіальну дію).

Україна на сьогоднішній день не є членом ЄС, тому юридичних механізмів, які би наділяли обов'язковою юридичною силою норми актів інститутів ЄС, у тому числі Комісії ЄС, на сьогоднішній день не існує. Жодним національним нормативно-правовим актом або на міжнародному рівні питання юридичної сили актів вторинного права ЄС не врегульовано, такі акти не є обов'язковими до застосування на території України судовими органами та органами державної влади.

Наразі таке положення також відсутнє й в тексті власне Угоди про асоціацію та додатках до неї. В преамбулі до Угоди про асоціацію лише зазначено, що «Сторони зобов'язуються забезпечувати поступову адаптацію законодавства України до *acquis* ЄС відповідно до напрямів, визначених у цій Угоді, та забезпечувати її ефективне виконання» [227].

Угода про асоціацію є одним із міжнародно-правових договорів, які складають частину національного законодавства України. Відповідно до ст. 9 Конституції України, всі чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України [220]. Частиною 1 статті 19 Закону

України «Про міжнародні договори України» визначено, що чинні міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства і застосовуються у порядку, передбаченому для норм національного законодавства [252]. Відповідно до ч. 2 ст. 19 Закону України «Про міжнародні договори України» якщо міжнародним договором України, який набрав чинності в установленому порядку, встановлено інші правила, ніж ті, що передбачені у відповідному акті законодавства України, то застосовуються правила міжнародного договору [252].

Керуючись зазначеними положеннями національного законодавства України, центральні органи державної влади, зокрема Міністерство зовнішніх справ України та Міністерство юстиції України, у своїх інформаційних листах також зазначають, що Угода про асоціацію є частиною національного законодавства України [253; 254].

На наш погляд, однією з основних проблем низького рівня правозастосування в межах національного правопорядку України норм *acquis* ЄС, складовим елементом якого також виступають правові акти Комісії ЄС, є відсутність як на доктринальному, так й на офіційному державному рівні чіткої відповіді на питання щодо наявності у відповідних нормах Угоди про асоціацію прямої дії в межах національного правопорядку України.

Так, В. Чайковська вважає, що норми Угоди про асоціацію не мають прямої дії, а можливість застосування окремих норм та положень Угоди як норм прямої дії на рівні національного законодавства України можливе лише шляхом прийняття окремого закону, що дозволить уникнути неоднакової правозастосовної практики [255, с. 112].

І. Бенедисюк, О. Гумега, М. Доманська, Б. Львов, О. Марченко, В. Москаленко та Н. Пляс також визнають, що норми Угоди про асоціацію не можуть розглядатися як норми прямої дії, які з набранням чинності потребують застосування, оскільки Україна лише зобов'язалася забезпечити поступову

адаптацію законодавства України до правових норм *acquis* ЄС відповідно до визначених у цій Угоді напрямів [256, с. 23].

При цьому, Суд Європейських Співтовариств зауважив, що норма будь-якого міжнародного договору, у тому числі угоди про асоціацію з третіми країнами, може мати пряму дію, коли така норма відповідає одночасно трьом критеріям: вона повинна бути сформульована чітко та ясно; її застосування відповідними національними органами, у тому числі судовими, можливе без здійснення будь-яких додаткових заходів; така норма наділяє фізичну або юридичну особу приватного права суб'єктивними правами, які можуть бути захищені національними судами [66; 257].

Варто також зазначити, що питання прямої дії норм Угоди про асоціацію також виступало предметом судового розгляду Верховним Судом в Україні під час вирішення питання наявності або відсутності прямої дії норми ст. 198 Угоди про асоціацію.

Зокрема, Касаційним господарським судом у складі Верховного Суду у своїй постанові від 04.07.2019 р. в межах справи № 910/4947/18 зроблено правовий висновок, що стаття 198 Угоди про асоціацію може застосовуватися як норма прямої дії, оскільки вона встановлює нові стандарти захисту прав інтелектуальної власності. Суд також зазначив, що у главі 9 «Інтелектуальна власність» розділу 4 «Торгівля і питання, пов'язані з торгівлею» Угоди про асоціацію, списку законодавства і термінів імплементації взагалі не встановлено [258].

У зв'язку з тим, що наразі відсутній єдиний підхід щодо наявності у відповідних норм Угоди про асоціацію прямої дії в межах національного правопорядку України, можливість застосування таких положень є дещо ускладненою та неоднозначною з боку відповідних судових та державних органів.

В результаті чого, норми Угоди про асоціацію, які повністю відтворюють зміст положень відповідних правових актів Комісії ЄС, не можуть бути застосовані фізичними та юридичними особами під час розгляду

національними судами або адміністративними органами справ, предметом розгляду яких виступають питання, які врегульовані положеннями Угоди про асоціацію [259, с. 364].

Таким чином, питання наявності у норм Угоди про асоціацію прямої дії має бути вирішено шляхом прийняття окремого нормативно-правового акту у вигляді закону, який би чітко встановлював підстави та порядок застосування таких норм судовими установами та іншими державними органами.

Особливого значення під час здійснення імплементації положень *acquis* ЄС відіграють рішення вищих судових установ держав, з якими були укладені Угоди про асоціацію та які виявили бажання стати повноправними членами ЄС, зокрема рішення Конституційних та Верховних Судів.

З цього приводу М. Матаїжа зазначає, що взагалі не існує будь-яких перепон, які перешкоджають національним суддям здійснювати власну інтерпретацію існуючого національного законодавства, вже адаптованого національного законодавства та положень Угоди про асоціацію з урахуванням чинного *acquis*, створюючи правове підґрунтя для застосування права ЄС у відповідній державі ще до її офіційного вступу до ЄС [260, с. 309, 310].

С. Родін вважає, що національні суди асоційованих держав можуть без будь-яких перешкод здійснювати інтерпретацію національного законодавства у відповідності до угоди про асоціацію, беручи до уваги відповідне *acquis communautaire*, у тому числі, використовуючи актуальну практику Суду ЄС. Вона переконана, що така практика у своєму кінцевому результаті призведе до поступового визнання прямої дії самовиконуваних положень угоди про асоціацію, а у деяких випадках – актів *acquis* ЄС [261, с. 95].

Ми також поділяємо зазначені вище погляди європейських науковців та вважаємо, що активне правозастосування українськими судами положень Угоди про асоціацію та інших джерел *acquis* ЄС повністю відповідає взятим Україною на себе зобов'язанням за Угодою про асоціацію, відповідно до яких остання повинна забезпечити приведення свого чинного та майбутнього законодавства у відповідність до *acquis* ЄС.

Рушійною силою у забезпеченні правового підґрунтя для застосування положень Угоди про асоціацію та *acquis* ЄС виступають Конституційні Суди асоційованих держав та держав – членів ЄС, які відносно недавно стали повноправними членами ЄС.

І. Брацук з цього приводу зазначає, що конституційні суди нових держав-членів відіграють надзвичайно важливу роль в процесі імплементації права ЄС у національні правопорядки таких держав. Зокрема, Конституційні Суди Чехії та Естонії, а також Конституційний Трибунал Польщі свого часу розглядали важливі питання співвідношення національних (конституційних) норм та актів інститутів ЄС в контексті дії принципів верховенства права та прямої дії норм права ЄС. Саме завдяки активній позиції Конституційних Судів Чехії, Естонії та Конституційного Трибуналу Польщі було започатковано активне правозастосування положень *acquis* ЄС судовими органами таких держав під час розгляду відповідних спорів на національному рівні [262, с. 44–50].

Як вже було зазначено нами раніше, акти вторинного права ЄС, зокрема, правові акти Комісії ЄС, не розповсюджують свою дію та не є обов'язковими для України у зв'язку з тим, що остання на сьогоднішній день не є членом ЄС, не ратифікувала Договори ЄС, які покладають такий обов'язок на держав-членів.

Однак, незважаючи на це, Конституційний Суд України та Верховний Суд України активно застосовують у своїй правозастосовній практиці норми актів вторинного права ЄС.

В. Кампо з цього приводу підкреслює, що судді Конституційного Суду України вбачають необхідність у більш активному застосуванні елементів *acquis* ЄС у своїх рішеннях через активну українську про-європейську політику та прагнення України врешті-решт здобути членство в ЄС [263, с. 54–55].

В практиці Конституційного Суду України можна виокремити лише два рішення, в яких судьями Конституційного Суду України були зроблені безпосередні посилання на положення відповідних актів вторинного права ЄС, що були використані судьями у мотивувальних частинах прийнятих рішень.

У рішенні Конституційного Суду України у справі № 2/2007 від 12.06.2007 р. розглядалося питання відповідності Конституції України (конституційності) відповідних норм Закону України «Про політичні партії в Україні». Визнаючи встановлену заборону фінансування політичних партій із чітко окресленого кола джерел конституційною, судді Конституційного Суду України задля обґрунтування своєї позиції зробили посилення на відповідні положення Регламенту (ЄС) № 2004/2003 Європейського Парламенту та Ради Європейського Союзу «Про статус і фінансування політичних партій на європейському рівні» від 04.11.2003 р., яким визначені додаткові вимоги щодо обов'язковості утворення політичних партій загальноєвропейського рівня щонайменше у чверті держав-членів, обов'язкової участі їх у виборах до Європейського Парламенту та інших жорстких обмежень у фінансуванні [264].

У другому рішенні у справі № 1-16/2007 від 16.10.2007 р., Конституційний Суд України на підтвердження правомірності встановлення у низці законодавчих актів України граничного віку перебування на державній службі застосував положення Директиви Ради ЄС 2000/78/ЄС від 27.11.2000 р., якою визначено, що держави-члени можуть визначати, що різниця у ставленні за ознакою віку не становить дискримінацію, якщо в контексті національного права вона є об'єктивно та раціонально обґрунтованою правомірною метою, включаючи легітимну політику у сфері працевлаштування, ринку праці і завдань професійного навчання, та якщо засоби досягнення такої мети є належними і необхідними [265].

Досить незрозумілим є той факт, що судді Конституційного Суду України у своїй правозастосовній діяльності практично не застосовують положення Угоди про асоціацію. Більше того, в ухвалі Великої палати Конституційного Суду України від 10.10.2019 р. у справі № 1-195/2019(4549/19) Суд зауважив, що до компетенції Конституційного Суду України не віднесено питання контролю відповідності положень нормативно-правових актів України міжнародним договорам, ратифікованим у визначеному законом порядку, тому

відповідність положень нормативно-правових актів України Угоді про асоціацію не входить до сфери компетенції суду [266].

У рішенні Другого сенату Конституційного Суду України від 21.07.2021 р. у справі № 3-107/2020(221/20) Судом на обґрунтування власної позиції зазначено, що з урахуванням міжнародних зобов'язань України відповідно до Угоди про асоціацію, Конституційний Суд України доходить висновку, що мета ухвалення Закону № 580 є легітимною й обумовлена суспільним інтересом у реформуванні системи органів правопорядку в частині створення такого органу виконавчої влади, як поліція [267].

Хоча прецедентна практика Конституційного Суду України не відзначається активним застосуванням положень Угоди про асоціацію та актів *acquis* ЄС, зазначені судові рішення є яскравим прикладом того, як Конституційний Суд України під час вирішення питання відповідності Конституції України (конституційності) нормативно-правових актів України може застосовувати та інтерпретувати відповідні акти *acquis* ЄС з метою забезпечення належного рівня імплементації *acquis* ЄС.

Варто також зазначити, що спільною рисою, яка об'єднує всі зазначені вище рішення Конституційного Суду України, є відсутність будь-якого визначення правових підстав, відповідно до яких Конституційним Судом України були застосовані положення таких актів вторинного права ЄС.

У свою чергу, суди загальної юрисдикції активно застосовують норми Угоди про асоціацію та *acquis* ЄС, а в деяких випадках навіть здійснюють власний правовий аналіз та інтерпретацію правових актів Комісії ЄС.

У зв'язку із набуттям чинності у повному обсязі Угоди про асоціацію 01.09.2017 р., в силу ст. 9 Конституції України, у випадку виникнення колізії між нормами національного законодавства та положеннями Угоди про асоціацію, Верховний Суд визнає примат норм Угоди про асоціацію та активно застосовує норми Угоди про асоціацію в якості національного джерела права.

Окрім положень ст. 9 Конституції України, додатково правовою підставою для застосування Верховним Судом положень Угоди про асоціацію

слугує п. 14 постанови Пленуму Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ «Про застосування судами міжнародних договорів України при здійсненні правосуддя» від 19.12.2014 р. № 13, в якій зазначено, що суди при здійсненні правосуддя можуть застосовувати норми міжнародних договорів безпосередньо як частину законодавства України, якщо вжиття відповідних заходів належить до компетенції суду або якщо вони сформульовані в міжнародному договорі як норми прямої дії [268].

Важливість правових висновків Верховного Суду для забезпечення сталості та єдності судової практики прямо впливає із законодавчо встановленого процесуального обов'язку судів першої та апеляційної інстанцій враховувати висновки щодо застосування відповідних норм права у подібних правовідносинах, викладених у постановах Верховного Суду. Відповідно до ч. 1 ст. 36 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», Верховний Суд є найвищим судом у системі судоустрою України, який забезпечує сталість та єдність судової практики у порядку та спосіб, визначені процесуальним законом [269].

На сьогоднішній день судді Верховного Суду, особливо Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду, активно застосовують положення Угоди про асоціацію, а в деяких випадках, навіть вирішують питання відповідності національних нормативно-правових актів положенням актів *acquis* ЄС та здійснюють інтерпретацію таких нормативно-правових актів відповідно до принципів та стандартів ЄС.

Гарним прикладом слугує постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 31.05.2021 р. у справі № 640/8656/19, в межах якої колегія суддів Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду розглянула справу, в якій позивач просив суд визнати протиправними та нечинними відповідні підзаконні нормативно-правові акти України у зв'язку із тим, що такі акти суперечать пункту «а» статті 3 Регламенту Комісії (ЄС))

№ 911/2004 від 29 квітня 2004 р. щодо впровадження Регламенту (ЄС) № 1760/2000 Європейського Парламенту та Ради (ЄС).

Не дивлячись на той факт, що суд чітко зазначив про неможливість застосування положень регламенту Комісії ЄС № 911/2004 від 20.04.2004 р. на території України, останній здійснив комплексний правовий аналіз відповідності оскаржуваних підзаконних нормативно-правових актів положенням Регламенту Комісії ЄС № 911/2004 від 20.04.2004 р. та дійшов до висновку, що «відсутні підстави вважати, що оскаржуваний акт не узгоджується із зазначеним законодавством ЄС» [270].

Активне правозастосування положень правових актів Комісії ЄС здійснюється українськими національними судами у сфері торгівлі між Україною та ЄС, тому під час розгляду податкових та митних спорів українські суди активно застосовують положення Угоди про асоціацію разом з відповідними правовими актами Комісії ЄС.

Прикладом може слугувати постанова Шостого апеляційного адміністративного суду від 13.05.2021 р. у справі № 320/1445/20, в якій суд апеляційної інстанції застосував положення Угоди про асоціацію та рішення Комісії ЄС № 2007/C83/01, досліджуючи питання протиправності рішення податкового органу [271].

В межах справи № 420/4162/20 Одеський окружний адміністративний суд досліджував питання протиправності постанови Держпродспоживслужби в Одеській області. У своєму рішенні від 28.09.2020 р. судом були проаналізовані та застосовані положення Регламенту Комісії ЄС № 37/2010 від 22.12.2009 р. та зроблено висновок, що законодавство України про безпечність та окремі показники якості харчових продуктів на сьогоднішній день гармонізується та адаптується до міжнародних стандартів і згідно із п. 252 Плану заходів з виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, що затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 25.10.2017 р. № 1106, відповідні норми щодо

максимальних меж залишків фармакологічно активних речовин та їх класифікації в харчових продуктах тваринного походження повинні бути запроваджені у відповідність із законодавством ЄС до 31.12.2020 р., тому положення Регламенту Комісії ЄС 37/2010 від 22.12.2009 р. можуть бути застосовані в даному випадку [272].

Беручи до уваги все зазначене вище, можна із впевненістю стверджувати, що у зв'язку із набуттям чинності у повному обсязі Угоди про асоціацію 01.09.2017 р., національні судові установи активно застосовують положення Угоди про асоціацію разом із релевантними нормами актів вторинного законодавства ЄС, зокрема, правових актів Комісії ЄС.

На наше глибоке переконання, активне застосування українськими судами *acquis* ЄС крізь призму взятих на себе Україною зобов'язань, визначених Угодою про асоціацію, має надзвичайно важливе значення для здійснення ефективної та належної імплементації положень *acquis* ЄС у внутрішній правопорядок України та слугують додатковою підставою для вирішення правових колізій для інших компетентних органів державної влади, на які покладено обов'язок із приведення українського законодавства у відповідність до *acquis* ЄС.

Проаналізувавши релевантну судову практику в Україні можна дійти висновку, що спільною проблемою судів загальної юрисдикції та Конституційного Суду України виступає відсутність юридичної підстави, яка б надавала їм право на безперешкодне правозастосування норм вторинного законодавства ЄС під час розгляду спорів, предметом яких виступають сфери, передбачені положеннями Угоди про асоціацію.

Вважаємо, що одним із можливих способів вирішення зазначеної проблеми є розробка та прийняття Верховною Радою України окремого спеціального закону про імплементацію Угоди про асоціацію, який би чітко визначав підстави та порядок застосування норм Угоди про асоціацію на національному рівні, а також передбачав підстави, коли відповідні норми *acquis*

ЄС можуть бути застосовані в межах внутрішнього правопорядку України судовими та іншими державними органами.

Варто зазначити, що Україна вже має позитивний досвід з імплементації Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод за допомогою використання двоступеневого способу імплементації норм міжнародного договору. Так, Законом України «Про ратифікацію Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, Першого протоколу та протоколів № 2, 4, 7 та 11 до Конвенції» від 17.07.1997 р. Україною було ратифіковано Конвенцію про захист прав людини і основоположних свобод з відповідними протоколами до неї [273].

В подальшому, з метою впровадження в українське судочинство та адміністративну практику європейських стандартів прав людини, Верховною Радою України було прийнято спеціальний Закон України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» від 23.02.2006 р. № 3477-IV. Відповідно до ст. 17 цього Закону суди застосовують при розгляді справ Конвенцію та практику Суду як джерело права [274, ст. 17].

Прийняття спеціального закону про імплементацію Угоди про асоціацію допоможе вирішити проблему невизначеності у застосуванні судовими органами та органами державної влади норм Угоди про асоціацію, а також відповідних норм *acquis* ЄС. Такий закон має врегулювати питання щодо визначення місця *acquis* ЄС в загальній системі норм права України, а також надати відповідь на питання, коли та за наявності яких умов судові та адміністративні органи будуть наділені правом безпосередньо застосовувати норми Угоди про асоціацію та, зокрема, норми правових актів Комісії ЄС, у своїй правозастосовній діяльності.

Позитивний досвід з прийняття спеціального законодавчого акту на національному рівні мають країни, які наразі є повноправними членами в ЄС, а також країни, які не є членами ЄС, однак є членами Європейського економічного простору.

Так, у 2001 р. парламентом Хорватії разом із ратифікацією Угоди про стабілізацію та асоціацію одночасно був прийнятий закон про імплементацію Угоди про стабілізацію та асоціацію між Хорватією та ЄС, в якому було чітко передбачено обов'язок імплементувати *acquis* ЄС, яке передбачено в Угоді про стабілізацію та асоціацію між Хорватією та ЄС. Зазначеним законом також було передбачено, що у разі невиконання такого обов'язку у визначений строк, у випадку виникнення колізії між національним законодавством та відповідним джерелом *acquis* ЄС, застосуванню підлягали положення *acquis* ЄС [275].

Іншим прикладом є Норвегія, парламент якої в 1992 р. прийняв закон про імплементацію Угоди про Європейський економічний простір (англ. – the Agreement on the European Economic Area), відповідно до якого норми Угоди про Європейський економічний простір та вторинне законодавство ЄС, яке має бути застосоване в рамках даної угоди, має повний примат над нормами національного права, які їм суперечать. Даний закон також передбачав, що регламенти ЄС мають бути впроваджені у національний правопорядок Норвегії без будь-яких змін, а імплементація директив ЄС має відбуватися на власний розсуд, з використанням методів та способів на власний розсуд [275].

Таким чином, одним із способів вирішення проблеми низького рівня правозастосування норм Угоди про асоціацію та *acquis* ЄС є прийняття спеціального закону про імплементацію Угоди про асоціацію, в якому необхідно чітко визначити місце норм Угоди та актів *acquis* ЄС у внутрішньому правопорядку України, надавши судовим та іншим державним органам можливість застосовувати такі акти в якості повноправного джерела права України з метою забезпечення належної імплементації таких актів та виконання Україною обов'язків, покладених на неї Угодою про асоціацію.

Іншим можливим способом вирішення проблеми щодо відсутності юридичної підстави для правозастосування актів *acquis* ЄС в межах внутрішнього правопорядку України є внесення відповідних змін до Конституції України. Переважна більшість держав – членів ЄС для наділення обов'язковою юридичною силою норм права ЄС на національному рівні внесли

відповідні зміни до своїх конституцій, в яких вони передбачили окремі положення, які визначають верховенство права та пряму дію норм права ЄС.

Наприклад, статтею 91 Конституції Республіки Польща передбачено, що у випадку коли угода, яка ратифікована Польською Республікою, виступає основою для функціонування міжнародної організації та у випадку, коли така угода передбачає, що право, створене такою організацією, має пряму дію та наділена верховенством у випадку виникнення правової колізії, норми такого права наділені у внутрішньому правопорядку Польської Республіки такою ж самою юридичною силою [276, ст. 91].

Відповідно до ст. 8 Конституції Португальської Республіки чітко визначено, що положення договорів, які регулюють діяльність Європейського Союзу та норми, які приймаються відповідними інститутами під час виконання покладених на них обов'язків, безпосередньо застосовуються у внутрішньому правопорядку Португалії відповідно до права Союзу та відповідно до основоположних принципів демократичної держави, які базуються на верховенстві права [277, ст. 8].

У подальшому, Португалією та Польщею на підставі цих конституційних положень були ратифіковані установчі Договори ЄС.

Ми переконані, що на етапі вступу України до ЄС було б доречним, щоб Верховна Рада України розглянула питання про доцільність внесення змін до статті 9 Конституції України, пов'язані з юридичною силою та прямою дією норм актів ЄС в межах внутрішнього правопорядку України, як це було зроблено в Республіці Польща та Португальській Республіці.

Варто також зазначити, що поряд із питанням невизначеності юридичної підстави для застосування актів *acquis* ЄС в Україні, існують також інші проблеми, які мають негативний вплив на правозастосування норм правових актів Комісії ЄС: проблеми із забезпеченням належного офіційного перекладу джерел *acquis* ЄС; відсутність комплексної юридичної підготовки суддів та інших державних службовців з права ЄС; відсутність належного фінансування з боку держави щодо забезпечення підготовки кваліфікованих кадрів з права ЄС.

Висновки до Розділу 3

1. Однією із обов'язкових передумов вступу до ЄС будь-якої європейської держави є відповідність держави-кандидата третьому копенгагенському критерію, сутність якого полягає у нормативній спроможності такої держави забезпечувати ефективну імплементацію положень джерел *acquis* ЄС до свого внутрішнього правопорядку. У положеннях Угоди про асоціацію та релевантних національних нормативно-правових актів наразі відсутній єдиний загальновизнаний термін, який використовується для позначення загального процесу приведення чинного та майбутнього українського законодавства у відповідність до *acquis* ЄС. Найбільш вживаними термінами, що використовуються для позначення такого процесу є «адаптація», «гармонізація» та «імплементація», які є різними за своєю суттю, механізмами та юридичними наслідками. Дослідження змісту зазначених понять та аналіз положень Угоди про асоціацію дає підстави дійти висновку, що імплементація є найбільш вживаним поняттям, яким позначається процес приведення українського законодавства у відповідність до *acquis* ЄС, який, зазвичай, здійснюється шляхом застосування таких способів як трансформація, рецепція та відсилка.

2. Доведено, що вибір конкретного способу імплементації положень правових актів Комісії ЄС безпосередньо залежить від правової природи та юридичної сили відповідного правового акту Комісії ЄС. Так, у випадку, коли відповідний правовий акт Комісії ЄС закріплює гомогенні правила поведінки або стандарти, що є характерним для імплементаційних регламентів, імплементаційних рішень та рішень *sui generis* Комісії ЄС, які приймаються поза межами законодавчих процедур ЄС, доцільним є застосування такого способу імплементації як рецепція. У свою чергу, імплементаційні директиви, делеговані регламенти, делеговані рішення, делеговані директиви та акти «м'якого» права Комісії ЄС можуть бути імплементовані до національного правопорядку України шляхом застосування такого способу імплементації як

трансформація, з обов'язковим врахуванням економічних, правових, соціальних та інших особливостей розвитку України.

3. Для належного приведення чинного та майбутнього законодавства України у відповідність до положень правових актів Комісії ЄС також вбачається необхідність у використанні релевантної прецедентної практики Суду Справедливості ЄС з метою визначення справжньої правової природи та юридичної сили відповідного правового акту Комісії ЄС.

4. Вважаємо, що для належного врахування всіх особливостей правових актів Комісії ЄС доцільним є розробка та прийняття Україною єдиного нормативно-правового акту на національному рівні, в якому було б чітко визначено конкретний спосіб імплементації, який має застосовуватися для впровадження положень відповідного джерела *acquis* ЄС, зокрема, правових актів Комісії ЄС, з урахуванням дійсної правової природи та юридичної сили відповідного акту, з одночасним посиленням на відповідну статтю Угоди про асоціацію та/або додатку до неї, а також релевантну прецедентну практику Суду Справедливості ЄС, яка має бути врахована відповідним суб'єктом нормотворення.

5. Визначено, що одним із важливих складових елементів процесу імплементації джерел *acquis* ЄС виступає спроможність судових установ та відповідних органів державної влади активно застосовувати вже адаптоване українське законодавство, а також спроможність здійснювати інтерпретацію положень чинного законодавства України відповідно до положень *acquis* ЄС, зокрема, правових актів Комісії ЄС.

6. У зв'язку з тим, що більшість положень правових актів Комісії ЄС знаходять своє відображення у відповідних статтях Угоди про асоціацію та додатках до неї, однією із основних проблем низького рівня правозастосування таких положень є відсутність, як на офіційному, так й на доктринальному рівнях, єдиного підходу щодо можливості застосування відповідних положень в якості норм прямої дії в межах правопорядку України.

7. Здійснивши аналіз релевантної прецедентної практики Конституційного Суду України та Верховного Суду з'ясовано, що другою проблемою щодо застосування норм *acquis* ЄС, зокрема правових актів Комісії ЄС, є відсутність юридичної підстави для застосування судами норм *acquis* ЄС в межах правопорядку України.

8. З метою вирішення зазначеної проблеми, вбачається нагальна потреба у розробці та прийнятті Верховною Радою України спеціального Закону України щодо імплементації Угоди про асоціацію, який би чітко передбачав підстави та механізми застосування відповідних *acquis* ЄС на національному рівні, а також підстави, коли норм *acquis* ЄС можуть бути безпосередньо застосовані в межах внутрішнього правопорядку України. Позитивний досвід з прийняття такого нормативно-правового акту вже наявний в Україні та інших європейських країнах.

9. Визначено, що на етапі вступу України до ЄС було б доречним, щоб Верховна Рада України розглянула питання про доцільність внесення змін до статті 9 Конституції України, пов'язані з юридичною силою та прямою дією норм актів ЄС в межах внутрішнього правопорядку України, як це було зроблено в Республіці Польща та Португальській Республіці.

10. Додатковими проблемами, які мають негативний вплив на рівень правозастосування правових актів Комісії ЄС є відсутність належного офіційного перекладу *acquis* ЄС, відсутність комплексної юридичної підготовки суддів та інших державних службовців з права ЄС, відсутність належного фінансування з боку держави для здійснення підготовки відповідних кваліфікованих кадрів з права ЄС.

ВИСНОВКИ

У дисертації здійснено теоретичне узагальнення й вирішення наукового завдання, яке полягає у визначенні та встановленні особливостей правових актів Комісії ЄС в правопорядках ЄС та України.

Основні висновки, отримані в результаті дослідження, полягають у такому:

1. Комісія ЄС є одним із перших наднаціональних інститутів ЄС, який за своєю природою та повноваженнями є інститутом *sui generis*, аналогів якого на сьогоднішній день взагалі не існує. Першою інституційною моделлю сучасної Комісії ЄС є Верховний Орган, який було створено в межах Європейського Співтовариства вугілля та сталі в 1952 р. та наділено широкими владно-управлінськими повноваженнями виключно у сфері виробництва вугілля та сталі. У подальшому, у зв'язку з поглибленням процесу європейської інтеграції, державами-членами в рамках Договору про ЄЕС та Договору про Євратом були створені Комісія Європейського Економічного Співтовариства та Комісія Євратому. У 1965 р. дві Комісії та Верховний Орган було об'єднано в єдиний інститут – Комісію Європейських Співтовариств, який у зв'язку із набранням чинності Лісабонським Договором в 2009 р. отримав сучасну назву – Комісія ЄС.

Сучасна Комісія ЄС виконує чотири основні групи функцій: 1) функцію з ініціювання політичних та законодавчих змін; 2) квазі-законодавчу функцію; 3) виконавчу (адміністративну) функцію; та 4) функцію із забезпечення виконання положень Договорів ЄС та актів вторинного права ЄС.

2. Визначено, що розвиток правових актів Комісії ЄС починається з моменту створення Верховного Органу в рамках ЄСВС в 1952 р., який було наділено повноваженнями з прийняття виключно трьох видів правових актів: рішень, рекомендацій та висновків. У зв'язку із поступовим розширенням сфер

повноважень Європейських Співтовариств, зазнавали різноманітних змін й правові акти Комісії ЄС.

На сьогоднішній день перелік правових актів, які приймає Комісія ЄС, визначено в ст. 288 ДФЄС. При цьому, передбачений в ст. 288 ДФЄС перелік актів не є вичерпним. Відмінною рисою сучасної системи правових актів Комісії ЄС є наявність у Комісії ЄС власних дискреційних повноважень з прийняття великої кількості нестандартних (атипічних) актів, які мають різноманітні зовнішні форми та сфери застосування, більшість з яких взагалі не передбачені Договорами ЄС.

Усі наявні на сьогоднішній день правові акти Комісії ЄС можна класифікувати на відповідні групи відповідно до чітко визначених критеріїв. Загально визнаною є класифікація правових актів Комісії ЄС відповідно до юридичної сили відповідного правового акту. За своєю юридичною силою всі правові акти Комісії ЄС можна класифікувати на акти, норми яких створюють обов'язковий характер та норми актів, які створюють необов'язковий (рекомендаційний характер).

3. Ключовими ознаками, які притаманні виключно правовим актам Комісії ЄС є: 1. Наявність чітко визначеної юридичної підстави для прийняття такого акту передбачена положеннями Договорів ЄС, положеннями обов'язкових до виконання актів Союзу або відсутність чітко визначеної юридичної підстави, яка ґрунтується виключно на власне сформованій адміністративній практиці Комісії ЄС; 2. Обов'язкове зазначення в преамбулі такого акту юридичних і фактичних підстав для його прийняття; 3. Відповідність такого акту фундаментальним принципам та цінностям ЄС; 4. Обов'язковий характер положень такого акту або створення певних юридичних та/або практичних наслідків для відповідних адресатів; 5. Різноманітність зовнішніх форм.

Беручи до уваги всі зазначені вище ознаки, запропоновано власне визначення поняття «правовий акт Комісії ЄС» – це акт, який приймається Комісією ЄС на підставі положень Договорів ЄС, відповідного законодавчого

акту ЄС або на підставі власної усталеної адміністративної практики, з метою виконання покладених на Комісію ЄС завдань та функцій, що містить в собі обов'язкові до виконання норми, або норми, які направлені на створення певних наслідків юридичного або практичного характеру для чітко визначеного або невизначеного кола адресатів.

4. Аналіз положень статей 290 та 291 ДФЄС дає підстави дійти до висновку, що Комісія ЄС наділена повноваженнями приймати два окремі види квазі-законодавчих правових актів: імплементаційні та делеговані акти. Юридичною підставою для прийняття імплементаційних актів Комісії ЄС виступає одночасна наявність двох умов: наявність політичної волі Європейського Парламенту та/або Ради ЄС; зовнішнє відображення такої волі в абзаці, пункту чи статті саме юридично обов'язкового акту Союзу. За своєю правовою природою імплементаційні акти можна віднести до категорії незаконодавчих актів вторинного права ЄС, які направлені на деталізацію положень конкретно визначеного юридично-обов'язкового акту Союзу. Імплементаційні акти Комісії ЄС мають ідентичну юридичну силу з актом, на підставі якого Комісія ЄС приймає відповідний імплементаційний акт.

5. Встановлено, що юридичною підставою для прийняття делегованих актів Комісією ЄС виступає політична воля Європейського законодавця, яка знаходить свій зовнішній прояв в положеннях виключно законодавчих актів ЄС: регламентах, директивах, рішеннях. Системний аналіз змісту делегованих актів Комісії ЄС та релевантної практики Суду Справедливості ЄС дає змогу віднести зазначені акти до категорії квазі-законодавчих актів вторинного права ЄС, які приймаються для доповнення або внесення змін до несуттєвих елементів відповідного базового законодавчого акту ЄС.

За своєю юридичною силою делеговані акти Комісії ЄС є обов'язковим до виконання для відповідних адресатів лише у випадку, коли положення базових законодавчих актів, на підставі яких приймаються делеговані акти, теж створюють обов'язкову юридичну силу. Делеговані акти Комісії ЄС мають загальну сферу дії, норми таких актів можуть бути безпосередньо застосовані

заінтересованими особами під час судових проваджень у національних судах (пряма дія), норми таких актів мають беззаперечний пріоритет у застосуванні у випадку, коли акти національного законодавства відповідної держави-члена суперечать нормам делегованих актів Комісії ЄС.

6. Виокремлено такі переваги сучасної системи делегування квазі-законодавчих повноважень Комісії ЄС: прискорення тривалого та бюрократизованого процесу прийняття рішень на рівні ЄС; покращення гнучкості процесу прийняття важливих рішень на рівні ЄС; вдосконалення якості текстів правових актів ЄС; зменшення загального навантаження на законодавця ЄС – Європейського Парламенту та Ради ЄС.

Головною проблемою сучасної системи квазі-законодавчих актів Комісії ЄС є відсутність чітко визначеного юридичного розмежування між імплементаційними та делегованими актами, що в деяких випадках призводить до порушення основоположних принципів, на яких побудований ЄС.

7. Юридичними підставами для прийняття Комісією ЄС актів, які можна віднести до категорії «м'якого» права, виступають положення Договорів ЄС, законодавчих актів Союзу або власна адміністративна практика Комісії ЄС, яка ґрунтується на концепціях явних та іманентних повноважень.

Доведено, що правова природа актів Комісії ЄС, які можуть бути віднесені до категорії «м'якого» права, за своєю суттю є *sui generis*. При цьому, акти «м'якого» права Комісії ЄС можна з повною впевненістю віднести до категорії правових актів вторинного права ЄС. Такий стан речей обумовлюється, зокрема, складністю визначення конкретного місця таких актів у загальній ієрархічній системі актів Союзу, створенням такими актами різних за своїм характером юридичних наслідків, а також наявністю різноманітних механізмів забезпечення виконання таких актів, що не є притаманним для класичного розуміння «м'якого» права у міжнародному праві.

Юридична сила актів «м'якого» права Комісії ЄС є комплексним поняттям. З однієї сторони, такі акти не є юридично обов'язковими до виконання в класичному розумінні доктрини міжнародного права та статті 288

ДФЕС. З іншої сторони, системний аналіз змісту актів «м'якого» права Комісії ЄС та практики Суду Справедливості ЄС дає підстави дійти висновку, що такі акти можуть створювати юридичні наслідки шляхом покладення «латентних» обов'язків на відповідних адресатів, надання Комісією ЄС власної інтерпретації положень Договорів ЄС та актів вторинного права ЄС, а також застосуванні положень таких актів національними судовими та державними органами, а також в обмеженні дискреційних повноважень Комісії ЄС.

8. Положеннями статті 288 ДФЕС Комісія ЄС наділена автономним правом приймати рішення у сферах діяльності ЄС. Такі рішення приймаються Комісією ЄС поза межами звичайної або спеціальної законодавчої процедури, за своєю правовою природою можуть бути віднесені до категорії незаконотдавчих правових актів вторинного права ЄС.

Комісія ЄС приймає такі рішення на підставі відповідних положень Договорів ЄС, які наділили Комісію ЄС широким колом повноважень у сферах конкуренції та державної допомоги або на підставі положень базових законодавчих актів Європейського Парламенту та/або Ради ЄС.

Юридична сила рішень Комісії ЄС, які приймаються поза межами законодавчих процедур ЄС, знаходить свій прояв у трьох напрямках: 1) *обов'язкова юридична сила* – рішення Комісії ЄС з визначеним або без визначеного адресата є обов'язковими до виконання відповідно до положень ст. 288 ДФЕС. Нестандартні рішення Комісії ЄС (процедурні та «приховані») також можуть мати обов'язкову юридичну силу у випадку зміни юридичного становища відповідного адресата; 2) *пряма дія* – рішення без визначення конкретного адресата та рішення, адресовані юридичним та/або фізичним особам завжди містять в собі норми прямої дії. Рішення, адресовані певній державі-члену або групі держав-членів, містять в собі норми прямої дії лише у випадку, коли такі рішення не передбачають здійснення додаткових заходів на національному рівні; 3) *вертикальний та горизонтальний прямий ефект* – адресовані рішення Комісії ЄС можуть створювати вертикальний прямий ефект для юридичних та/або фізичних осіб якщо обов'язок, передбачений нормами

таких рішень, є чітким та беззаперечним для відповідної держави або у випадку, коли такий обов'язок виконано державою неналежним чином. Норми рішень Комісії ЄС, які приймаються поза межами законодавчих процедур ЄС, також можуть створювати горизонтальний прямий ефект, однак на сьогоднішній день зазначена обставина офіційно не визнається на рівні ЄС та потребує законодавчого вирішення.

9. Недоліками сучасної системи рішень Комісії ЄС, які приймаються поза межами законодавчих процедур ЄС, є відсутність правового розмежування юридичної сили таких рішень та законодавчих регламентів ЄС; наявність у Комісії ЄС широкого кола повноважень як наднаціонального органу, який самостійно приймає рішення по суті у справах про порушення у сферах конкуренції та державної допомоги; необхідність розширення чинного переліку прав та гарантій учасників справ про порушення правил у сфері конкуренції.

10. Приведення чинного та майбутнього законодавства України у відповідність до *acquis* ЄС є однією з обов'язкових умов набуття Україною членства в ЄС. Третій копенгагенський критерій вступу передбачає, що держава-кандидат має бути спроможною забезпечити належну та ефективну імплементацію необхідного обсягу *acquis* ЄС до свого національного правопорядку.

Аналіз положень Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, та відповідних нормативно-правових актів України доводить, що процес приведення законодавства України у відповідність до *acquis* ЄС визначається за допомогою таких понять як «адаптація», «гармонізація» та «імплементація», які є різними за своєю суттю, механізмами та юридичними наслідками. Серед зазначених понять, поняття «імплементація» є найбільш вживаним. Імплементація норм міжнародного права на національному рівні, зазвичай, здійснюється за допомогою трьох окремих способів: трансформації, рецепції та відсилки.

11. Беручи до уваги особливості правової природи та юридичної сили правових актів Комісії ЄС, неабиякого значення для України набуває визначення та подальше застосування належного способу імплементації норм таких актів до внутрішнього правопорядку України. Так, у випадку, коли відповідний правовий акт Комісії ЄС містить в собі гомогенні норми, що є характерним для імплементаційних регламентів, імплементаційних рішень та рішень *sui generis*, доцільним є застосування такого способу імплементації як рецепція. У свою чергу, імплементаційні директиви, делеговані регламенти, делеговані рішення, делеговані директиви та акти «м'якого» права Комісії ЄС мають бути імплементовані до національного правопорядку України шляхом застосування такого способу імплементації як трансформація, з обов'язковим врахуванням економічних, правових, соціальних та інших особливостей розвитку України.

12. З метою врахування особливостей правових актів Комісії ЄС вбачається потреба у розробці та прийнятті на національному рівні нормативно-правового акту, в якому було б чітко визначено конкретний спосіб імплементації, який має бути застосований під час впровадження положень відповідного *acquis* ЄС до внутрішнього правопорядку України, зокрема, правових актів Комісії ЄС, містити посилання на відповідну статтю Угоди про асоціацію та/або додатку до неї, а також релевантну прецедентну практику Суду Справедливості ЄС, яка має бути в обов'язковому порядку братися до уваги відповідним органом державної влади, на який покладено обов'язок з приведення українського законодавства до *acquis* ЄС.

13. Відповідність держави третьому копенгагенському критерію набуття членства в ЄС передбачає не тільки нормативне приведення чинного та майбутнього законодавства такої держави у відповідність до *acquis* ЄС, але також передбачає активне застосування судовими установами та органами державної влади положень вже адаптованого українського законодавства та здійснення вищими судовими інстанціями активної інтерпретації національного законодавства відповідно до норм та стандартів ЄС.

14. Однією з основних проблем правозастосування положень правових актів Комісії ЄС в Україні є відсутність, як на офіційному, так й на доктринальному рівнях, єдиного підходу щодо можливості визнання за нормами Угоди про асоціацію прямої дії. Це безпосередньо впливає на можливість судовими органами здійснювати правозастосування положень правових актів Комісії ЄС, які покладені в основу відповідних статей Угоди про асоціацію.

Іншою важливою перешкодою для правозастосування положень правових актів Комісії ЄС є відсутність юридичної підстави для їх застосування у внутрішньому правопорядку України.

15. З метою вирішення зазначених проблем вбачається нагальна потреба у розробці та прийнятті Верховною Радою України спеціального Закону України про імплементацію Угоди про асоціацію, який би чітко визначив підстави та механізми застосування *acquis* ЄС на національному рівні, а також підстави, коли норми *acquis* ЄС можуть бути безпосередньо застосовані у внутрішньому правопорядку України. Позитивний досвід з прийняття такого нормативно-правового акту вже наявний в Україні та в інших європейських країнах.

Поряд із цим, на етапі вступу України до ЄС було б доречним, щоб Верховна Рада України розглянула питання про доцільність внесення змін до статті 9 Конституції України, пов'язані з юридичною силою та прямою дією норм актів ЄС в межах внутрішнього правопорядку України, як це було зроблено в Республіці Польща та Португальській Республіці.

16. Низький рівень правозастосування *acquis* ЄС, зокрема правових актів Комісії ЄС, також обумовлений відсутністю належного офіційного перекладу *acquis* ЄС, відсутністю комплексної юридичної підготовки суддів та інших державних службовців з права ЄС, брак фінансування з боку держави для здійснення підготовки відповідних кваліфікованих кадрів з права ЄС.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Consolidated version of the Treaty on European Union. *OJ C 326*, 26.10.2012, p. 13–390. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12012M%2FTXT> (дата звернення: 30.12.2021).
2. Perocevic K. European Union Legal Nature: EU as sui generis – a playplus-like society. *Intereulaweast*. 2017. Vol. IV, No. 2. P. 101–116.
3. Kassim H., Peterson J., Bauer M. W. et. al. The European Commission of the Twenty-First Century. Oxford: Oxford University Press, 2013. 320 p.
4. Hudson N. The. European Coal and Steel Community: the Path Towards European Integration: *University Honors Theses*: 2016. URL: <https://pdxscholar.library.pdx.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1304&context=honors-theses> (дата звернення: 30.12.2021).
5. Staab A. The European Union explained: institutions, actors, global impact. Bloomington: Indiana University Press, 2008. 192 p.
6. Robert Schuman Foundation: Declaration of 9th May 1950 delivered by Robert Schuman. *European Issue*. No 204. 10.05.2011. URL: <https://www.robert-schuman.eu/en/doc/questions-d-europe/qe-204-en.pdf> (дата звернення: 30.12.2021).
7. Treaty establishing the European Coal and Steel Community. Signed in Paris 18 April 1951. URL: <https://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:11951K:EN:PDF> (дата звернення: 30.12.2021).
8. Alter K., Steinberg D. The theory and Reality of the European Coal and Steel Community. European Integration and Institutional change in Historical Perspective / Meunier S., McNamara K. Oxford: Oxford University Press, 2007. P. 89–104.
9. Treaty establishing the European Economic Community. Signed in Rome 25 March 1957. URL:

https://www.ab.gov.tr/files/ardb/evt/1_avrupa_birligi/1_3_antlasmalar/1_3_1_kurucu_antlasmalar/1957_treaty_establishing_eec.pdf (дата звернення: 30.12.2021).

10. Treaty establishing the European Atomic Energy Community. Signed in Rome 25 March 1957.

URL:https://www.cvce.eu/en/obj/treaty_establishing_the_european_atomic_energy_community_rome_25_march_1957-en-a3390764-3e75-421b-9c85-f52de5a14c2f.html

(дата звернення: 30.12.2021).

11. Merger Treaty. *OJ* 152. 13.07.1967, p. 2–17. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:11965F/TXT> (дата звернення: 30.12.2021).

12. Good K. Institutional Reform Under the Single European Act. *American University International Law Review*. 1988. Vol. 3, No. 1. P. 299–322.

13. Ruyt J. L'Acte unique européen. Bruxelles: Editions de l'Université de Bruxelles, 1987. 355 p.

14. Sokolska I. The Maastricht and Amsterdam Treaties. *Fact Sheets on the European Union*. 2021. URL:

https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/en/FTU_1.1.3.pdf (дата звернення: 30.12.2021).

15. Abbey H.M., Bromfield N. A Practitioner's Guide to Maastricht Treaty. *Michigan Journal of International Law*. 1994. Vol. 15. P. 1329–1357.

16. The Maastricht Treaty. Signed in Maastricht 07 February 1992. URL: <https://www.cvce.eu/en/education/unit-content/-/unit/d5906df5-4f83-4603-85f7-0cab24b9fe1/e038b310-f139-407f-9bfb-a1b2e901fb56>

(дата звернення: 30.12.2021).

17. Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts.

OJ C 340, 10.11.1997, p. 1–144. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A11997D%2FTXT> (дата звернення: 30.12.2021)

18. Piris J-C., Maganza G. The Amsterdam Treaty: Overview and Institutional Aspects. *Fordham International Law Journal*. 1998. Vol. 22, No. 6. P. 32–47.

19. The Treaty of Nice and the Convention on the Future of Europe. URL: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/4/the-treaty-of-nice-and-the-convention-on-the-future-of-europe> (дата звернення: 30.12.2021).

20. European Council Decision 2013/272/EU concerning the number of members of the European Commission of 22 May 2013. *OJ L 165, 18.6.2013, p. 98–98*. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32013D0272> (дата звернення: 30.12.2021).

21. Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community. Signed at Lisbon 13 December. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12007L%2FTXT> (дата звернення: 30.12.2021).

22. Ylber S., Lirim S. Lisbon Treaty. *Academicus International Scientific Journal*. 2010. No 1. P. 49–59.

23. Otenko P. V. Determinative factors of the institutional change process in the European Union. *Теорія та практика сучасної юриспруденції: матеріали XIX всеукр. наук.-практ. конф. (м. Харків, 30 бер. 2019 р.)*. Харків, 2019. P. 98–103.

24. European Council Decision (EU) 2019/1136 of 2 July 2019 proposing to the European Parliament a candidate for President of the European Commission. *OJ L 179I, 3.7.2019, p. 2–2*. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32019D1136> (дата звернення: 30.12.2021).

25. European Parliament decision of 16 July 2019 on the election of the President of the Commission (2019/2041(INS)). *OJ C 165, 4.5.2021, p. 22–22*. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52019DP0002&qid=1621057948832> (дата звернення: 30.12.2021).

26. European Council decision appointing the European Commission of 27 November 2019. URL: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-34-2019-INIT/en/pdf> (дата звернення: 30.12.2021).

27. The von der Leyen Commission: for a Union that strives for more. *Press release*: 10.09.2019. URL:

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_19_5542 (дата звернення: 30.12.2021).

28. Departments and executive agencies. URL: https://ec.europa.eu/info/departments_en (дата звернення: 30.12.2021).

29. Communication from the President to the Commission on Rules governing the composition of the Cabinets of the Members of the Commission and of the Spokesperson's Service of 01 December 2019. URL: <https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/rules-composition-cabinets.pdf> (дата звернення: 30.12.2021).

30. Judgment of the Court (Fifth Chamber) of 23 September 1986. AKZO Chemie BV and AKZO Chemie UK Ltd v Commission of the European Communities. Case 5/85. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/GA/TXT/?uri=CELEX:61985CJ0005> (дата звернення: 30.12.2021).

31. Rules of Procedure of the Commission [C(2000) 3614]. *OJ L 308, 08.12.2000, p. 26–34.* URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32000Q3614> (дата звернення: 30.12.2021).

32. Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union. *OJ C 326, 26.10.2012, p. 47–390.* URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT> (дата звернення: 30.12.2021).

33. Hooghe L., Rauh C. The Commission services: a powerful permanent bureaucracy. *Institutions of the European Union: book / eds. D. Hodson, J. Peterson.* Oxford: Oxford University Press, 2017. P. 187–212.

34. 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. 1–22.* URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32011R0211> (дата звернення: 30.12.2021).

35. Otenko P. V. Hidden Commission's powers within the ordinary legislative procedure of the European Union. *Нормативна сила Європейського Союзу: матеріали міжн. наук.-практ. конф. (м. Київ, 29–30 трав. 2020 р.).* P. 155–158.

36. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social committee and the Committee of the regions Commission work program 2022: Making Europe stronger together. URL: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar%3A9fb5131e-30e9-11ec-bd8e-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF (дата звернення: 30.12.2021).

37. Completing the internal market: white paper from the Commission to the European Council. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A51985DC0310> (дата звернення: 30.12.2021).

38. Cuyvers A. The institutional Framework of the EU. *East African Community Law: Institutional, Substantive and Comparative EU Aspects*: book / eds. Ugrashebuja E., Ottervanger T. et al. Leiden: Brill Nijhoff, 2017. P. 79–102.

39. Majone G. Two Logics of Delegation: Agency and Fiduciary Relations in EU Governance. *European Union Politics*. 2001. Vol. 2, No 1. P. 103–122.

40. Szapiro M., Kaeding M. The European Commission: a Practical Guide. What is it, what it does, and how it does it. London: John Harper Publishing, 2013. 378 p.

41. Commission decision of 11 August 2011 authorizing Spain to temporarily suspend the application of Articles 1 to 6 of Regulation (EU) No 492/2011 of the European Parliament and of the Council on freedom of movement for workers within the Union with regard to Romanian workers. *OJ L 207, 12.8.2011, p. 22–24*. URL: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:207:0022:0024:EN:PDF> (дата звернення: 30.12.2021).

42. Judgment of the Court (Fifth Chamber) of 10 April 2003. Commission of the European Communities v Federal Republic of Germany. Joined cases C-20/01 and C-28/01. URL: <https://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=48202&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=9285822> (дата звернення: 30.12.2021).

43. Judgment of the Court (Fourth Chamber) of 19 March 2009. Commission of the European Communities v Hellenic Republic. Case C-489/06. URL: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=74219&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=9286662> (дата звернення: 30.12.2021).

44. Council Regulation (EC) No 1/2003 of 16 December 2002 on the implementation of the rules on competition laid down in Articles 81 and 82 of the Treaty. *OJ L 1, 4.1.2003, p. 1–25.* URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32003R0001&from=EN> (дата звернення: 30.12.2021).

45. Bauer M., Ege J. Politicization within the European Commission's Bureaucracy. *International Review of Administrative Sciences*. 2012. № 78. P. 403–424.

46. de Wilde P. Politicisation of European Integration: Bringing the Process into Focus. *University of Oslo ARENA Working Paper*. 2007. No 18. P. 1–34.

47. Zahid H., Mehedi H. Politicization of Administration and its impacts on Administrative Performance. URL: https://www.academia.edu/20948601/Politicization_of_Administration_and_Its_Impacts_on_Administrative_Performance (дата звернення: 30.12.2021).

48. Reich A. The threat of politicization of the WTO. *University of Pennsylvania Journal of International Law*. 2005. Vol. 26. No 4. P. 779–814.

49. Buromenskiy M. V., Otenko P. V. Impact of politicization of the European Commission on the functioning of the European Union. *Actual problems of international relations*. 2019. Vol. 140. P. 58–66.

50. Ortega A. The European Commission's politicization. *Elcano Blog*: 01.07.2014. URL: <https://blog.realinstitutoelcano.org/en/european-commissions-politicisation/> (дата звернення: 30.12.2021).

51. Castaldi R. The politicization of the European elections and its potential effects on the EU. *Perspectives on Federalism*. 2013. Vol. 5. No 3. P. 1–9.

52. Heather G., Lehne S. The 2014 European elections, why a partisan Commission president would be bad for the EU. *Centre for European reform: October 2013*. URL: https://carnegieendowment.org/files/esy_commissionpres_11oct13-7937.pdf (дата звернення: 30.12.2021).

53. Acquis communautaire. *Collins Dictionary of Law*. URL: <https://legal-dictionary.thefreedictionary.com/acquis+communautaire> (дата звернення: 30.12.2021).

54. Emmet F. Sources of European Union Law. *European Union Law*. 2015. P. 1–10.

55. Terziev V., Petkov M., Krastev D. Sources of European Union Law. *International Organization Center of Academic Research*. 2018. Vol. 1. P. 511–516.

56. Sources of European Union Law. *Fact Sheets on the European Union – 2021*. URL: https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/en/FTU_1.2.1.pdf (дата звернення: 30.12.2021).

57. Judgment of the Court of 30 April 1974. R. & V. Haegeman v Belgian State. Case 181-73. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61973CJ0181> (дата звернення: 30.12.2021).

58. Judgment of the Court of 16 July 1956. Fédération Charbonnière de Belgique v High Authority of the European Coal and Steel Community. Case 8-55. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61955CJ0008> (дата звернення: 30.12.2021).

59. Judgment of the Court of 20 March 1957. Mining undertakings of the Ruhr Basin being members of the Geitling selling agency for Ruhr coal, and the Geitling selling agency for Ruhr coal v High Authority of the European Coal and Steel Community. Case 2-56. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A61956CJ0002> (дата звернення: 30.12.2021).

60. Decision No 24-54 of 0 May 1954 laying down in implementation of Article 66(1) of the Treaty a regulation on what constitutes control of undertaking. *Official Journal of the European Coal and Steel Community*, 11.05.1954, p. 16–17.

URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A31954S0024>

(дата звернення: 30.12.2021).

61. Decision No 21-66 of 16 November 1966 requiring undertakings in the steel industry to make returns of invoiced prices or deliveries of steel products. *Official Journal of the European Communities*, 29.11.1966, p. 277–278. URL: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/8b47cb91-206c-4884-ae6b-5cab9a71cbf6/language-en> (дата звернення: 30.12.2021).

62. Décision n°28/54 du 26 mai 1954 portant règlement complétant la décision n° 25-54 du 6 mai 1954 portant règlement d'application de l'article 66 paragraphe 3 du Traité relatif à l'exemption d'autorisation préalable. *OJ 12*, 31.5.1954, p. 381–381. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:31954S0028&from=EN> (дата звернення: 30.12.2021).

63. Recommendation No 1-61 of 1 March 1961 to the Governments of the Member States, concerning the publication or communication of the scales, rates and tariff rules applied to the carriage of coal and steel. *Official Journal of the European Communities*, 09.03.1961, p. 69–70. URL: <https://op.europa.eu/ga/publication-detail/-/publication/76b246f5-4a56-472f-b746-60391e64bb71/language-en> (дата звернення: 30.12.2021).

64. Opinion of Advocate General Bobek delivered on 12 December 2017. Kingdom of Belgium v European Commission. Case C-16/16 P. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A62016CC0016> (дата звернення: 30.12.2021).

65. Judgment of the Court of 10 December 1957. Société des usines à tubes de la Sarre v High Authority of the European Coal and Steel Community. Joined cases 1-57 and 14-57. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/GA/TXT/?uri=CELEX:61957CJ0001> (дата звернення: 30.12.2021).

66. Judgment of the Court of 5 February 1963. Case 26-62 NV Algemene Transport-en Expeditie Onderneming van Gend & Loos v Netherlands Inland

Revenue Administration. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61962CJ0026> (дата звернення: 30.12.2021).

67. Judgment of the Court of 14 December 1971. Case 43-71 *Politi s.a.s. v Ministry for Finance of the Italian Republic*. Case 43-71. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A61971CJ0043> (дата звернення: 30.12.2021).

68. Judgment of the Court of 14 December 1962. *Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes and others v Council of the European Economic Community*. Joined cases 16/62 and 17/62. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:61962CJ0016> (дата звернення: 30.12.2021).

69. National judges and communitisation of international private law: guidelines from judgments of the E.C.J. URL: https://www.coe.int/t/dghl/cooperation/lisbonnetwork/Themis/Civil/Paper5_en.asp (дата звернення: 30.12.2021).

70. RipainseL-Landy D., Gerard A., Limpens-Meinertzhagen A., et. al. *Les instruments de rapprochement des législations dans la Communauté économique européenne*. Bruxelles: de l'Université de Bruxelles, 1976. 195 p.

71. Euratom: Commission Recommendation of 28 October 1965 to the Member States on the harmonization of legislation applying the Paris Convention of 29 July 1960 and the Brussels Supplementary Convention of 31 January 1963. *OJ* 196, 18.11.1965, p. 2995–2996. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A31965H5042> (дата звернення: 30.12.2021).

72. Avis de la Commission du 20 décembre 1968 adressé à la République fédérale d'Allemagne au sujet du projet de loi portant modification de la loi relative au chemin de fer federal. *OJ L* 12, 17.1.1969, p. 11–12. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:51968PC1027&from=PT> (дата звернення: 30.12.2021).

73. Judgment of the Court of 17 December 1970. *Internationale Handelsgesellschaft mbH v Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*. Reference for a preliminary ruling: Verwaltungsgericht Frankfurt am Main –

Germany. Case 11-70. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61970CJ0011> (дата звернення: 30.12.2021).

74. EEC: Regulation No 143 of the Commission laying down initial provisions for the preparation of the viticultural land register. *OJ L27*, 1.12.1962, p. 2789–2790. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:31962R0143&from=EN> (дата звернення: 30.12.2021).

75. Co-decision procedure. *EurWork*, 06.02.2012. URL: <https://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/industrial-relations-dictionary/co-decision-procedure> (дата звернення: 30.12.2021).

76. The Ordinary Legislative Procedure. URL: <http://www.epgenpro.europarl.europa.eu/static/ordinary-legislative-procedure/en/ordinary-legislative-procedure.html> (дата звернення: 30.12.2021).

77. Special legislative procedures. *Council of the EU*, 01.10.2018. URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/decision-making/special-legislative-procedures/> (дата звернення: 30.12.2021).

78. Lin CH. Legal Development of Atypical Acts in the European Union with Some Reference to Spectrum Management Legislation. *Athens Journal of Law*. 2020. Vol. 6. No 1. P. 9–36.

79. Lefevre S. Interpretative communications and the implementation of Community law at national level. *European Law Review*. 2004. Vol. 29. No 6. P. 808–822.

80. Covid-19 Guidelines for border management measures to protect health and ensure the availability of goods and essential services 2020/C 86 I/01. *OJ C 86I*, 16.3.2020, p. 1–4. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020XC0316%2803%29> (дата звернення: 30.12.2021).

81. Interinstitutional Agreement between the European Parliament, the Council of the European Union and the European Commission on Better Law-Making. *OJ L 123*, 12.5.2016, p. 1–14. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal->

[content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32016Q0512%2801%29](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32016Q0512%2801%29) (дата звернення: 30.12.2021).

82. Judgment of the Court of 14 July 1994. Paola Faccini Dori v Recreb Srl. Case C-91/92. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:61992CJ0091&from=EN> (дата звернення: 30.12.2021).

83. Prechal S. Directives in European Community Law: A Study of Directives and Their Enforcement in National Courts. Oxford: Oxford University Press, 2005. 384 p.

84. Snyder F. Soft law and Institutional Practice in the European Community. *EUI Working Paper Law*. 1993. No 5. P. 1–35.

85. Judgment of the Court of 14 December 1962. Fédération nationale de la boucherie en gros et du commerce en gros des viandes and others v Council of the European Economic Community. Case 19/62 to 22/62. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:61962CJ0019&from=EN> (дата звернення: 30.12.2021).

86. Order of the Court of 7 December 1988. Fédération européenne de la santé animale and others v Council of the European Communities. Case 160/88. URL: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:61988CO0160\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:61988CO0160(01)&from=EN) (дата звернення: 30.12.2021).

87. Commission Implementing Decision (EU) 2019/1004 of 7 June 2019 laying down rules for the calculation, verification and reporting of data on waste in accordance with Directive 2008/98/EC of the European Parliament and of the Council and repealing Commission Implementing Decision C(2012) 2384 (notified under document C(2019) 4114) (Text with EEA relevance.). *OJ L 163*, 20.6.2019, p. 66–100. URL: https://eur-lex.europa.eu/eli/dec_impl/2019/1004/oj (дата звернення: 30.12.2021).

88. Commission Implementing Decision (EU) 2018/594 of 13 April 2018 on the identification of benzene-1,2,4-tricarboxylic acid 1,2 anhydride (trimellitic

anhydride) (TMA) as a substance of very high concern according to Article 57(f) of Regulation (EC) No 1907/2006 of the European Parliament and of the Council (notified under document C(2018) 2112) (Text with EEA relevance.). *OJ L 99*, 19.4.2018, p. 16–17. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32018D0594> (дата звернення: 30.12.2021).

89. Blanchet T. Les instruments juridiques de l'Union et la rédaction des bases juridiques: situation actuelle et rationalisation dans la Constitution. *Revue trimestrielle de droit europeen*. 2005. Vol. 41. No. 2. P. 319–344.

90. Commission Recommendation (EU) 2020/403 of 13 March 2020 on conformity assessment and market surveillance procedures within the context of the COVID-19 threat. *OJ L 79I*, 16.3.2020, p. 1–5. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32020H0403> (дата звернення: 30.12.2021).

91. Commission Implementing Directive (EU) 2020/177 of 11 February 2020 amending Council Directives 66/401/EEC, 66/402/EEC, 68/193/EEC, 2002/55/EC, 2002/56/EC and 2002/57/EC, Commission Directives 93/49/EEC and 93/61/EEC and Implementing Directives 2014/21/EU and 2014/98/EU as regards pests of plants on seeds and other plant reproductive material (Text with EEA relevance) (Text with EEA relevance). *OJ L 41*, 13.2.2020, p. 1–77. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020L0177&from=en> (дата звернення: 30.12.2021).

92. Otenko P. V. To the issue of classification of legal acts of the Commission of the European Union. *Інтеграція юридичної науки і практики як основа сталого розвитку вітчизняного законодавства: матеріали міжн. наук.-практ. конф.* (м. Дніпро, 13–14 лист. 2020 р.). Дніпро: Дніпровський гуманітарний університет, 2020. С. 175–177.

93. Winter G. Sources and Categories of European Union Law: A comparative and reform perspective. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1996. 688 p.

94. Majone G. Temporal consistency and policy credibility: why democracies need non-majoritarian institutions. *European University Institute, Working Paper RSC*. 1996. No. 57. P. 1–14.

95. Dewost J.-L. Décisions des institutions en vue du développement des compétences et des instruments juridiques. Baden-Baden: Nomos, 1987. p. 342.

96. Gabriel G. Quasi-Legislation: Recent developments in secondary legislation (Modern legal studies). London: Sweet&Maxwell. 1987. 114 p.

97. Judgment of the Court of 31 March 1971. Commission of the European Communities v Council of the European Communities. Case 22-70. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61970CJ0022> (дата звернення: 30.12.2021).

98. Judgment of the Court of 14 July 1972. Imperial Chemical Industries Ltd. v Commission of the European Communities. Case 48-69. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:61969CJ0048&from=EN> (дата звернення: 30.12.2021).

99. Judgment of the Court of First Instance (Second Chamber) of 24 March 1994. Société Anonyme à Participation Ouvrière Compagnie Nationale Air France v Commission of the European Communities. Case T-3/93. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:61993TJ0003&from=HR> (дата звернення: 30.12.2021).

100. Senden L. Soft law in European Community Law. Oxford and Portland Oregon: Hart Publishing, 2004. 533 p.

101. Otenko P. V. The notion of a legal act of the Commission of the European Union. *Правове забезпечення політики держави на сучасному етапі її розвитку*: матеріали міжн. наук.-практ. конф. (м. Харків, 5–6 бер. 2021 р.). Харків: Східноукраїнська наукова юридична організація, 2021. С. 136–139.

102. EU legal instruments. Glossary of summaries. URL: https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/community_legal_instruments.html (дата звернення: 30.12.2021).

103. Bast J. On the grammar of EU Law: Legal instruments. *Jean Monnet Working Paper*. 2003. No. 9. P. 4–40.

104. Monjal P-Y. Recherches sur la hiérarchie des normes communautaires. Paris: L.G.D.J.-E.J.A, 2000. 629 p.

105. Hofmann H. Legislation, Delegation and Implementation under the Treaty of Lisbon: Typology Meets Reality. *European Law Journal*. 2009. Vol. 15. No 4. P. 482–505.

106. Legal acts – statistics for 2020. URL: <https://eur-lex.europa.eu/statistics/2020/legislative-acts-statistics.html> (дата звернення: 30.12.2021).

107. Christiansen T., Dobbles M. Comitology and delegated acts after Lisbon: How the European Parliament lost the implementation game. *European Integration online Papers*. 2012. Vol. 16. P. 1–23.

108. Peers S., Costa M. Accountability for Delegated and Implementing Acts after the Treaty of Lisbon. *European Law Journal*. 2012. Vol. 18. No. 3. P. 427–460.

109. Craig P. Delegated Acts, Implementing Acts and the New Comitology Regulation. *European Law Review*. 2011. Vol. 36. No. 58. P. 671–687.

110. Franchino F. Efficiency or credibility? Testing the two logics of delegation to the European Commission. *Journal of European Public Policy*. 2002. Vol. 9. No. 5. P. 677–694.

111. Tovo C. Delegation of Legislative Powers in the EU: How EU Institutions Have Eluded the Lisbon Reform. *European Law Review*. 2017. Vol. 42. No. 5. P. 677–705.

112. Bergström C. F. Comitology: Delegation of Powers in the European Union and the Committee System (Oxford studies in European law). Oxford: Oxford University Press, 2006. 426 p.

113. Council Decision of 13 July 1987 laying down the procedures for the exercise of implementing powers conferred on the Commission. *OJ L 197*, 18.7.1987, p. 33–35. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A31987D0373> (дата звернення: 30.12.2021).

114. Council Decision of 28 June 1999 laying down the procedures for the exercise of implementing powers conferred on the Commission. *OJ L 184*, 17.7.1999, p. 23–26. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal->

[content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:31999D0468&from=en](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:31999D0468&from=en) (дата звернення: 30.12.2021).

115. Regulation (EU) No 182/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 February 2011 laying down the rules and general principles concerning mechanisms for control by Member States of the Commission's exercise of implementing powers. *OJ L 55*. 28.2.2011. p. 13–18. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011R0182&from=EN> (дата звернення: 30.12.2021).

116. Common Understanding. 04.04.2011. URL: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST%208640%202011%20INIT/EN/pdf> (дата звернення: 30.12.2021).

117. Interinstitutional Agreement between the European Parliament, the Council of the European Union and the European Commission on Better Law-Making. *OJ L 123*, 12.5.2016, p. 1–14. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2016.123.01.0001.01.ENG (дата звернення: 30.12.2021).

118. Judgment of the Court (Grand Chamber) of 5 September 2012. European Parliament v Council of the European Union. Case C-355/10. URL: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=126363&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=3663289> (дата звернення: 30.12.2021).

119. Judgment of the Court (Grand Chamber) of 18 March 2014. European Commission v European Parliament and Council of the European Union. Case C-427/12. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62012CJ0427> (дата звернення: 30.12.2021).

120. Xhaferri Z. Delegated Acts, Implementing Acts, and Institutional Balance Implications Post-Lisbon. *Maastricht Journal of European and comparative law*. 2013. Vol. 20. No. 4. P. 557–575.

121. Judgment of the Court of 15 July 1964. Flaminio Costa v E.N.E.L. Case 6-64. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal->

[content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:61964CJ0006&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:61964CJ0006&from=EN) (дата звернення: 30.12.2021).

122. Commission Implementing Regulation (EU) 2021/2266 of 17 December 2021 laying down rules for the application of Council Directive 92/83/EEC as regards the certification and self-certification of independent small producers of alcoholic beverages for excise duty purposes. *OJ L 455*, 20.12.2021, p. 26–31. URL: [https://eur-lex.europa.eu/legal-](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32021R2266&qid=1653396490975)

[content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32021R2266&qid=1653396490975](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32021R2266&qid=1653396490975) (дата звернення: 30.12.2021).

123. Commission Implementing Decision (EU) 2021/2185 of 6 December 2021 concerning the extension of the action taken by the Health and Safety Executive of the United Kingdom permitting the making available on the market and use of the biocidal product Micronclean Hand Sanitiser in accordance with Article 55(1) of Regulation (EU) No 528/2012 of the European Parliament and of the Council (notified under document C(2021) 8736). *OJ L 444*, 10.12.2021, p. 108–109. URL: [https://eur-lex.europa.eu/legal-](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32021D2185&qid=1653397564297)

[content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32021D2185&qid=1653397564297](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32021D2185&qid=1653397564297) (дата звернення: 30.12.2021).

124. Commission Implementing Regulation (EU) 2019/1344 of 12 August 2019 imposing a provisional countervailing duty on imports of biodiesel originating in Indonesia. *OJ L 212*, 13.8.2019, p. 1–52. URL: [https://eur-lex.europa.eu/legal-](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A32019R1344)
[content/en/TXT/?uri=CELEX%3A32019R1344](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A32019R1344) (дата звернення: 30.12.2021).

125. Campo L. Delegated versus implementing acts: how to make the right choice?. *ERA Forum*. 2021. Vol. 22. P. 193–210.

126. Judgment of the Court (Fifth Chamber) of 17 March 2016. European Parliament v European Commission. Case C-286/14. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62014CJ0286> (дата звернення: 30.12.2021).

127. Judgment of the Court of 13 July 1995. European Parliament v Commission of the European Communities. Case C-156/93. URL: <https://eur->

[lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:61993CJ0156&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:61993CJ0156&from=EN)

(дата звернення: 30.12.2021).

128. Judgment of the Court of First Instance (First Chamber) of 13 December 2001. *Compañía española para la fabricación inoxidable, SA (Acerinox) v Commission of the European Communities*. Case T-48/98. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:61998TJ0048&from=EN>

(дата звернення: 30.12.2021).

129. Craig. P. *The Lisbon Treaty: Law, Politics and Treaty Reform*. Oxford: Oxford University Press, 2011. 400 p.

130. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council - Implementation of Article 290 of the Treaty on the Functioning of the European Union. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52009DC0673&from=EN> (дата звернення: 30.12.2021).

131. Judgment of the General Court (Seventh Chamber) of 8 October 2015. *Czech Republic v European Commission*. Cases T-659/13 and T-660/13. URL: <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=T-659/13> (дата звернення: 30.12.2021).

132. Buromenskiy M. V., Otenko P. V. EU Commissions' delegated and implementing acts: complex legal analysis within the EU legal order. *Nauka i studia*. 2020. Vol. 12, № 214. P. 95–109.

133. Activity report: Developments and trends of the ordinary legislative procedure (1 July 2014 – 1 July 2019 (8th parliamentary term)). URL: https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/198024/activity-report-2014-2019_en.pdf (дата звернення: 30.12.2021).

134. Activity report on the Ordinary Legislative Procedure (4 July 2014 – 31 December 2016 (8th parliamentary term)). URL: <https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/198143/Activity-report-ordinary-legislative-procedure-2014-2016-en.pdf> (дата звернення: 30.12.2021).

135. Report from the Commission on the working of committees during 2018. URL: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2019/EN/COM-2019-638-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF> (дата звернення: 30.12.2021).

136. Otenko P. V. Two sides of the contemporary system of quasi-legislative acts of the Commission of the European Union. *Актуальні проблеми держави і права*. 2021. № 89. P. 62–68.

137. Glossary of summaries – institutional balance. URL: https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/institutional_balance.html (дата звернення: 30.12.2021).

138. Cini M. The European Commission: An unelected legislator? *The Journal of Legislative Studies*. 2002. Vol. 8. No. 4. P. 14–26.

139. Search results in EUR-Lex. URL: https://eur-lex.europa.eu/search.html?SUBDOM_INIT=LEGISLATION&DB_AUTHOR=com mission&DB_TYPE_OF_ACT=&DTS_SUBDOM=LEGISLATION&orFM_CODE DGroup=FM_CODED%3DOPIN%2CFM_CODED%3DRECO&typeOfActStatus= OTHER&DTS_DOM=EU_LAW&lang=en&type=advanced&date0=ALL%3A01011960%7C01062022&qid=1654165010582 (дата звернення: 01.06.2022).

140. Notice on exclusive dealing constructs with commercial agents. *OJ 139*, 24.12.1962, p. 2921–2962. URL: https://ec.europa.eu/competition/antitrust/legislation/notice_exclusive_contracts_en.pdf (дата звернення: 30.12.2021).

141. Notice on patent licensing agreement. *OJ 139*, 24.12.1962, p. 2922–2982. URL: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/fdeb89fe-ee4c-464f-ad65-b81dad0a5c48/language-en> (дата звернення: 30.12.2021).

142. Witte D. B., Hanf D., Vos E. The many faces of differentiation in EU law. Antwerpen-Oxford-New York: Intersentia. 390 p.

143. Snyder F. Interinstitutional agreements: forms and Constitutional limitations. *EUI Law*. 1995. Vol. 4. P. 1–27.

144. European governance – A white paper. *OJ C 287, 12.10.2001, p. 1–29*.
URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52001DC0428>
(дата звернення: 30.12.2021).
145. Trubek D., Cottrell P., Nance M. “Soft law”, “Hard law”, and European integration: toward a theory of hybridity. *University of Wisconsin Legal Studies Research Paper*. 2005. No. 1002. P. 1–42.
146. Sladič J. Ali se lahko soft law EU obravnava kot hard law EU. *Pravna praks.* 2014. No. 33. P. 2–7.
147. Cini M. The soft law approach: Commission rule-making in the EU’s state aid regime. *Journal of European Public Policy*. 2001. Vol. 8, No. 2. P. 192–207.
148. Terpan F. Soft Law in the European Union – The Changing Nature of EU Law. *European Law Journal*. 2015. Vol. 21, No. 1. P. 68–96.
149. Stefan O., Avbelj M., Eliantonio M. et al. EU Soft Law in the EU Legal Order: A literature review. *King’s College London Law School Research Paper Forthcoming*. 2019. Vol. 1. P. 1–46.
150. Kenner J. *EU employment law: from Rome to Amsterdam and Beyond*. Portland: Hart Publishing, 2002. 604 p.
151. Commission Recommendation (EU) 2020/1563 of 14 October 2020 on energy poverty. *OJ L 357, 27.10.2020, p. 35–41*. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32020H1563> (дата звернення: 30.12.2021).
152. Commission opinion of 23 September 2020 relating to the plan for the disposal of radioactive waste arising from the decommissioning of Units 1 and 2 of the Ringhals nuclear power plant located in Sweden. *OJ C 317, 25.9.2020*. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32020A0925%2801%29> (дата звернення: 30.12.2021).
153. Judgment of the Court of 13 November 1991. French Republic v Commission of the European Communities. Case C-303/90. URL: <https://eur->

[lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61990CJ0303](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61990CJ0303) (дата звернення: 30.12.2021).

154. Judgment of the Court of 15 October 1996. IJssel-Vliet Combinatie BV v Minister van Economische Zaken. Case C-311/94. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:61994CJ0311&from=EN> (дата звернення: 30.12.2021).

155. Judgment of the Court (Sixth Chamber) of 6 April 2000. Kingdom of Spain v Commission of the European Communities. Case C-443/97. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:61997CJ0443&from=EN> (дата звернення: 30.12.2021).

156. Judgment of the Court (Sixth Chamber) of 17 June 1999. Kingdom of Belgium v Commission of the European Communities. Case C-75/97. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:61997CJ0075&from=en> (дата звернення: 30.12.2021).

157. Senden L. Soft law and its implications for institutional balance in the EC. *Utrecht Law Review*. 2005. Vol. 1. No. 2. P. 79–99.

158. Hartley T. C. The foundations of European Community Law. Oxford: Oxford University Press, 1998. 560 p.

159. Heritier A. New Modes of Governance in Europe: Policy-Making Without Legislating? 2002. *Reihe Politikwissenschaft*. Vol. 81. P. 1–24.

160. Stefan O. Soft law in Court: Competition Law, State Aid and the Court of Justice of the European Union. Berlin: Kluwer, 2012. 392 p.

161. Conseil D'Etat. Etude annuelle 2013: Le droit souple of 2 October 2013. URL: <https://www.conseil-etat.fr/ressources/etudes-publications/rapports-etudes/etudes-annuelles/etude-annuelle-2013-le-droit-souple> (дата звернення: 30.12.2021).

162. Stefan O. European Competition Soft Law in European Courts: A matter of hard principles? *European Law Journal*. 2008. Vol. 14. No. 6. P. 753–772.

163. Commission Recommendation (EU) 2018/334 of 1 March 2018 on measures to effectively tackle illegal content online. *OJ L 63, 6.3.2018, p. 50–61.*

URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32018H0334>

(дата звернення: 30.12.2021).

164. Regulation (EU) 2016/399 of the European Parliament and of the Council of 9 March 2016 on a Union Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code). *OJ L 77, 23.3.2016, p. 1–52.* URL:

[https://eur-lex.europa.eu/legal-](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R0399&from=EN)

[content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R0399&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R0399&from=EN) (дата звернення:

30.12.2021).

165. Judgment of the Court (Second Chamber) of 13 December 1989. Salvatore Grimaldi v Fonds des maladies professionnelles. Case C-322/88. URL:

[https://eur-lex.europa.eu/legal-](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:61988CJ0322&from=en)

[content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:61988CJ0322&from=en](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:61988CJ0322&from=en) (дата звернення:

30.12.2021).

166. Judgment of the Court of 11 November 1981. International Business Machines Corporation v Commission of the European Communities. Case 60/81. URL:

[https://eur-lex.europa.eu/legal-](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:61981CJ0060&from=en)

[content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:61981CJ0060&from=en](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:61981CJ0060&from=en) (дата звернення:

30.12.2021).

167. Judgment of the Court of 9 August 1994. French Republic v Commission of the European Communities. Case C-327/91. URL: [https://eur-lex.europa.eu/legal-](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:61991CJ0327&from=EN)

[content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:61991CJ0327&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:61991CJ0327&from=EN) (дата звернення:

30.12.2021).

168. Judgment of the Court (Second Chamber) of 13 December 2012. Expedia Inc. v Autorité de la concurrence and Others. Case-226/11. URL: [https://eur-](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:62011CA0226&from=EN)

[lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:62011CA0226&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:62011CA0226&from=EN)

(дата звернення: 30.12.2021).

169. Commission Recommendation of 14 July 2014 on principles for the protection of consumers and players of online gambling services and for the

prevention of minors from gambling online. *OJ L 214*, 19.7.2014, p. 38–46. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32014H0478> (дата звернення: 30.12.2021).

170. Order of the General Court (Second Chamber) of 27 October 2015. Kingdom of Belgium v European Commission. Case T-721/14. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:62014TO0721&from=EN> (дата звернення: 30.12.2021).

171. EU Commission Memo of 14 July 2014. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_14_484 (дата звернення: 30.12.2021).

172. Popelier P., Robinson W., Silveria J. T. et. al. Lawmaking in Multi-Level Settings: Legislative Challenges in Federal Systems and the European Union. Baden-Baden: Nomos, 2019. 317p.

173. Commission Recommendation (EU) 2018/2050 of 19 December 2018 on aligning the scope of and conditions for general transfer licences for the purposes of demonstration and evaluation as referred to in point (c) of Article 5(2) of Directive 2009/43/EC of the European Parliament and of the Council (notified under document C(2018) 8598). *OJ L 327*, 21.12.2018, p. 89–93. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32018H2050> (дата звернення: 30.12.2021).

174. Joint practical guide of the European Parliament, the Council and the Commission for persons involved in the drafting of European Union legislation. URL: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/3879747d-7a3c-411b-a3a0-55c14e2ba732> (дата звернення: 30.12.2021).

175. Judgment of the Court (Fourth Chamber) of 18 March 2010. Rosalba Alassini (C-317/08) and Filomena Califano v Wind SpA (C-318/08) and Lucia Anna Giorgia Iacono v Telecom Italia SpA (C-319/08) and Multiservice Srl v Telecom Italia SpA (C-320/08). *OJ C 134*, 22.5.2010, p. 3–4. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:62008CA0317&from=EN> (дата звернення: 30.12.2021).

176. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on the Interpretative Communication on waste and by-products. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52007DC0059> (дата звернення: 30.12.2021).

177. Interpretative communication from the Commission on certain provisions of Directive 2007/58/EC. *OJ C 353*, 28.12.2010, p. 1–6. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32010Y1228%2801%29> (дата звернення: 30.12.2021).

178. Kraczorowska A. *European Union Law*. London: Routledge-Cavendish, 2009. 964 p.

179. Communication from the Commission. Notice on agreements of minor importance which do not appreciably restrict competition under Article 101(1) of the Treaty on the Functioning of the European Union (De Minimis Notice). *OJ C 291*, 30.08.2014, p. 1–4. URL: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014XC0830\(01\)&rid=1](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014XC0830(01)&rid=1) (дата звернення: 30.12.2021).

180. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the regions – Commission Work Programme 2021 (A Union of vitality in a world of fragility). URL: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar%3A91ce5c0f-12b6-11eb-9a54-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF (дата звернення: 30.12.2021).

181. Interinstitutional Agreement between the European Parliament, the Council of the European Union and the European Commission on budgetary discipline, on cooperation in budgetary matters and on sound financial management, as well as on new own resources, including a roadmap towards the introduction of new own resources Interinstitutional Agreement of 16 December 2020. *OJ L 4331*, 22.12.2020, p. 28–46. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.LI.2020.433.01.0028.01.ENG> (дата звернення: 30.12.2021).

182. Jacobsson K. Soft Regulation and the Subtle Transformation of States: the Case of EU Employment Policy. *Journal of European Social Policy*. 2004. Vol. 14. No. 4. P. 355–370.

183. Opinion of Advocate General Wahl delivered on 18 February 2016. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:62014CC0526> (дата звернення: 30.12.2021).

184. Otenko P. V. Phenomenon of the legal effect of soft law acts of the Commission of the European Union. *Knowledge, Education, Law, Management*. 2020. Vol. 2. No. 8 (36). P. 151–157.

185. Judgment of the Court of First Instance (Second Chamber) of 22 April 1993. Automobiles Peugeot SA and Peugeot SA v Commission of the European Communities. Case T-9/92. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:61992TJ0009&from=HR> (дата звернення: 30.12.2021).

186. Legal acts – statistics 2021. URL: <https://eur-lex.europa.eu/statistics/legal-acts/2021/legislative-acts-statistics-by-type-ofact.html> (дата звернення: 17.01.2022).

187. Fazekas J. Legislative reform of the European Union introduced by the Treaty of Lisbon. *Curentul Juridic, the Judicial Current, Le Courant Juridique*. 2011. Vol. 47. P. 45–60.

188. Judgment of the Court (Second Chamber) of 1 October 2009. Commission of the European Communities v Council of the European Union. Case C-370/07. URL: <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-370/07> (дата звернення: 30.12.2021).

189. Kellerbauer M, Klamert M., Tomkin J. Commentary on the EU Treaties and the Charter of Fundamental rights. Oxford: Oxford University Press, 2019. 1265 p.

190. Svobodova M. On the concept of legislative acts in the European Union Law. *Charles University in Prague Faculty of Law Research Paper*. 2016. No. 1. P. 256–267.

191. Final report of Working Group IX on Simplification. URL: <http://european-convention.europa.eu/pdf/reg/en/02/cv00/cv00424.en02.pdf> (дата звернення: 30.12.2021).

192. Treaty establishing a Constitution for Europe. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=OJ%3AC%3A2004%3A310%3ATOC> (дата звернення: 30.12.2021).

193. Tobler C., Beglinger J. Essential EU Law in Charts. Budapest: HVGORAC Publishing House, 2010. 354 p.

194. Peers S. Guide to EU decision-making and justice and home affairs after the Treaty of Lisbon. URL: <https://www.statewatch.org/media/documents/analyses/no-115-lisbon-treaty-decision-making.pdf> (дата звернення: 30.12.2021).

195. Commission Decision of 11 June 2014 on State aid SA.26818 (C 20/10) (ex N 536/08 & NN 32/10) granted by Italy to the Stretto airport anagement company SO.G.A.S. *OJ L 367, 23.12.2014, p. 99–114*. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L_.2014.367.01.0099.01.ENG (дата звернення: 30.12.2021).

196. Council Regulation (EC) No 139/2004 of 20 January 2004 on the control of concentrations between undertakings. *OJ L 24, 29.1.2004, p. 1–22*. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004R0139&from=EN> (дата звернення: 30.12.2021).

197. Regulation (EU) 2016/1036 of the European Parliament and of the Council of 8 June 2016 on protection against dumped imports from countries not members of the European Union. *OJ L 176, 30.6.2016, p. 21–54*. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R1036&from=en> (дата звернення: 30.12.2021).

198. Judgment of the Court (Second Chamber) of 4 March 1982. H.P. Gauff Ingenieure GmbH & Co. KG v Commission of the European Communities. Case 182/80. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal->

[content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:61980CJ0182&from=HR](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:61980CJ0182&from=HR) (дата звернення: 30.12.2021).

199. Judgment of the Court of First Instance (Fourth Chamber, extended composition) of 15 March 2000. Cimenteries CBR and Others v Commission of the European Communities. Joined cases T-25/95, T-26/95, T-30/95, T-31/95, T-32/95, T-34/95, T-35/95, T-36/95, T-37/95, T-38/95, T-39/95, T-42/95, T-43/95, T-44/95, T-45/95, T-46/95, T-48/95, T-50/95, T-51/95, T-52/95, T-53/95, T-54/95, T-55/95, T-56/95, T-57/95, T-58/95, T-59/95, T-60/95, T-61/95, T-62/95, T-63/95, T-64/95, T-65/95, T-68/95, T-69/95, T-70/95, T-71/95, T-87/95, T-88/95, T-103/95 and T-104/95. URL: <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=T-25/95&language=en> (дата звернення: 30.12.2021).

200. Judgment of the Court of First Instance (Second Chamber, extended composition) of 15 January 2003. Philip Morris International, Inc and Others v Commission of the European Communities. Joined cases T-377/00, T-379/00, T-380/00, T-260/01 and T-272/01. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:62000TJ0377&from=HR> (дата звернення: 30.12.2021).

201. Decision No 22/60 of 7 September 1960 on the implementation of Article 15 of the Treaty. *OJ 61, 29.9.1960, p. 1248–1249*. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:31960S0022> (дата звернення: 30.12.2021).

202. Judgment of the Court of 5 December 1963. Lemmerz-Werke GmbH and others v High Authority of the European Coal and Steel Community. Joined cases 53 and 54-63. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:61963CJ0053&from=EN> (дата звернення: 30.12.2021).

203. Judgment of the Court of 15 March 1967. Société anonyme Cimenteries C.B.R. Cementsbedrijven N.V. and others v Commission of the European Economic Community. Joined cases 8 to 11-66. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal->

[content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:61966CJ0008&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:61966CJ0008&from=EN) (дата звернення: 30.12.2021).

204. Judgment of the Court of First Instance (First Chamber) of 13 December 1990. Nederlandse Associatie van de Farmaceutische Industrie "Nefarma" and Bond van Groothandelaren in het Farmaceutische Bedrijf v Commission of the European Communities. Case T-113/89. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:61989TJ0113&from=EN> (дата звернення: 30.12.2021).

205. Judgment of the Court of First Instance (Fourth Chamber, extended composition) of 5 March 1997. WWF UK (World Wide Fund for Nature) v Commission of the European Communities. Case T-105/95. URL: <https://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=103765&pageIndex=0&doclang=en&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=18248769> (дата звернення: 30.12.2021).

206. Winter J. A. Direct applicability and direct effect two distinct and different concepts in Community law. *Common Market Law Review*. 1972. Vol. 9. No. 4. P. 425–438.

207. Commission decision of 15 June 2005 relating to a proceeding under Article 82 of the EC Treaty and Article 54 of the EEA Agreement (Case COMP/A.37.507/F3 – AstraZeneca). *OJ* 332/24, 30.11.2016, p. 24–25. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32006D0857&qid=1623574084612&from=EN> (дата звернення: 30.12.2021).

208. Commission Decision (EU) 2021/104 of 24 January 2020 on SA.39182 (2017/C) (ex 2017/NN) (ex 2014/CP) – Alleged illegal aid to AS Tartu Agro (notified under document C(2020) 252). *OJ L* 35, 1.2.2021, p. 2–22. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32021D0104&qid=1623574084612> (дата звернення: 30.12.2021).

209. Judgment of the Court of 6 October 1970. Franz Grad v Finanzamt Traunstein. Case 9-70. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:61970CJ0009&from=EN> (дата звернення: 30.12.2021).

210. Judgment of the Court (Second Chamber) of 10 November 1992. Hansa Fleisch Ernst Mundt GmbH & Co. KG v Landrat des Kreises Schleswig-Flensburg. Case C-156/91. URL: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2e4a5d2c-ea32-470c-95f6-dc2870c180d7.0002.03/DOC_1&format=PDF (дата звернення: 30.12.2021).

211. Judgment of the Court (Second Chamber) of 20 November 2008. Foselev Sud-Ouest SARL v Administration des douanes et droits indirects. Case C-18/08. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:62008CJ0018&from=HR> (дата звернення: 30.12.2021).

212. The direct effect of European law. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=LEGISSUM:114547> (дата звернення: 30.12.2021).

213. Opinion of Advocate-General Reischl delivered on 15 October 1975. SpA Unil-It. v Amministrazione delle Finanze dello Stato. Case 30-75. *European Court Reports 1975 -01419*. P. 1429–1437.

214. Opinion of Advocate General Trstenjak delivered on 29 March 2007. Carp Snc di L. Moleri e V. Corsi v Ecorad Srl. Case C-80/06. *European Court Reports 2007 I-04473*. P. 4475–4500.

215. Craig P., Burca G. EU law: text, cases, and materials. Oxford: Oxford University Press, 2015. 1198 p.

216. The Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. URL: https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_ENG.pdf (дата звернення: 30.12.2021).

217. Charter of Fundamental Rights of the European Union. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:12012P/TXT> (дата звернення: 30.12.2021).

218. Forrester I. Due process in EC competition cases: A distinguished institution with flawed procedures. *European Law Review*. 2009. Vol. 34. No. 6. P. 817–843.

219. Slater D., Thomas S. and Waelbroeck D. Competition law proceedings before the European Commission and the right to a fair trial: no need for reform? *European Competition Journal*. 2009. Vol. 5. No. 1. P. 97–143.

220. Конституція України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 30.12.2021).

221. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики: Закон України від 01.07.2010 р. № 2411-VI. Дата оновлення: 08.07.2018. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2411-17#Text> (дата звернення: 30.12.2021).

222. Accession Criteria. European Commission – Enlargement – Accession criteria. URL: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/enlargement-policy/glossary/accession-criteria_en (дата звернення: 30.12.2021).

223. Угода про партнерство та співробітництво між Україною та Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/998_012#Text (дата звернення: 30.12.2021).

224. Про затвердження Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу: Указ Президента України від 11.06.1998 р. № 615/98. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/615/98#Text> (дата звернення: 30.12.2021).

225. Про Концепцію адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу: постанова Кабінету Міністрів України від 16.08.1999 р. № 1496. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1496-99-п#Text> (дата звернення: 30.12.2021).

226. Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу: Закон України від 18.03.2004 р. № 1629-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1629-15#Text> (дата звернення: 30.12.2021).

227. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергетики і їх державами-членами, з іншої сторони, від 21.03.2014 р. і від 27.06.2014 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text (дата звернення: 30.12.2021).

228. Трубіна М. В. Теоретико-прикладні аспекти адаптації законодавства України до законодавства Європейських співтовариств. *Економіка, фінанси, право*. 2011. № 4. С. 36–39.

229. Пархоменко Н. М. Гармонізація законодавства України з європейським та міжнародним правом: методи, етапи, види. *Часопис Київського університету права*. 2012. № 1. С. 338–342.

230. Кравчук І. В. Механізми державного управління процесом адаптації національного права до права ЄС: порівняльний аналіз: дис. ... канд. наук з держ. упр.: Київ, 2006. 244 с.

231. Проневич О. С. Адаптація вітчизняного законодавства до законодавства Європейського Союзу: доктринально-правовий аспект. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2016. № 3. С. 59–69.

232. Тарасов О. В. Адаптація, імплементація чи гармонізація права ЄС?. *Європейська інтеграція в контексті сучасної геополітики*: зб. наук. ст. за матеріалами наук. конф. (м. Харків, 24 трав. 2016 р.). Харків. 2016. С. 30–39.

233. Яковюк І. В. Адаптація законодавства України до законодавства Європейського Союзу: проблеми теорії і практик. *Європейський Союз і Україна: особливості взаємовідносин на сучасному етапі*. 2012. № 1. С. 5–47.

234. Шемшученко Ю. С. Теоретичні проблеми гармонізації законодавства України з європейським правом. *Вісник Академії правових наук України*. 2004. Вип. 38. С. 106–112.

235. Галецька Н. Б. Форми імплементації міжнародних договорів європейськими державами: теорія і практика: монографія. Львів: Сполом, 2016. 232 с.

236. Тарасов О. В. Трансформация и отсылка как способы национально-правовой имплементации международных обязательств: морфологический и системологический анализ. Актуальні проблеми сучасного міжнародного права: зб. наук. ст. за матеріалами II Харк. міжнар.-прав. читань, присвяч. пам'яті проф. М. В. Яновського і В. С. Семенова (Харків, 18 листоп. 2016 р) / за ред. А. П. Гетьман, І. В. Яковюк, В. І. Самощенко та ін. Харків: Право. 2016. Ч. 1. С. 5–17.

237. Іванченко О. М. Узгодження норм національного та міжнародного права: юридико-технічний аспект. *Актуальні проблеми держава і права*. 2012. № 63. С. 125–132.

238. Буткевич В. Г. Соотношение международного и внутригосударственного права. Київ: Вища школа, 1981. 311 с.

239. Мюллерсон Р. А. Соотношение международного и национального права. Москва: Международные отношения, 1982. 136 с.

240. Черкес М. Ю. Міжнародне право: підручник, 2-е вид. Київ: Знання, 2001. 284 с.

241. Гаврилов В. В. Понятие и взаимодействие международной и национальных правовых систем. Владивосток: Дальневосточный университет, 2005. 144 с.

242. Буроменський М. В. Вплив міжнародного права на внутрішнє право. URL: <http://textbooks.net.ua/content/view/258/9/> (дата звернення: 30.12.2021).

243. Шпакович О. М. Особливості способів імплементації міжнародно-правових норм. *Віче*. 2010. № 17. С. 23–25.

244. Про імплементацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: розпорядження Кабінету Міністрів України від 17.09.2014 р. № 847-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/847-2014-p#n12> (дата звернення: 30.12.2021).

245. Про виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і

їхніми державами-членами, з іншої сторони: постанова Кабінету Міністрів України від 25.10.2017 р. № 1106. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1106-2017-п#Text> (дата звернення: 30.12.2021).

246. Commission Implementing Directive 2014/97/EU of 15 October 2014 implementing Council Directive 2008/90/EC as regards the registration of suppliers and of varieties and the common list of varieties. *OJ L 298, 16.10.2014, p. 16–21*. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L_.2014.298.01.0016.01.ENG&toc=OJ%3AL%3A2014%3A298%3ATOC (дата звернення: 30.12.2021).

247. Glossary of summaries – accession criteria (Copenhagen criteria). URL: https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/accession_criteria_copenhagen.html (дата звернення: 30.12.2021).

248. Галушко Д. В. Взаимодействие права Европейского Союза с правом государств-членов и третьих стран: монография. Воронеж: Издательский дом ВГУ, 2018. 186 с.

249. Попова О. П. Право на Европейский Союз. Москва: Европейский институт, 2006. 288 с.

250. Loo G., Akhvelidiani T. Catch me if you can: updating the Eastern partnership association agreements and DCFTAS. *Swedish International Development Cooperation Agency (Sida)*. 2018. P. 1–35.

251. White paper – preparation of the associated countries of Central and Eastern Europe for integration into the internal market of the Union. URL: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/56d29901-7861-448c-82d8-0d006ba61fc1> (дата звернення: 30.12.2021).

252. Про міжнародні договори України: Закон України від 29.06.2004 р. № 1906-IV. Дата оновлення: 11.04.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1906-15#Text> (дата звернення: 30.12.2021).

253. Лист Міністерства зовнішніх справ України від 13.07.2017 р. № 72/19-091-1676. URL: <https://www.slideshare.net/Comedianua/ss-78009492> (дата звернення: 30.12.2021).

254. Лист Міністерства юстиції України від 14.07.2017 р. № 26475/3-16291/12. URL: https://ibn.idsi.md/sites/default/files/imag_file/Primenenie%20polozhenij%20soglasheniya%20ob%20associacii%20Ukrainy%20s%20Evropejskim%20Sojuzom%20v%20chasti%20intellektual%27noj%20sobstvennosti.pdf (дата звернення: 30.12.2021).

255. Чайковська В. В. Про пряму дію Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом у правовій системі України. *Национальный юридический журнал: теория и практика*. 2015. № 3. С. 109–113.

256. Бенедисюк І. М., Гумега О. В., Доманська М. Л., Львов Б. Ю. та ін. Посібник для суддів з інтелектуальної власності. Київ: К.І.С., 2018. 424 с.

257. Judgment of the Court of 30 April 1996. CIA Security International SA v Signalson SA and Securitel SPRL. Case C-194/94. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:61994CJ0194&from=EN> (дата звернення: 30.12.2021).

258. Постанова Касаційного господарського суду у складі Верховного Суду від 04 липня 2019 р., судова справа № 910/4947/18. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/82858256> (дата звернення: 30.12.2021).

259. Отенко П. В. До питання правозастосування норм правових актів Комісії ЄС національними судами України. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2021. № 4. С. 362–366. DOI: <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2021.04.63> URL: <http://app-journal.in.ua/wp-content/uploads/2022/03/65.pdf>.

260. Siniša R., Perišin T. Judicial application of International Law in Southeast Europe. Berlin: Springer-Verlag Berlin Heidelberg, 2015. 313 p.

261. Siniša R. Requirements of EU Membership and Legal Reform in Croatia. *Politička misao: časopis za politologiju*. 2001. Vol. 38, No. 5. P. 87–105.

262. Брацук І. З. Роль конституційних судів в імплементації права ЄС у національних правопорядках: на прикладі нових держав-членів ЄС. *Актуальні проблеми міжнародних відносин*. 2013. №. 115 (2). С. 44–50.

263. Кампо В. М. Конституціоналізація зовнішньої політики України: євроінтеграційні аспекти. *Вісник Конституційного Суду України*. 2007. № 6. С. 50–61.

264. Рішення Конституційного Суду України від 12.06.2007 р., судова справа № 1-2/2007. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v002p710-07#Text> (дата звернення: 30.12.2021).

265. Рішення Конституційного Суду України від 16.10.2007 р., судова справа № 1-16/2007. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v008p710-07#Text> (дата звернення: 30.12.2021).

266. Ухвала Великої Палати Конституційного Суду України від 10.10.2019 р., судова справа № 1-195/2019(4549/19). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v045u710-19#Text> (дата звернення: 30.12.2021).

267. Рішення Другого сенату Конституційного Суду України від 21.07.2021 р., судова справа № 3-107/2020(221/20). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v004p710-21#Text> (дата звернення: 30.12.2021).

268. Про застосування судами міжнародних договорів України при здійсненні правосуддя: Постанова Пленуму Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ від 19.12.2014 р. № 13. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0013740-14#Text> (дата звернення: 30.12.2021).

269. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02.06.2016 р. № 1402-VIII. Дата оновлення: 05.08.2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19#Text> (дата звернення: 30.12.2021).

270. Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 31.05.2021 р., судова справа № 640/8656/19. URL: <https://reestr.court.gov.ua/Review/97284144> (дата звернення: 30.12.2021).

271. Постанова Шостого апеляційного адміністративного суду від 13.05.2021 р., судова справа № 320/1445/20. URL: <https://reestr.court.gov.ua/Review/96865490> (дата звернення: 30.12.2021).

272. Рішення Одеського окружного адміністративного суду від 28.09.2020 р., судова справа № 420/4162/20. URL: <https://reestr.court.gov.ua/Review/91810804> (дата звернення: 30.12.2021).

273. Про ратифікацію Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, Першого протоколу та протоколів № 2, 4, 7 та 11 до Конвенції: Закон України від 17.07.1997 р. № 475/97–ВР. Дата оновлення: 13.03.2006 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/475/97-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 30.12.2021).

274. Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини: Закон України від 23.02.2006 р. № 3477-IV. Дата оновлення: 02.12.2012 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3477-15#Text> (дата звернення: 30.12.2021).

275. Petrov R. The new generation of the European Union association agreements with Ukraine, Moldova and Georgia. URL: <https://ssl-kolegia.sgh.waw.pl/pl/KES/struktura/kue/publikacje/Documents/THE%20NEW%20GENERATION%20OF%20THE%20EUROPEAN%20UNION%20-%20Petrov.pdf> (дата звернення: 30.12.2021).

276. The Constitution of the Republic of Poland of the 2nd of April, 1997. URL: <https://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm> (дата звернення: 30.12.2021).

277. Constitution of the Portuguese Republic, seventh reversion (2005). URL: <https://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/en/pt/pt045en.pdf> (дата звернення: 30.12.2021).

ДОДАТОК

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ
ТА ВІДОМОСТІ ПРО АПРОБАЦІЮ РЕЗУЛЬТАТІВ ДИСЕРТАЦІЇ**Наукові праці, в яких опубліковані основні результати дисертації:**

1. Buromenskiy M. V., Otenko P. V. Impact of politicization of the European Commission on the functioning of the European Union. *Актуальні проблеми права міжнародних відносин / Actual problems of international relations*. 2019. Vol. 1. № 140. P. 58–66. <https://doi.org/10.17721/apmv.2019.140.1.58-66>
URL: <http://apir.iir.edu.ua/index.php/apmv/article/view/3718/3392>.
2. Buromenskiy M. V., Otenko P. V. EU Commissions' delegated and implementing acts: complex legal analysis within the EU legal order. *Nauka i studia*. 2020. № 12. P. 95–109. URL: http://nauka-i-studia.info/ojs/index.php/pl_ojs/article/view/34
3. Otenko P. V. Phenomenon of the legal effect of soft law acts of the Commission of the European Union. *Knowledge, Education, Law, Management*. 2020. Vol. 2. № 8 (36). P. 151–157. DOI: <https://doi.org/10.51647/kelm.2020.8.2.24>
URL: <http://kelmczasopisma.com/ua/viewpdf/3853>.
4. Otenko P. V. Two sides of the contemporary system of quasi-legislative acts of the Commission of the European Union. *Актуальні проблеми держави і права*. 2021. № 89. P. 62–68. DOI: <https://doi.org/10.32837/apdp.v0i89.3192>
URL: <http://apdp.onua.edu.ua/index.php/apdp/article/view/3192/3097>.
5. Отенко П. В. До питання правозастосування норм правових актів Комісії ЄС національними судами України. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2021. № 4. С. 362–366. DOI: <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2021.04.63> URL: <http://journal-app.uzhnu.edu.ua/article/view/255546/252613>.

Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

1. Otenko P. V. Determinative factors of the institutional change process in the European Union. *Теорія та практика сучасної юриспруденції*: матеріали XIX всеукр. наук.-практ. конф. (м. Харків, 30 бер. 2019 р.). Харків: Всеукраїнська асоціація випускників НІОУ ім. Ярослава Мудрого, 2019. С. 243–245.
2. Otenko P. V. Hidden Commission's powers within the ordinary legislative procedure of the European Union. *Нормативна сила Європейського Союзу*: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 29–30 трав. 2020 р.). Київ: Журнал Європейського і порівняльного права. 2020. С. 155–158.
3. Otenko P. V. To the issue of classification of legal acts of the Commission of the European Union. *Інтеграція юридичної науки і практики як основа сталого розвитку вітчизняного законодавства*: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Дніпро, 13–14 лист. 2020 р.). Дніпро: Дніпровський гуманітарний університет, 2020. С. 175–177.
4. Otenko P. V. The notion of a legal act of the Commission of the European Union. *Правове забезпечення політики держави на сучасному етапі її розвитку*: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 5–6 бер. 2021 р.). Харків: Східноукраїнська наукова юридична організація, 2021. С. 136–139.