

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ, МОЛОДІ ТА СПОРТУ УКРАЇНИ  
НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ «ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ  
УКРАЇНИ імені ЯРОСЛАВА МУДРОГО»

**СТАНКЕВИЧ ОЛЬГА ІГОРІВНА**

УДК 341:061.1 ЄС

**МІСЦЕ КОМІСІЇ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ  
В ЗАКОНОДАВЧОМУ ПРОЦЕСІ**

Спеціальність 12.00.11 – міжнародне право

**АВТОРЕФЕРАТ**

дисертації на здобуття наукового ступеня  
кандидата юридичних наук

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана на кафедрі міжнародного права Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого», Міністерство освіти і науки, молоді та спорту України.

**Науковий керівник:** кандидат юридичних наук, доцент  
**Трагнюк Олеся Янівна,**  
Національний університет «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»,  
доцент кафедри міжнародного права.

**Офіційні опоненти:** доктор юридичних наук, професор  
**Микієвич Михайло Миколайович,**  
Львівський національний університет імені  
Івана Франка, завідувач кафедри європейського  
права;

кандидат юридичних наук, доцент  
**Федорова Алла Леонідівна,**  
Інститут міжнародних відносин Київського  
національного університету імені Тараса  
Шевченка, доцент кафедри порівняльного і  
європейського права.

Захист відбудеться «\_\_» \_\_\_\_\_ 2012 року о \_\_\_\_ год. на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 64.086.03 у Національному університеті «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого» за адресою: 61024, м. Харків, вул. Пушкінська, 77.

З дисертацією можна ознайомитись у бібліотеці Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого» за адресою: 61024, м. Харків, вул. Пушкінська, 70.

Автореферат розісланий «\_\_» \_\_\_\_\_ 2012 року.

**Вчений секретар  
спеціалізованої вченої ради**

**Н.П. Матюхіна**

## ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

**Актуальність теми дослідження.** Розвиток інтеграційних процесів на європейському континенті у другій половині минулого сторіччя привів до створення різних за ступенем інтеграції об'єднань. Найбільш успішним та розвиненим у цьому напрямі проектом став Європейський Союз, що за своєю природою є унікальним утворенням, в якому поєднані риси внутрішньодержавного та міжнародного правопорядку.

Одним із основних векторів сучасної зовнішньої політики України є проголошення курсу на євроінтеграцію. Однак набуття Україною членства в Європейському Союзі пов'язане з необхідністю здійснення низки досить складних кроків у правовій сфері. Адаптація законодавства України до законодавства Європейського Союзу є пріоритетною складовою процесу інтеграції України до Європейського Союзу. Метою такої адаптації є досягнення відповідності правової системи України *acquis communautaire* з урахуванням критеріїв, що висуваються Європейським Союзом до держав, які мають намір вступити до нього. Для досягнення цієї мети досить важливим виявляється знання та розуміння процесу прийняття нормативно-правових актів в Європейському Союзі.

Законодавчий процес в Європейському Союзі відрізняється значною складністю. Для кожної категорії нормативних актів передбачено свій порядок прийняття рішень і відповідно різні процедури взаємодії між головними органами Європейського Союзу (інститутами, інституціями) – Комісією, Радою та Парламентом. З набуттям чинності Лісабонським договором 1 грудня 2009 року була суттєво змінена інституційна система Європейського Союзу, перебудована система розподілу повноважень між органами і державами-членами ЄС. Нововведення, спрямовані в першу чергу на подолання дефіциту демократії та забезпечення ефективності й прозорості функціонування інтеграційного об'єднання, одночасно торкнулися майже усіх аспектів процесу прийняття рішень в Європейському Союзі. А саме на зміну чотирьом процедурам прийняття рішень (консультативна процедура, процедура співробітництва, процедура спільного прийняття рішень та процедура санкціонування), які раніше існували в ЄС, було запроваджено законодавчу процедуру ухвалення нормативно-правових актів, яка наразі діє у двох різновидах: загальна законодавча процедура та спеціальна законодавча процедура. У кожній із цих процедур Комісія ЄС як орган, що наділений виключним правом законодавчої ініціативи, відіграє особливу роль. Окрім того, надзвичайно важлива роль Комісії у процесі прийняття рішень в ЄС підкреслюється наданням їй права на ухвалення актів делегованого законодавства.

Питання правової природи інститутів Європейського Союзу та їх компетенції, так само як і питання нормативно-правових актів Європейського Союзу, розглядалися у багатьох наукових дослідженнях загальнотеоретичного спрямування. Вони містяться як у навчальній

літературі, так і в окремих монографіях. Проте окреме ґрунтовне дослідження законодавчого процесу в Європейському Союзі та місця Комісії Європейського Союзу в ньому у вітчизняній доктрині міжнародного та європейського права сьогодні відсутнє. Таким чином, особливої ваги набуває дослідження правових основ процесу прийняття рішень у системі інститутів ЄС, що зумовлює актуальність даного дослідження. Крім того, роль Комісії в законодавчому процесі недооцінена як у вітчизняній, так і в зарубіжній доктрині. Як правило, Комісію в законодавчому процесі розглядають лише як орган наділений ексклюзивним правом законодавчої ініціативи, не враховуючи її значну роль у процесі ухвалення нормативних актів ЄС та нормотворчі повноваження під час їх виконання.

Серед вітчизняних дослідників у сфері європейського права, які приділяють увагу питанням функціонування Європейського Союзу, його правової природи, організації влади на наднаціональному рівні та процесу прийняття рішень в ЄС, слід відзначити: Т. М. Анакіну, М. В. Буроменського, О. І. Головка, Л. Л. Грицаєнко, І. А. Грицяка, В. М. Довганя, Т. В. Комарову, В. В. Копійку, Л. А. Луць, М. М. Микієвича, О. М. Москаленка, В. І. Муравйова, А. В. Омельченка, В. Ф. Опришка, Р. А. Петорова, В. О. Посельського, О. Я. Трагнюк, Л. Г. Фалалееву, Р. Б. Хорольського, С. В. Шевчука, О. М. Шпакович, І. В. Яковюка та ін. До зазначених проблем зверталися російські вчені: М. М. Бірюков, А. В. Власова, Л. М. Ентін, М. Л. Ентін, Н. Т. Ебралідзе, С. В. Єршов, В. О. Жбанков, О. Ю. Зайцев, Р. Ю. Зеленов, О. Я. Капустін, С. Ю. Кашкін, Є. О. Пазина, В. П. Малахов, А. Е. Толстухін, Б. М. Топорнін, В. О. Туманов, О. О. Четвериков та ін. Значним є внесок у дослідження інституційної системи Європейського Союзу та процесу прийняття рішень у ньому зарубіжних науковців, передусім європейських, серед яких: Г. де Бурка, С. Везеріл, С. Гоці, П. Крейг, А. Дашвуд, В. Кернз, Г. Ісаак, Д. Лейсок, П. Свобода, Ж.-Л. Сорон, Дж. Стейнер, Т. К. Хартлі, Г. Шермерз, Дж. Шо та ін.

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.** Дисертацію виконано відповідно до плану науково-дослідних робіт Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого» згідно з цільовою комплексною програмою «Проблеми історії, теорії та практики державного права зарубіжних країн і міжнародного права» (номер державної реєстрації 0106u002284).

**Мета і завдання дослідження.** Основною метою дослідження є розкриття місця та ролі Європейської Комісії в законодавчому процесі, виявлення особливостей прийняття нормативно-правових актів в Європейському Союзі та специфіки окремих законодавчих процедур на сучасному етапі розвитку цього інтеграційного об'єднання.

Реалізація поставленої мети зумовила необхідність вирішення таких **завдань**:

- встановити особливості правової природи ЄС як наднаціональної організації, що відбивається на структурі та діяльності інституційного

механізму інтеграційного об'єднання, та вплив діяльності інституцій ЄС на еволюцію правової природи інтеграційного об'єднання;

- через загальну характеристику інститутів ЄС, зокрема тих, що беруть участь у законодавчому процесі, виявити основні зміни у правовому регулюванні їхньої діяльності з урахуванням змін, внесених Лісабонським договором;

- визначити специфіку розподілу повноважень між інститутами ЄС;

- запропонувати класифікацію видів компетенції реформованого Євросоюзу з метою визначення особливостей окремих законодавчих процедур;

- розкрити сутність основних видів повноважень Європейської Комісії як інституту Європейського Союзу;

- встановити зміст законодавчих повноважень Європейської Комісії, у тому числі у рамках співпраці держав-членів ЄС у сфері спільної зовнішньої політики та політики безпеки, а також у сфері юстиції та внутрішніх справ;

- дослідити еволюцію законодавчого процесу в ЄС та виявити проблемні питання його реформування на сучасному етапі на основі Лісабонського договору, з урахуванням ролі Комісії ЄС;

- визначити місце та роль Європейської Комісії в окремих законодавчих процедурах ЄС та у бюджетному процесі ЄС.

*Об'єктом дослідження* є правові відносини, пов'язані з функціонуванням Комісії Європейського Союзу в законодавчому процесі.

*Предметом дослідження* є теоретичні та практичні засади участі Європейської Комісії в окремих законодавчих процедурах в Європейському Союзі в умовах реформування інтеграційного утворення після набуття чинності Лісабонським договором, установчі договори ЄС і Співтовариств, акти інститутів, рішення Судів ЄС.

**Методи дослідження.** Методологічне підґрунтя дисертації становить сукупність методів і прийомів наукового пізнання, властивих науці правознавства загалом і науці міжнародного та європейського права зокрема.

Оскільки Європейський Союз є системною дійсністю, що динамічно розвивається, як базисні загальнонаукові методологічні основи необхідно виділити системний підхід і діалектичний метод.

У роботі широко використано низку спеціальних юридичних методів. Порівняльно-правовий метод застосовується для з'ясування правової природи Європейського Союзу при дослідженні його відмінностей від міжурядових організацій та державоподібних утворень, а також під час дослідження основних змін, що були внесені Лісабонським договором до установчих договорів Європейського Союзу. Еволюція законодавчого процесу досліджується за допомогою історико-правового методу, який використовується також під час розгляду еволюції законодавчих повноважень Європейської Комісії, Європейського Парламенту та Ради ЄС та під час розгляду основних етапів розвитку інтеграційних процесів. Аналіз нормативних актів, які регулюють правові аспекти організації та діяльності інституцій, що беруть участь у законодавчому процесі, базується на

використанні формально-юридичного та структурно-функціонального методів. При визначенні видів компетенції та поділі їх на певні групи застосовано метод класифікації. У процесі дослідження використовувалися також інші загальнонаукові та спеціальні методи наукового пізнання.

Теоретичним підґрунтям для виконання роботи були наукові праці українських і зарубіжних фахівців у сфері європейського права та міжнародного публічного права.

Емпіричну базу дослідження становили установчі договори й акти вторинного законодавства Європейського Союзу, практика Суду ЄС та аналітичні матеріали.

**Наукова новизна одержаних результатів** дослідження полягає у тому, що вона є першим у вітчизняній юридичній науці комплексним дослідженням місця Комісії Європейського Союзу в законодавчому процесі з урахуванням змін, внесених Лісабонським договором. Крім того, наукова новизна визначається сутністю постановки правових проблем, викладенням нових ідей та тенденцій розвитку правових механізмів, що розглядаються в роботі. На підставі результатів дослідження дисертантом пропонуються нові наукові положення та висновки, які виносяться на захист:

*Уперше:*

- з'ясовано, що місце Комісії Європейського Союзу в законодавчому процесі не обмежується лише правом законодавчої ініціативи; вона бере активну участь у подальшому процесі розгляду проекту нормативного акта, може здійснювати вплив на його зміст шляхом перегляду своєї пропозиції на стадії її обговорення, а також відповідає за належне виконання прийнятого нормативного акта;

- обґрунтовано, що Комісію Європейського Союзу в інституційній структурі варто розглядати як поліфункціональний інститут, що поєднує одночасно риси виконавчого, законодавчого, контрольного та квазисудового органу;

- здійснено класифікацію повноважень Європейської Комісії на чотири основні групи: 1) забезпечення виконання установчих договорів та заснованих на них актів Євросоюзу; 2) участь у нормотворчій діяльності; 3) здійснення управлінських функцій; 4) участь у здійсненні зовнішньополітичних зв'язків;

- доведено, що обсяг законодавчих повноважень Комісії Європейського Союзу нині розширено за рахунок скасування трьохпопурної структури Європейського Союзу;

- запропоновано визначення поняття комітології в праві Європейського Союзу, під яким розуміється механізм контролю за діяльністю Європейської Комісії під час імплементації права ЄС на національному рівні, що здійснюється за допомогою системи спеціально створених комітетів. Одночасно розкрито особливості системи комітології з урахуванням змін, внесених Регламентом Європейського Парламенту та Ради від 16.02.2011 р. № 182/201, який встановлює правила та загальні принципи щодо механізмів

контролю держав-членів за здійсненням Комісією повноважень з імплементації;

- встановлено особливості законодавчих процедур Європейського Союзу в їх історичному розвитку та з урахуванням змін, внесених Лісабонським договором.

*Набули подальшого розвитку:*

- дослідження правової природи Європейського Союзу як об'єднання sui generis на основі нової редакції змісту установчих договорів ЄС;

- характеристика інститутів ЄС, зокрема тих, що беруть участь у законодавчому процесі, при цьому виявлено основні зміни у правовому регулюванні їхньої діяльності з урахуванням положень Лісабонського договору;

- дослідження класифікації видів компетенції реформованого Євросоюзу на основі чинних установчих договорів у редакції Лісабонського договору;

- питання еволюції повноважень Комісії Європейського Союзу від Високого керівного органу Європейського Співтовариства вугілля та сталі до сучасної Європейської Комісії, що функціонує на підставі установчих актів у редакції Лісабонського договору. У результаті зроблено висновок, що незважаючи на суттєве обмеження повноважень, якого зазнала Європейська Комісія протягом свого існування, реальний обсяг її повноважень залишається досить значним, а на практиці він є значно ширшим за той, що закріплений установчими договорами;

- теза про те, що Європейська Комісія залишається «найбільш наднаціональним» органом в інституційній системі Європейського Союзу, діяльність якого спрямована на забезпечення одночасної стабільності й динамізму розвитку Союзу.

*Удосконалено:*

- теоретичні положення щодо особливостей інституційної системи ЄС, які обумовлені специфікою правої природи Європейського Союзу;

- підхід щодо особливостей розподілу повноважень між інститутами Європейського Союзу, у результаті чого зроблено висновок про доцільність використання терміна «розподіл повноважень», а не «розподіл влад» у рамках Європейського Союзу;

- тезу про те, що проблема «дефіциту демократії» в Європейському Союзі нині набула часткового вирішення, зокрема, за рахунок таких нововведень, як посилення ролі Європарламенту в законодавчому процесі Союзу, запровадження звичайної та спеціальної законодавчих процедур, удосконалення процедури голосування в Раді, залучення національних парламентів до процесу прийняття рішень у Союзі, наділення громадян Союзу поряд з Європейською Комісією правом законодавчої ініціативи. І зроблено висновок, що ці новели є прогресивним кроком на шляху до підвищення демократичності законодавчого процесу Європейського Союзу та його інституційної системи в цілому.

**Практичне значення одержаних результатів** полягає в тому, що основні теоретичні положення та висновки можуть бути використані: у

науково-дослідних цілях – для подальших загальних і спеціальних досліджень теоретичних і практичних проблем пов'язаних із процесом прийняття рішень в Європейському Союзі, поглибленні знань про правову систему ЄС загалом; у правотворчій діяльності – як теоретичний матеріал при розробці, обговоренні, укладенні міжнародно-правових документів та національних нормативних актів, спрямованих на адаптацію законодавства України до *acquis communautaire*; у навчальному процесі – під час викладання курсів з міжнародного публічного права та права Європейського Союзу, а також для підготовки відповідних підручників, навчальних посібників та методичної літератури для студентів і слухачів юридичних навчальних закладів; в інформаційно-аналітичній роботі – у процесі поширення знань про Європейський Союз і законодавчий процес ЄС як важливу складову інтеграційних процесів.

**Апробація результатів дослідження.** Основні теоретичні положення та висновки, сформульовані в цій науковій роботі, викладені та обговорені на засіданнях кафедри міжнародного права Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого».

Основні положення дисертації були оприлюднені на міжнародних наукових і науково-практичних конференціях: VI Міжнародній науково-практичній конференції молодих учених «Правове життя: сучасний стан та перспективи розвитку» (м. Луцьк, 19-20 березня 2010 року); Міжнародній науковій конференції молодих учених, аспірантів і студентів, присвяченій пам'яті академіка права Ю. М. Тодики «Треті конституційні читання» (м. Харків, 28-29 травня 2010 року); VII Міжнародній науково-практичній конференції молодих учених «Правове життя: сучасний стан та перспективи розвитку» (м. Луцьк, 25 – 26 березня 2011 року); Міжнародній науково-практичній конференції «Формування європейського правового простору: історія і сучасність» (м. Харків, 20 травня 2011 року).

Результати дослідження використовувалися авторкою в навчальному процесі при проведенні практичних занять з дисциплін «Основи права Європейського Союзу» та «Міжнародне право».

**Публікації.** Основні наукові результати дисертації опубліковано у трьох наукових статтях у фахових виданнях, а також у тезах чотирьох доповідей на наукових і науково-практичних конференціях.

**Структура дисертації** обумовлена метою і предметом дослідження. Робота складається з вступу, двох розділів, що містять шість підрозділів, висновків до кожного розділу, загальних висновків і списку використаних джерел. Загальний обсяг дисертації – 228 сторінок, з них основного тексту – 197. Список використаних джерел налічує 273 найменувань.

## **ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ**

У **вступі** обґрунтовується актуальність проведеного дослідження, визначаються предмет, об'єкт, мета та завдання дослідження, викладені методологічна і теоретична основи роботи, положення, що характеризують її



наукову новизну, розкриваються теоретичне і практичне значення роботи та апробація результатів дослідження.

**Розділ 1. «Правове положення Комісії Європейського Союзу в інституційній системі інтеграційного утворення»** складається з трьох підрозділів.

У підрозділі 1.1. *«Статус Комісії Європейського Союзу в інституційній системі інтеграційного утворення»* досліджується політико-правова природа Європейського Союзу та зумовлені нею особливості інституційної системи ЄС, етапи становлення цієї системи, визначенні завдання кожного з інститутів, зокрема тих, що беруть участь у законодавчому процесі, а також місце Комісії Європейського Союзу в цій системі.

У роботі зазначається, що Європейський Союз є складним політико-правовим утворенням, компетенція якого нині може бути порівняна з компетенцією держави. Вказується на існування трьох основних концепцій, які стосуються визначення правової природи Європейського Союзу. До них відносять концепції, відповідно до яких Євросоюз розглядають як: утворення, що має ознаки федерації або конфедерації, міжнародної регіональної організації та об'єднання особливого роду – *sui generis*. Аналіз зазначених трьох підходів дозволяє дійти висновку, що Євросоюз є унікальним інтеграційним об'єднанням *sui generis* з наднаціональною організацією влади, якому одночасно притаманні окремі риси міжнародної організації, федерації та конфедерації.

Відображенням особливої політико-правової природи Європейського Союзу є його інституційна система. Доводиться, що інституційна система Європейського Союзу своєрідна та унікальна, несхожа на організаційну будову класичної міжнародної міжурядової організації чи на систему внутрішнього державного апарату з розподілом на законодавчу, виконавчу та судову гілки влади. Головною метою побудови зазначеної системи виступає забезпечення збалансованого поєднання владних повноважень держав-членів та Європейського Союзу – з одного боку, та між самими інституціями – з другого.

Аналіз етапів розвитку інституційної системи Європейського Союзу дає можливість простежити еволюцію повноважень кожного з інститутів і виявити основні зміни у правовому регулюванні їхньої діяльності, їх взаємодію та розподіл повноважень всередині системи. Дослідження останнього етапу інституційних реформ Європейського Союзу, що відбувся з набуттям чинності Лісабонського договору, надало можливості дійти висновку, що Євросоюз здійснив значний крок у напрямку підвищення ефективності своєї діяльності та її демократизації, ще більше наблизивши громадян безпосередньо до процесу прийняття рішень та до визначення політик об'єднання.

Вивчення інституційної системи Союзу дає підстави стверджувати, що у самому центрі цієї системи завжди була й залишається Європейська Комісія. Серед інститутів ЄС Європейська Комісія виявляється наднаціональним органом, який найважче класифікувати. Вона не є в повній мірі ні

виконавчим, ні законодавчим органом, але поєднує в собі одночасно обидві ці функції, виступаючи гарантом установчих договорів з правом законодавчої ініціативи, аналогів якій не існує в міжнародній практиці. При цьому Європейська Комісія виконує подвійну функцію щодо забезпечення стабільності та динамізму розвитку Союзу. Робиться висновок, що завдяки постійним реформам демократична легітимність цієї інституції істотно зміцнилася, а її поліфункціональний характер, який виявляється в поєднанні рис виконавчого, законодавчого, контрольного та квазисудового органу, набув свого розвитку.

*Підрозділ 1.2. «Загальна характеристика повноважень Європейської Комісії»* присвячено розкриттю повноважень Європейської Комісії.

До повноважень Комісії відносяться ті, які закріплені безпосередньо в установчих договорах (основні, першочергові) та інші повноваження, які надаються Комісії за рішеннями Ради та Парламенту (похідні, делеговані). Звідси випливає, що на відміну від інших інституцій, обсяг повноважень Комісії має тенденцію до постійного розширення в результаті поступового наділення її новими правами та обов'язками через прийняття Парламентом і Радою нових законодавчих актів.

За своїм змістом повноваження Єврокомісії мають різноманітний характер. Враховуючи їх неоднорідність, їх можна поділити на певні блоки, серед яких пропонується виокремити такі: забезпечення виконання установчих договорів й інших норм права Євросоюзу (функція «охоронця установчих договорів», як її називають у західній доктрині); участь у нормотворчому процесі, в першу чергу, визначення політичного курсу Союзу шляхом розробки законопроектів і висунення відповідних законодавчих ініціатив (так звана функція «мотора інтеграції»); здійснення повноважень з управління (адміністративна функція); здійснення функцій зовнішньополітичного представництва та зовнішніх зв'язків.

Наголошується, що особливе місце серед повноважень Комісії належить її праву на законодавчу ініціативу, яке полягає у тому, що, за деякими винятками, лише Комісія має право вносити на розгляд Ради ЄС та Парламенту проекти майбутніх нормативних актів Союзу, що суттєво підвищує роль Комісії у діяльності Союзу в цілому та у законодавчому процесі зокрема. Пріоритетність і значущість цього права підкреслюється установчими договорами у старій редакції та повністю підтверджується Лісабонським договором. І хоча сьогодні в законотворчому процесі Комісії належить далеко не головна роль, проте саме вона дає поштовх процесу розробки тієї чи іншої норми права, ініціює законотворчість в Євросоюзі. Право законодавчої ініціативи Комісії нині обмежується здебільшого лише у сфері спільної зовнішньої політики і політики безпеки та спільної оборонної політики, де вона поділяє це право з державами-членами ЄС і Верховним представником Союзу з питань закордонних справ і політики безпеки, який є одночасно заступником Голови Комісії.

Особлива увага звертається на те, що окрім права законодавчої ініціативи Комісія наділена власною розпорядчою владою. Вона має право

видавати регламенти, директиви та рішення, спрямовані на виконання законодавства ЄС. Установчі договори визначають, що у разі потреби в уніфікованих умовах для впровадження актів Союзу, які є зобов'язальними, такі акти покладають імплементаційні повноваження на Комісію і лише у спеціальних випадках – на Раду ЄС. Імплементация в Євросоюзі нерозривно пов'язана з так званою процедурою комітології, яка відіграє особливу роль у характеристиці правового статусу Європейської Комісії, під якою пропонується розуміти механізм контролю за діяльністю Європейської Комісії під час імплементації права ЄС на національному рівні, що здійснюється за допомогою системи спеціально створених комітетів.

У зв'язку з тим, що 1 березня 2011 року набули чинності нові правила комітології, відповідно до яких на заміну колишнім чотирьом процедурам було запроваджено дві (дорадча процедура (англ. – advisory procedure) та процедура дослідження або розгляду (англ. – examination procedure)), наводиться їх стислий розгляд. Зазначається, що за процедури дослідження Комісія може ухвалити проект відповідного акта лише у випадку, якщо він отримав підтримку кваліфікованою більшістю голосів у комітеті, який складається з представників держав-членів. Вказана процедура застосовується під час ухвалення імплементаційних актів з найбільш важливих питань, наприклад, у сфері сільського господарства, рибальства, охорони довкілля, спільної торговельної політики, оподаткування тощо. В решті випадків підлягає застосуванню дорадча процедура, під час якої комітет простою більшістю голосів має надати свого висновку стосовно проекту акта Комісії. У свою чергу Комісія має якомога повніше врахувати цю думку під час ухвалення відповідного акта.

У підрозділі 1.3. «Законодавчі повноваження Комісії в рамках різних компетенцій» вказується, що компетенцію Європейського Союзу можна розуміти як сукупність предметів відання, владних й інших повноважень з регулювання сфер суспільного життя, які визначені в установчих договорах та делеговані Союзу державами-членами. Єдиним безпосереднім джерелом компетенції Європейського Союзу виступає його первинне право, а саме установчі договори ЄС. Одночасно розвиток компетенції Євросоюзу може здійснюватися також і без внесення поправок до установчих договорів. Провідну роль в цьому процесі відіграє Суд ЄС шляхом здійснення тлумачення норм первинного та вторинного права Союзу.

У результаті вивчення оновленої редакції Договору про Європейський Союз та Договору про функціонування Європейського Союзу є обґрунтовано, що вони чітко визначають правову основу розподілу компетенції (принцип наділення повноваженнями) та засоби її реалізації (принципи пропорційності і субсидіарності), а також види компетенції (виключна, спільна та доповнююча). За рамками цих трьох видів компетенції установчі договори Євросоюзу залишили здійснення спільної зовнішньої політики і політики безпеки, включаючи поступове формування спільної оборонної політики, і сфери координації економічної політики і політики зайнятості держав-членів. Одночасно звертається увага, що відповідно до

Лісабонських реформ разом із ліквідацією структури трьох опор і наділення Євросоюзу єдиною правосуб'єктністю було скасовано і розподіл компетенції ЄС на компетенцію Співтовариства та компетенцію в рамках спільної зовнішньої політики і політики безпеки та співробітництва поліції та судових органів у кримінально-правовій сфері (відповідно – друга та третя опори), натомість компетенція Союзу отримала єдиний (цілісний) характер. Це, однак, не означає, що повноваження інституцій ЄС розповсюджуються відтепер на всі положення Договорів в однаковій мірі. Роль держав-членів все ще є досить значною у сфері зовнішньої політики, безпеки та оборони. Тим не менш, робиться висновок, що обсяг законодавчих повноважень Комісії Європейського Союзу нині розширено за рахунок скасування трьохопорної структури Європейського Союзу.

Вказується, що навіть після Лісабонських реформ спільна зовнішня політика та політика безпеки залишається найменш розвинутим напрямком інтеграції. Теоретично Союз може втрутитися в будь-яку зовнішньополітичну діяльність держави-члена під приводом забезпечення безпеки. Однак таке втручання Союзу не може мати безпосередній вплив, адже рішення в цій сфері переважно приймаються міжурядовими органами – Радою та Європейською Радою. Роль Парламенту не є суттєвою, а держави-члени наділені правом вето з найважливіших питань, також не діє юрисдикція Суду ЄС. Що ж стосується ролі Єврокомісії, то тривалий час вона залишалася дещо осторонь спільної зовнішньої політики та політики безпеки. З прийняттям Лісабонського договору роль Європейської Комісії в системі спільної зовнішньої політики та політики безпеки дещо змінюється. А саме, до структури Комісії інтегровано Верховного представника Союзу з питань іноземних справ і політики безпеки (заступник Голови Комісії), з яким вона поділяє право законодавчої ініціативи, що підкреслює її роль у сфері регулювання і загалом здійснення зовнішньої політики ЄС.

Разом із суттєвими змінами в рамках колишньої другої опори Лісабонський договір завершив реформу і третьої опори – формальний перехід до повної комунітаризації внутрішніх справ і юстиції. Відтепер стандартною процедурою прийняття рішень у сфері простору свободи, безпеки і правосуддя стає загальна законодавча процедура (законодавча ініціатива Комісії, голосування кваліфікованою більшістю в Раді, повноправна участь Парламенту). Однак наявність єдиних правових й інституційних рамок не означає, що процедура прийняття рішень буде ідентичною, вона відрізнятиметься в окремих сферах. Скоріше реформа процедури прийняття рішень передбачає комбінацію елементів комунітарного методу з механізмами, які надають можливості посилити координацію співробітництва держав-членів і відповідних відомств у межах Євросоюзу. Тож наразі можна зробити висновок, що у сфері політики внутрішніх справ та юстиції діє загальна законодавча процедура, але все ж таки залишаються декілька сфер, де зберігається одностайність (консенсус) і консультації з Європарламентом.

**Розділ 2. «Участь Комісії Європейського Союзу в окремих законодавчих процедурах та у бюджетному процесі ЄС»** складається з трьох підрозділів.

У підрозділі 2.1. «Консультативна процедура» надається загальне визначення законодавчого процесу в ЄС і розглядається одна з перших процедур прийняття рішень як у Співтовариствах, так і Євросоюзі – процедура консультації, а також встановлюється роль Європейської Комісії в ній.

Під законодавчим процесом в Європейському Союзі розуміються визначені в установчих договорах процедури прийняття інститутами та органами Європейського Союзу нормативних правових та інших актів вторинного права. Підкреслюється, що сам термін «законодавчий процес» стосовно Європейського Союзу використовується науковцями дещо умовно. Із запропонованого визначення законодавчого процесу в Євросоюзі зрозуміло, що він знаходить своє вираження у декількох законодавчих процедурах, загальними рисами яких є певне коло суб'єктів, які беруть участь у прийнятті рішень, а також стадійність порядку ухвалення правових норм.

Під консультативною процедурою зазвичай розуміють такий порядок прийняття рішень Європейською Радою, Радою Європейського Союзу та Європейською Комісією, який вимагає в обов'язковому порядку до ухвалення остаточного рішення отримання висновку Європейського Парламенту або консультативного органу. Це найбільш «стара» та найбільш «проста» законодавча процедура, яка була основною процедурою прийняття рішень у Співтовариствах до 1986 року. Дослідження показало, що під час процесу постійного реформування інтеграційного об'єднання обсяг застосування процедури консультацій було зменшено, тим не менш, вона і сьогодні застосовується для прийняття правових актів ЄС стосовно громадянства Союзу (стаття 22 Договору про функціонування ЄС (далі – ДФЄС)), надання послуг (стаття 59 ДФЄС), правил конкуренції (статті 103, 109 ДФЄС), зайнятості (стаття 150 ДФЄС), охорони довкілля (стаття 192 ДФЄС), соціальної політики (стаття 153 ДФЄС) тощо, і тому поза сумнівом може бути віднесена до основних правотворчих процедур ЄС.

Увага приділяється і такому важливому питанню, як процес підготовки законодавчої пропозиції Єврокомісією. Наголошується, що під час підготовки більшості рішень Комісія попередньо проводить численні консультації з іншими інститутами, державами-членами і представниками громадянського суспільства, експертами з певних питань. Такі консультації намагаються зробити відкритими для усіх зацікавлених сторін. Вони мають відбуватися прозоро, ефективно та пропорційно до завдань, які необхідно вирішити. Такий постійний зв'язок Комісії з представниками різноманітних інтересів на європейському рівні відбувається на взаємозалежних засадах. З одного боку, певні групи інтересів намагаються отримати доступ до служб Єврокомісії, що є відповідальними за ті сектори, які безпосередньо їх стосуються (своєрідний лобізм). З іншого боку, Комісія й сама прагне підтримувати зв'язки з такими групами інтересів, адже досить часто саме

вони виступають джерелом інформації, в якій Комісія відчуває потребу під час розробки законодавчих пропозицій.

У підрозділі 2.2. «Законодавча процедура» досліджується еволюція процесу прийняття рішень в Європейському Союзі, аналізуються проблемні питання реформування законодавчого процесу на сучасному етапі на основі Лісабонського договору. Окрім того, увага приділяється визначенню місця та ролі Європейської Комісії в окремих законодавчих процедурах ЄС.

Відмічається, що законодавчий процес в Європейському Союзі вирізняється значною складністю. Протягом усього існування ЄС створювалися нові процедури прийняття правових актів, які передбачали обов'язкові консультації, погодження, ті чи інші форми співучасті одних інститутів у діяльності інших. У результаті чого для кожної категорії нормативних актів у ЄС передбачається свій порядок прийняття рішень і відповідно існують різні процедури взаємодії між головними органами Європейського Союзу – Комісією, Радою та Парламентом. З набуттям чинності Лісабонського договору на зміну чотирьом процедурам прийняття рішень (консультативна процедура, процедура співробітництва, процедура спільного прийняття рішень та процедура санкціонування), які раніше існували в ЄС, було запроваджено законодавчу процедуру ухвалення нормативно-правових актів, яка наразі діє у двох різновидах: загальна законодавча процедура та спеціальна законодавча процедура. В кожній з цих процедур Комісія ЄС як орган, що наділений правом законодавчої ініціативи, відіграє особливу роль. Окрім того, надзвичайно важлива роль Комісії у процесі прийняття рішень в ЄС обумовлюється наданням їй права на ухвалення актів делегованого законодавства.

Проведеним дослідженням з'ясовано, що загальна законодавча процедура за своїм характером дуже подібна до процедури спільного прийняття рішень, яка існувала раніше. Головним виявляється те, що відповідний нормативний правовий акт вважається схваленим, якщо він прийнятий в ідентичній редакції Європейським Парламентом і Радою ЄС за пропозицією Європейської Комісії. Розроблений Єврокомісією проект законодавчого акта нині надається одночасно до розгляду Європарламенту та Раді ЄС. Певна новела виявляється у тому, що раніше пропозиції Єврокомісії надавалися до Ради ЄС і лише після її розгляду передавалися до Парламенту. Робиться висновок про те, що за новим порядком нібито врівноважується значення і роль головних законодавчих інституцій Євросоюзу – Європарламенту та Ради, які одночасно мають можливість ознайомитися із первинною позицією Єврокомісії.

У рамках спеціальної законодавчої процедури, що не потребує спільного прийняття рішень, законодавчий акт приймається безпосередньо однією з інституцій – Європейським Парламентом або Радою ЄС. Підкреслюється, що на практиці, на відміну від загальної законодавчої процедури, яка ставить обидві провідні законодавчі інституції Союзу в рівне становище, спеціальна законодавча процедура перевагу явно надає Раді ЄС. Ухвалення актів за цією процедурою Європарламентом передбачено установчими договорами лише у

трьох випадках: у випадку, коли Парламент встановлює правила та загальні умови, що регламентують виконання обов'язків його членів; у випадку створення тимчасового Слідчого комітету; коли встановлюються правила та загальні умови, що регулюють виконання обов'язків Омбудсмана. На підставі детального аналізу установчих договорів робиться висновок, що наразі існує декілька видів спеціальної законодавчої процедури, які чітко не викладені в договорах. Зазначені види процедур не врегульовуються за стандартними правилами, а мають різний порядок, вказаний у нормах, які передбачають звернення до них. Застосування спеціальної законодавчої процедури передбачається переважно у тих сферах, де раніше підлягали застосуванню процедури консультації, співробітництва та санкціонування. При цьому Європейська Комісія є невід'ємним учасником спеціальної законодавчої процедури. У більшості випадків застосування вказаної процедури Комісія зберігає свою головну прерогативу законодавчої ініціативи, яка обмежується лише у випадках окремо передбачених в установчих договорах.

Значна увага у роботі приділяється проблемі «демократичного дефіциту» та способам її подолання. Явище «демократичного дефіциту» має пряме відношення до удосконалення законодавчої функції в ЄС. Наголошується, що внаслідок Лісабонських реформ відбулася чергова спроба вдосконалення процесу прийняття рішень в ЄС, спрямована не лише на підвищення його ефективності, але також і на подолання вказаної проблеми. В установчих договорах з'являється окремий розділ, присвячений демократичним принципам функціонування Союзу, що свідчить про посилення демократичних начал не лише у функціонуванні ЄС у цілому, але й стосовно законодавчих процедур зокрема. А саме, установчі договори у Лісабонській редакції містять положення, спрямовані на подальше посилення ролі Європарламенту в законодавчому процесі Союзу, на вдосконалення процедури голосування в Раді, на активізацію національних парламентів держав-членів ЄС у процесі ухвалення рішень (проекти законодавчих актів мають бути передані до розгляду національним парламентам на предмет встановлення їх відповідності принципу субсидіарності та пропорційності), а крім того запроваджують новий інститут – громадянську ініціативу (у реалізації якої важливу роль посередника виконує Комісія ЄС). Аналіз зазначених змін, дає можливість сформулювати висновок, що «демократичний дефіцит» наразі є не таким яскраво вираженим явищем, яким він був за часів, коли Співтовариство лише розпочинало свою діяльність або Європейський Союз лише утворився.

*Підрозділі 2.3. «Бюджетний процес Європейського Союзу»* присвячений вивченню особливостей бюджетного процесу Європейського Союзу та ролі у ньому Європейської Комісії, особлива увага приділяється дослідженню процедури ухвалення бюджету Союзу.

Проведений аналіз правового регулювання бюджетного процесу Євросоюзу дозволяє дійти висновку, що, по-перше, цей процес не є статичним, він постійно вдосконалюється. По-друге, він є унікальним, як і

сам Євросоюз, а тому й здебільшого важким та не позбавленим певних недоліків. Проте держави-члени Союзу та його інституції докладають значних зусиль для ліквідації таких недоліків і забезпечення належного функціонування бюджетної системи інтеграційного об'єднання. По-третє, на сучасному етапі бюджетний процес відображає баланс між владними повноваженнями Європарламенту та Ради ЄС. Так, Лісабонський договір скасував поділ видатків бюджету ЄС на обов'язкові й необов'язкові та наділив Європарламент і Раду ЄС майже рівною компетенцією під час ухвалення бюджету Союзу. По-четверте, не дивлячись на те, що двома гілками бюджетної влади в ЄС називають Раду та Парламент, не можна не відзначити надзвичайно важливу роль Єврокомісії у бюджетному процесі, адже саме вона розробляє проект бюджету, ініціює його своєю пропозицією, бере участь у подальших обговореннях до затвердження бюджету та несе відповідальність за його належне виконання.

Здійснене дослідження дозволяє дійти висновку, що процедура ухвалення бюджету ЄС є різновидом спеціальної законодавчої процедури, в якій Європейська Комісія здійснює роль ініціатора та активного учасника розгляду законопроекту у Раді та Парламенті, при цьому специфіка бюджетного процесу у цілому полягає у тому, що Комісія виступає також і виконавцем бюджету.

## ВИСНОВКИ

У дисертаційному дослідженні здійснено теоретичне узагальнення та подається нове вирішення наукового завдання, яке полягає у розкритті місця та ролі Європейської Комісії в законодавчому процесі, встановленні особливостей прийняття нормативно-правових актів в Європейському Союзі та специфіки окремих законодавчих процедур на сучасному етапі розвитку вказаного інтеграційного об'єднання.

Основні теоретичні та практичні результати цього дослідження полягають у розробці таких висновків, положень та пропозицій:

1. Концепція особливого характеру Євросоюзу та його правової системи залишається найвпливовішою у сучасній правовій науці. Європейський Союз вважається міждержавним інтеграційним об'єднанням наднаціонального характеру, котре поєднує риси міжнародної організації з рисами державоподібного утворення та еволюціонує в бік поступового розширення його компетенції з посиленням проявів федеративної організації влади. ЄС є унікальним європейським регіональним утворенням *suī generis*, яке помітно впливає не лише на європейські, а й світові інтеграційні процеси. Наслідком особливої політико-правової природи Європейського Союзу є його інституційний механізм.

2. Головною метою інституційної побудови ЄС є ні недопущення узурпації влади однією з гілок (що є основним призначенням принципу розподілу влади у державах), а забезпечення збалансованого поєднання владних повноважень держав-членів та Європейського Союзу – з одного



боку, та між самими інституціями – з другого. У свою чергу, це виявляється через принцип лояльного співробітництва.

Серед інститутів Союзу Комісія ЄС є органом, який найважче класифікувати. Вона не є повною мірою ні виконавчим, ні законодавчим органом, але поєднує у своїй діяльності обидві ці функції, вона одночасно є гарантом установчих договорів та має право законодавчої ініціативи, її аналогів не існує в світі. Комісія виконує подвійну функцію забезпечення стабільності та динамізму розвитку Союзу. Завдяки постійним реформам, демократична легітимність цієї інституції істотно зміцнилася, а її поліфункціональний характер, який виявляється в поєднанні рис виконавчого, законодавчого, контрольного та квазисудового органу, набув свого розвитку.

3. Особливість поєднання міжурядових та наднаціональних начал у правовій та політичній природі ЄС та реформування Союзу в бік підвищення його демократичності відображаються на специфіці законодавчого процесу в Європейському Союзі. Для кожної категорії нормативних актів у Союзі передбачено свій порядок прийняття рішень і відповідно різні процедури взаємодії між головними інституціями ЄС – Європейською Комісією, Радою ЄС та Європейським Парламентом.

4. У результаті скасування «трюхопорної структури» ЄС в установчих договорах нині досить чітко визначається компетенція Союзу (її види), що дає можливість з'ясувати, в яких сферах ЄС може приймати нормативні акти, а отже, з яких саме питань політичні інституції ЄС беруть участь у здійсненні законодавчих повноважень. Це повною мірою стосується і Європейської Комісії. Обсяг законодавчих повноважень Комісії Європейського Союзу сьогодні розширено за рахунок скасування трюхопорної структури Європейського Союзу.

Повноваження Комісії закріплені безпосередньо в установчих договорах (основні, першочергові) та можуть бути надані Комісії за рішеннями Ради та Парламенту (похідні, делеговані). Практика призвела до того, що сьогодні Комісією ухвалюється величезна кількість нормативно-правових актів делегованого законодавства, які утворюють основну частину норм права Євросоюзу. Обсяг повноважень Комісії має тенденцію до постійного розширення в результаті поступового наділення її новими правами та обов'язками з прийняттям Парламентом і Радою нових законодавчих актів.

5. Повноваження Європейської Комісії можна умовно виокремити у чотири основні групи: 1) забезпечення виконання установчих договорів та заснованих на них актів Євросоюзу; 2) участь у нормотворчій діяльності; 3) здійснення управлінських функцій; 4) участь у здійсненні зовнішньополітичних зв'язків.

6. Одним з найбільш важливих повноважень Єврокомісії у сфері нормотворчості є її право законодавчої ініціативи. Пріоритетність і значущість цього права особливо підкреслюється установчими договорами у старій редакції та повністю підтверджується Лісабонським договором. Хоча

сьогодні в законотворчому процесі Комісії належить далеко не головна роль, проте саме вона дає поштовх процесу розробки тієї чи іншої норми права, ініціює законотворчість в Євросоюзі.

7. Місце Комісії Європейського Союзу в законодавчому процесі не обмежується лише правом законодавчої ініціативи; вона бере активну участь у подальшому процесі розгляду проекту нормативного акта, може здійснювати вплив на його зміст шляхом перегляду своєї вже висунутої пропозиції на стадії її обговорення, а також відповідає за належне виконання прийнятого нормативного акта. Можливість ініціативи Комісії нині обмежується здебільшого лише у сфері спільної зовнішньої політики і політики безпеки та спільної оборонної політики, де вона поділяє це право з державами-членами ЄС і Верховним представником Союзу з питань іноземних справ і політики безпеки, який є одночасно заступником Голови Комісії.

8. Особливу роль у характеристиці статусу Європейської Комісії відіграє система комітології, під якою пропонуємо розуміти – механізм контролю за діяльністю Європейської Комісії під час імплементації права ЄС на національному рівні, що здійснюється за допомогою системи спеціально створених комітетів.

9. Відповідно до реформ, запроваджених Лісабонським договором, на зміну чотирьом процедурам прийняття рішень (консультативна процедура, процедура співробітництва, процедура спільного прийняття рішень та процедура санкціонування), які раніше існували в ЄС, було запроваджено законодавчу процедуру ухвалення нормативно-правових актів, яка наразі діє у двох різновидах: загальна законодавча процедура та спеціальна законодавча процедура. У кожній із цих процедур Комісія ЄС як орган, що наділений правом законодавчої ініціативи, відіграє особливу роль. Право законодавчої ініціативи Європейської Комісії обмежується лише у випадках, окремо передбачених в установчих договорах (наприклад, у сфері спільної закордонної і безпекової політики).

10. Загальна законодавча процедура за своїм характером дуже подібна до процедури спільного прийняття рішень, яка існувала раніше. Головним є те, що відповідний нормативний правовий акт вважається схваленим, якщо він прийнятий в ідентичній редакції Європейським Парламентом і Радою ЄС за пропозицією Європейської Комісії. Розроблений Єврокомісією проект законодавчого акта нині надається одночасно до розгляду Європарламенту та Раді ЄС. Певна новела виявляється у тому, що раніше пропозиції Єврокомісії надавалися до Ради ЄС і лише після її розгляду передавалися до Парламенту. За новим порядком нібито врівноважується значення і роль головних законодавчих інституцій Євросоюзу – Європарламенту та Ради.

11. У випадку виникнення певних протиріч між позиціями Парламенту і Ради ЄС щодо запропонованого Комісією законопроект за загальною законодавчою процедурою передбачено скликання Погоджувального комітету, призначення якого полягає у подоланні таких протиріч і розробці взаємоприйняттого проекту нормативного акта, який буде передано до

розгляду обом законодавцям. Погоджувальний комітет формується на паритетних засадах (складається з 27 представників від Ради ЄС і 27 представників від Європарламенту). У роботі Погоджувального комітету обов'язково бере участь Комісія, яка висуває всі необхідні ініціативи з метою погодження позицій Європарламенту та Ради. Такі ініціативи можуть містити проект компромісного тексту, що відображає позиції обох законодавчих інституцій. Щоправда, позиція самої Комісії не має суттєвого впливу на стадії погодження.

12. У рамках спеціальної законодавчої процедури, що не потребує спільного прийняття рішень, законодавчий акт приймається безпосередньо однією з інституцій – Європейським Парламентом або Радою ЄС. Проте на практиці, на відміну від загальної законодавчої процедури, яка ставить обидві провідні законодавчі інституції Союзу в рівне положення, спеціальна законодавча процедура перевагу явно надає Раді ЄС. Ухвалення актів за цією процедурою Європарламентом передбачено установчими договорами лише у трьох випадках: у випадку коли Парламент встановлює правила та загальні умови, що регламентують виконання обов'язків його членів (ч. 2 ст. 223 ДФЄС); у випадку створення тимчасового Слідчого комітету (ст. 226 ДФЄС); коли встановлюються правила та загальні умови, що регулюють виконання обов'язків Омбудсмана (ч. 4 ст. 228 ДФЄС). Наразі існує декілька видів спеціальної законодавчої процедури, які чітко не викладені в договорах, вони не врегульовуються за стандартними правилами, а мають різний порядок, вказаний у нормах, які передбачають звернення до такої процедури. Застосування спеціальної законодавчої процедури передбачається переважно щодо регулювання окремих випадків, вказаних у конкретних статтях установчих договорів, у тих сферах, де раніше підлягали застосуванню процедури консультації, співробітництва та санкціонування. При цьому Європейська Комісія виступає невід'ємним учасником спеціальної законодавчої процедури. У більшості випадків застосування вказаної процедури Комісія зберігає свою головну прерогативу законодавчої ініціативи, яка обмежується лише у випадках, окремо передбачених в установчих договорах.

13. Важливою умовою, яка поєднує обидві законодавчі процедури (загальну та спеціальну), є вказівка до послідовного використання принципу субсидіарності. Згідно з Протоколом про принципи субсидіарності та пропорційності в усіх випадках, коли йдеться про прийняття нового законодавчого акта, відповідні проекти такого акта мають бути передані до розгляду національним парламентам на предмет встановлення їх відповідності принципу субсидіарності. Заперечення з боку національних парламентав, якщо ті відмовилися ухвалити законопроект, практично зупиняють законодавчу процедуру та вимагають або переробки законопроекту, або відмови від нього. Таке посилення ролі національних парламентав у законодавчому процесі свідчить про підвищення демократичності законодавчого процесу Європейського Союзу, спрямованим на подолання проблеми «демократичного дефіциту» в ЄС.

14. Комісія ЄС виконує роль посередника у реалізації інституту громадянської ініціативи, яка є одним із способів подолання проблеми «дефіциту демократії» в Європейському Союзі. Саме до Комісії направляється пропозиція підтримана 1 млн громадян ЄС, що вивчається Комісією, яка після цього приймає рішення про можливість висунення законодавчої пропозиції з цього питання.

15. Проблема «дефіциту демократії» в Європейському Союзі сьогодні набула часткового вирішення, зокрема, за рахунок таких нововведень, як посилення ролі Європарламенту в законодавчому процесі Союзу, запровадження звичайної та спеціальної законодавчих процедур, вдосконалення процедури голосування в Раді, залучення національних парламентів до процесу прийняття рішень у Союзі, наділення громадян Союзу поряд з Європейською Комісією правом законодавчої ініціативи. Ці новели є прогресивним кроком на шляху до підвищення демократичності законодавчого процесу Європейського Союзу та його інституційної системи в цілому.

16. Процедура ухвалення бюджету ЄС є різновидом спеціальної законодавчої процедури, в якій Європейська Комісія здійснює роль ініціатора та активного учасника розгляду законопроекту у Раді та Парламенті, при цьому специфіка бюджетного процесу в цілому полягає у тому, що Комісія виступає також і виконавцем бюджету.

## СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

1. Вдовиченко О. І. Статус Європейської Комісії після Лісабонського договору / О. І. Вдовиченко // Правове життя: сучасний стан та перспективи розвитку: зб. тез наук. доп. VI міжнар. наук.-практ. конф. молодих учених (19-20 берез. 2010 р.) / уклад. О. В. Жишко, А. М. Сур'як, І. Ф. Урина. – Луцьк: Волин. нац. ун-т ім. Лесі Українки, 2010. – С. 86 – 89.

2. Вдовиченко О. І. Деякі особливості законодавчого процесу в Європейському Союзі / О. І. Вдовиченко // Треті Конституційні читання: збірка тез наукових доповідей і повідомлень міжнародної наукової конференції молодих учених, аспірантів і студентів, присвячена пам'яті академіка права Ю. М. Тодики / за заг. ред. проф. А. П. Гетьмана. Нац. юрид. акад. України. – Харків: Права людини, 2010 р. – С. 383 – 385.

3. Вдовиченко О. І. Загальна законодавча процедура прийняття нормативних актів у Європейському Союзі / О. І. Вдовиченко // Правове життя: сучасний стан та перспективи розвитку: зб. тез наук. доп. VII міжнар. наук.-практ. конф. молодих учених (25-26 берез. 2011 р.) / уклад. О. В. Жишко, О. С. Ковтун, І. Ф. Марчук, А. М. Сур'як. – Луцьк: ПП Іванюк В. П., ПП Петринка А. Ю., 2011. – С. 77 – 79.

4. Вдовиченко О. Основні зміни інституційної системи Європейського Союзу після Лісабонського договору / О. Вдовиченко // Юридична Україна. – № 9 (93). – 2010. – С. 118 – 123.

5. Вдовиченко О. Демократизація законодавчого процесу в Європейському Союзі / О. Вдовиченко // Право і безпека. – № 4 (36). – 2010. – С. 23 – 26.

6. Вдовиченко О. Визначення компетенції Європейського Союзу за Лісабонським договором / О. Вдовиченко // Юридична Україна. – № 5 (101). – 2011. – С. 106 – 110.

7. Вдовиченко О. І. Верховний представник з іноземних справ і політики безпеки в інституційній системі Європейського Союзу / О. І. Вдовиченко // Формування європейського правового простору: історія і сучасність: матеріали міжнар. наук.-практ. конф., м. Харків, 20 травн. 2011 р. / редкол.: Ю. П. Битяк, І. В. Яковюк, О. Я. Трагнюк. – Х.: НДІ держ. буд-ва та місц. самоврядування, 2011. – С. 153 – 156.

## АНОТАЦІЯ

**Станкевич О. І. Місце Комісії Європейського Союзу в законодавчому процесі. – На правах рукопису.**

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.11 – міжнародне право. – Національний університет «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого», Міністерство освіти і науки, молоді та спорту України. – Харків, 2011.

Дисертація присвячена комплексному дослідженню місця Комісії Європейського Союзу в законодавчому процесі.

У роботі здійснюється вивчення місця та ролі Європейської Комісії в інституційній системі ЄС, розкривається сутність основних видів повноважень Європейської Комісії, зокрема законодавчих, у тому числі у рамках співпраці держав-членів ЄС у сфері спільної зовнішньої політики та політики безпеки, а також у сфері юстиції та внутрішніх справ.

У роботі вивчаються особливості прийняття нормативно-правових актів в Європейському Союзі та специфіка окремих законодавчих процедур, з урахуванням змін, внесених Лісабонським договором. Доводиться, що місце Комісії Європейського Союзу в законодавчому процесі не обмежується лише правом законодавчої ініціативи, вона бере активну участь у подальшому процесі розгляду проекту нормативного акту, може здійснювати вплив на його зміст шляхом перегляду своєї вже висунутої пропозиції на стадії її обговорення, а також відповідає за належне виконання прийнятого нормативного акту.

**Ключові слова:** Європейська Комісія, Європейський Союз, законодавчий процес, законодавча ініціатива, загальна законодавча процедура, спеціальна законодавча процедура, Лісабонський договір.

## АННОТАЦИЯ

### **Станкевич О. И. Место Комиссии Европейского Союза в законодательном процессе. – На правах рукописи.**

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.11 – международное право. – Национальный университет «Юридическая академия Украины имени Ярослава Мудрого», Министерство образования и науки, молодежи и спорта Украины. – Харьков, 2011.

Диссертация посвящена комплексному исследованию места Комиссии Европейского Союза в законодательном процессе.

В работе проводится детальный анализ институциональной системы Европейского Союза и ее эволюции, определяется специфика распределения полномочий между институтами, дается характеристика основных институтов Союза, в особенности тех, которые участвуют в законодательном процессе. На основании чего делается вывод, что в самом центре институциональной системы всегда была и остается Европейская Комиссия – наднациональный институт, обладающий правом законодательной инициативы. Обосновывается, что Комиссию Европейского Союза в институциональной структуре следует рассматривать как полифункциональный институт, который объединяет одновременно черты исполнительного, законодательного, контрольного и квазисудебного органа.

В диссертации раскрывается сущность законодательных полномочий Европейской Комиссии, в том числе в рамках сотрудничества государств-членов ЕС в сфере общей внешней политики и политики безопасности, а также в сфере юстиции и внутренних дел.

В работе исследуются особенности принятия нормативно-правовых актов в Европейском Союзе и специфика отдельных законодательных процедур, с учетом изменений, внесенных Лиссабонским договором. Указывается, что вместо четырех процедур принятия решений (консультативная процедура, процедура сотрудничества, процедура совместного принятия решений и процедура санкционирования), которые существовали в ЕС, устанавливаются общая законодательная и специальная законодательная процедуры принятия нормативных актов. В каждой из этих процедур Комиссия ЕС как орган, обладающий правом законодательной инициативы, играет особую роль. На основании анализа учредительных договоров, делается вывод, что право законодательной инициативы Европейской Комиссии ограничивается, как правило, только в сфере общей внешней политики и политики безопасности и общей оборонной политики. В указанных сферах Комиссия делит это право с государствами-членами ЕС и Верховным представителем Союза по иностранным делам и политике безопасности, который одновременно является заместителем Председателя Комиссии.

Доказывается, что роль Комиссии Европейского Союза в законодательном процессе не ограничивается правом законодательной

инициативы. Она принимает активное участие в дальнейшем процессе рассмотрения проекта нормативного акта, может осуществлять влияние на его содержание путем пересмотра своего уже выдвинутого предложения на стадии его обсуждения, а также отвечает за надлежащее исполнение принятого нормативного акта.

Отдельное внимание в работе уделено исследованию проблемы «демократического дефицита» в Европейском Союзе, которая, по мнению диссертанта, получила частичное разрешение, после вступления в силу Лиссабонского договора.

**Ключевые слова:** Европейская Комиссия, Европейский Союз, законодательный процесс, законодательная инициатива, общая законодательная процедура, специальная законодательная процедура, Лиссабонский договор.

## SUMMARY

**Stankevych O. The place of the European Union Commission in the legislative process. – Manuscript.**

The thesis for obtaining scientific degree of Candidate of Legal Sciences on specialty 12.00.11 – International Law. – National University «Yaroslav the Wise Law Academy of Ukraine», Ministry of Education and Science, Youth and Sports of Ukraine. – Kharkiv, 2011.

The dissertation is devoted to a complex research of the role of the European Union Commission in the legislative process.

The author studies the place and role of the European Commission in the EU institutional system, reveals the essence of the main types of powers of the European Commission, particularly the legislative powers, including within the cooperation between Member States in the sphere of Common Foreign and Security Policy, Justice and the Interior.

The author investigates features of the decision-making process in the European Union and features of various legislative procedures, taking into account the Lisbon Treaty changes. It is proved that the place of the Commission in the legislative process is not limited to the right of legislative initiative, it takes part in the further process of the consideration of the draft of normative act, could exercise an influence on its content by reviewing its proposals already put forward at the stage of discussion, and it is also responsible for the proper performance of legal act.

**Key words:** European Commission, European Union, legislative process, legislative initiative, ordinary legislative procedure, special legislative procedure, Lisbon Treaty.

Відповідальний за випуск  
кандидат юридичних наук, доцент  
Тарасов О. В.

Підписано до друку 20.05.2011 р. Формат 60x90/16.  
Папір офсетний. Віддруковано на різнографі.  
Ум. друк. арк. 0,7 Обл.-вид. арк. 0,9.  
Тираж 100 прим. Зам. № \_\_\_\_\_

---

Друкарня Національного університету  
«Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»  
61024, м. Харків, вул. Пушкінська, 77