

УДК 341

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-338X-2022.4.32>

М. Р. Аракелян

Перший проректор, професор кафедри міжнародного та європейського права,
д.ю.н., професор
<https://orcid.org/0000-0002-3797-5405>

Х. Н. Бехруз

доктор юридичних наук, професор,
завідувач кафедри міжнародного та європейського права
Національного університету «Одеська юридична академія»
ORCID ID: 0000-0003-4786-7341

Д. О. Гребенюк

асистент кафедри міжнародного та європейського права
Національний університет «Одеська юридична академія»
<https://orcid.org/0000-0001-9682-3017>

ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ПАРЛАМЕНТ: ГОЛОС ГРОМАДИ В ЗАКОНОДАВЧОМУ ПРОЦЕСІ ЄС

Європейський Союз є одним з найбільш впливових економічних об'єднань у світі. Україна, як країна - кандидат до Європейського Союзу, активно співпрацює з Європейським Союзом та здійснює широкомасштабні реформи для наближення до стандартів та норм спільноти. У законодавчому процесі Європейського Союзу ключову роль відіграє Європейський парламент, який є представницьким органом об'єднання та забезпечує голос народу у прийнятті рішень. У зв'язку з цим, дослідження ролі та впливу Європейського парламенту у законодавчому процесі Європейського Союзу має велике значення для України.

Ця проблематика є актуальною для України з двох основних причин. По-перше, Україна прагне наблизитися до європейських стандартів та норм, тому розуміння ролі та впливу Європейського парламенту у законодавчому процесі допоможе Україні зрозуміти, які є вимоги та стандарти, якими керується Європейський Союз, та як їх реалізувати. По-друге, Україна має намір у майбутньому стати членом Європейського Союзу, тому дослідження ролі та впливу Європейського парламенту у законодавчому процесі Європейського Союзу є важливим для підготовки до членства та розуміння механізмів функціонування європейських інституцій.

Ключові слова: *Європейський Союз, Інституція, Європейський Парламент, законодавчий процес, інтеграція, представницький орган.*

Актуальність. Відкритість та прозорість процесу прийняття рішень в Європейському Союзі важливі для забезпечення демократії та легітимності. Європейський парламент є важливою інституцією у цьому процесі, оскільки він єдиний орган Європейського Союзу, обраний народом.

Актуальність цієї теми підсилюється через ряд викликів, які виникають у сучасному світі. Наприклад, Брексит, пандемія COVID-19 та інші глобальні проблеми показали, що роль Європейського парламенту в законодавчому процесі є дуже важливою для забезпечення ефективного управління та розвитку Європейського Союзу.

Також слід зазначити, що Європейський парламент знаходиться в постійному розвитку та зміні, що є ще одним фактором актуальності даної теми.

Цілі статті. Метою даної статті є дослідження ролі Європейського парламенту у законодавчому процесі визначення його впливу на формування та прийняття рішень у Європейському Союзі. У статті будуть розглянуті основні функції та повноваження Європейського парламенту, а також його місце в системі європейських інституцій.

Окрім цього, буде проаналізовано взаємовідносини між Європейським парламентом та іншими інституціями об'єднання, зокрема

Європейською Комісією та Радою Європейського Союзу. Також буде досліджено процес прийняття законодавчих актів в Європейському парламенті та його вплив на політичний та економічний розвиток союзу.

Дослідження ролі та впливу Європейського парламенту у законодавчому процесі спільноти є важливим для розуміння механізмів функціонування європейських інституцій та наближення України до європейських стандартів та норм. Ця стаття стане корисним джерелом інформації для політичних діячів, науковців, студентів та всіх, хто цікавиться процесами, що відбуваються в Європейському Союзі.

Матеріали і методи. Ключовим аспектом даного наукового дослідження безумовно є методологія. Вона визначає підходи, інструменти та методи, які необхідні для дослідження даної проблематики. Ми використовуємо різноманітні засоби, щоб якомога краще зрозуміти роль Європейського Парламенту в законодавчому процесі Європейського Союзу.

Фундаментом дослідження є аналіз наукової літератури, звернімо увагу на те, що ми вивчаємо різні джерела, такі як статті та монографії. Необхідно відмітити, що це дозволяє нам опанувати підходи та різні теоретичні концепції, а також визначити актуальні тенденції в дослідженні даної проблематики.

Важливу роль відіграє використання наукових праць українських та західних вчених. Серед українських це І. Яковюк, К. Нікітіна, Т. Гладкова,

В. Волошин, Л. Щербак, О. Гаркуша, І. Мельник. Серед західних це Ю. Мейєрхофф, Д. Сміт, Р. Дехусс, Х. Бергквіст.

Наступним кроком даного дослідження буде аналіз нормативно – правових актів інституцій Європейського Союзу, серед них статут Європейського Парламенту, договір про заснування Європейської спільноти, звіти та протоколи засідань парламенту, резолюції та інші документи. Саме цей шлях дослідження дозволяє нам отримати дані та факти щодо діяльності Європейського Парламенту в законодавчому процесі Європейського Союзу.

Слід додати, що ми прагнемо використовувати ще і компаративний метод дослідження, фокус його буде направлений на порівняння ролі Європейського Парламенту з парламентами інших країн. Саме це дозволяє нам встановити подібності та відмінності в ролях та функціях Європейського парламенту в порівнянні з іншими законодавчими органами.

Усі використані методи та підходи дослідження будуть ретельно описані та обґрунтовані в даному дослідженні.

Виклад основного матеріалу. Звернімо увагу на Лісабонський договір, який набув чинності у 2009 році, цей нормативно – правовий акт додав корективи до різних сфер життєдіяльності Європейського Союзу, у тому числі й до процесів прийняття рішень. Варто зазначити, що процедура спільного прийняття рішень, яка була запроваджена Маастрихтським договором, стала свого часу результатом компромісу[1]. Відбулася демократизація законодавчого процесу шляхом посилення ролі Європейського парламенту із збереженням традиційної ролі Ради як головного законодавчого органу. З набранням чинності Лісабонським договором процедура спільного прийняття рішень стає «основною законодавчою процедурою», тобто те, що було винятком при прийнятті рішень, відтепер стає нормою. Водночас питання про ефективність цієї форми прийняття рішень та її вплив на правову систему спільноти досі активно обговорюється серед вчених.

Не можливо не погодитись з тим фактом, що Європейський Союз є політичною системою і характерно, що свій відбиток залишив також інституційний розвиток союзу, даний етап характеризується перетворенням вже

сформованих систем громадського та політичного життя. Під впливом інтеграційних тенденцій все більше країн готові обмежувати власний суверенітет та передавати його в бік наднаціональних формувань, саме Європейський Союз на сьогоднішній день є найбільш ефективним та розвинутим об'єднанням країн. Архітектура інституційної складової пройшла довгий шлях трансформації та їх функції достатньо сильно змінювались[2]. У зв'язку з цим варто наголосити, що процедура спільного прийняття рішень серйозно вплинула на його подальше функціонування шляхом встановлення нових інституційних норм, які визначили можливі варіанти обробки вхідної інформації. Ці процеси змінювалися з часом, а особливо після набрання чинності Амстердамським договором, відповідно до якого прийняття законодавчих актів на основі більш ранніх документів стає менш поширеною практикою [3]. Опора на більш ранні документи, як основа політичного курсу та поширення практики ізольованого прийняття рішень призводило до того, що лише обмежена група суб'єктів брала участь у прийнятті рішень, що, безумовно, суперечило принципам демократії. Процедура спільного

ухвалення рішень надала Європейському Парламенту можливість участі у законотворчому процесі, значно зміцнивши його позиції.

Досліджуючи праці вчених можна дійти до такої тези, що основний обсяг повноважень залишився за Радою - здебільшого саме вона має право останнього рішення у прийнятті проекту. Проте процедура спільного прийняття рішень завдяки посиленню ролі парламенту відкрила доступ до прийняття рішень ширшому колу суб'єктів, що забезпечило можливість різним соціальним групам впливати на політичну систему в цілому.

Досліджуючи дану проблематику, ми також використовували праці професорки Зальцбурзького університету Аріадни Ріполл Сервент, досліджуючи цю динаміку в правовому полі цивільних прав, вважає, що: «нові суб'єкти залучаються виключно до законодавчого процесу, а не, як очікувалося, на захист прав громадян» [4]. Таким чином, розширення кола суб'єктів не призводить до кардинально нових політичних рішень. Крім цього, надання повноважень у законодавчому процесі погоджувальному комітету може зменшити облік інтересів низки суб'єктів. Характерно, що таким чином процедура спільного прийняття рішень, безумовно, вплинула на політичну систему спільноти шляхом запровадження нових правил у прийнятті політичних рішень, що відповідають більш широким потребам, але призвела й до обмежень у деяких питаннях.

Направляємо дослідницький фокус на процедуру спільного прийняття рішень, характерно, що вона дозволила запровадити нові законодавчі правила, які відповідали очікуванням політичних суб'єктів, але не змінили балансу сил.

Щодо цього ключовим питанням є ступінь впливу цієї процедури на створення двопалатної політичної системи. Нині немає точного визначення та існує безліч думок серед політичних діячів та вчених щодо двопалатної системи чи «політичної теорії двопалатності». Очевидно, що двопалатність включає певний елемент влади, що дозволяє розподілити механізм прийняття рішень між палатами.

Доречно буде згадати міркування французького філософа Ш. Монтеск'є щодо двопалатності, вона захищає країну від свавілля законодавчих зборів. «Законодавчі збори не створювати для себе додаткові труднощі, і всі їхні рішення з цього питання будуть простими деклараціями, які в будь-який час можна скасувати або змінити. Саме тому поділ законодавчої влади на дві палати є необхід-

ною умовою забезпечення загальнодержавного балансу влади», – вважає філософ і знавець конституційного права XVIII століття [5].

Таким чином необхідно ще додати сучасну характеристику цієї теорії, а саме теорія двопалатності визнає необхідність існування двох окремих палат у законодавчому органі влади. Ця теорія базується на ідеї, що двопалатна система дозволяє краще збалансувати інтереси різних секторів суспільства, зменшити ризик зловживання владою та підвищити якість законодавства.

У більшості країн, які мають двопалатну систему законодавства, верхня палата (сенат або вища палата) зазвичай складається з представників регіонів або провінцій, тоді як нижня палата (парламент або конгрес) складається з представників національного рівня. Це дає можливість збалансувати інтереси різних регіонів та груп національного рівня.

З іншого боку, деякі критики двопалатної системи стверджують, що вона може призводити до затримки процесу прийняття законодавства та збільшення бюрократії, що може бути невідповідним для ефективного управління країною.

Варто зазначити, що кожна двопалатна система може мати свої особливості та відрізнятися від інших країн. Однак, у багатьох країнах ця система є важливою складовою демократії та дозволяє збалансувати різноманітні інтереси різних груп у суспільстві.

У сенсі нашого дослідження процедура спільного прийняття рішень, безумовно, є двопалатною, оскільки у процесі беруть участь дві групи політиків. Використовуючи термінологію двопалатності, Рада Європейського Союзу вважається верхньою палатою, а Європейський Парламент нижньою. Якщо ж визначати двопалатність у сенсі слова, існує велика різноманітність варіантів як щодо ступеня, і форми участі у законодавчому процесі.

Встановлена процедура відповідає вимогам наявності представницьких органів, оскільки згода може бути досягнута як у разі схвалення парламентом, так і радою. Кожна інституція виступає від імені різних «виборчих округів», причому рада представляє інтереси «держав» (міжурядовий інституція), а парламент виступає у ролі «голосу народу» (наднаціональна інституція). Варто зазначити, що Інституційна складова направлена, щоб представляти та забезпечувати інтереси громадян країн – членів Європейського Союзу. Безумовно інституційна структура союзу суттєво впливає на процес розробки та реалі-

зації прийнятих в Європейському Союзі рішень. Цей процес носить, як внутрішній так і зовнішньо політичний характер, тому в цьому і полягає необхідність дослідження. Європейський союз має в своєму розпорядженні інституційний механізм, який направлений на захист європейських цінностей, здійснення його цілей та охороняти інтереси громадян країн – членів союзу [6].

Характерно, що всередині кожної інституції є «ключові фігури» (а саме, доповідач у Парламенті та голова у Раді), здатні надавати необґрунтовано сильний вплив на кінцеві варіанти прийнятих рішень. Якщо представники інститутів захищають державні чи партійні інтереси, а не інтереси своїх виборців загалом, то подібна тенденція може справді негативно позначитися на принципі демократії. Вказана система не може гарантувати, що учасники переговорного процесу від двох органів репрезентують різні «виборчі округи».

Деякі вчені вказують на демократичні виклики цієї процедури, але, на наш погляд, немає серйозних підстав стверджувати, що у процедурі спільного прийняття рішень порушено принцип справедливого представництва. Європарламент в основному успішно справляється зі своєю роллю, що, зокрема, можна спостерігати при прийнятті пакету документів щодо європейського клімату.

Досліджуючи Амстердамський договір, можна дійти висновку, що процедура спільного прийняття рішень відповідає ознакам двопалатної системи з рівним «формальним» розподілом влади. Політика Європейського Союзу є прикладом нетипової форми двопалатності, де перша палата має певні переваги над другою [3]. Протягом багатьох років рада була ключовим органом, відповідальним за прийняття рішень, і більш рання форма процедури мала явну перевагу перед парламентом. Незважаючи на формальні зміни у процедурі спільного прийняття рішень та посилення ролі парламенту, тобто набуття ним статусу рівноправного співзаконодавця, рада на практиці залишається більш впливовою. Варто відмітити, що саме за радою залишається право вирішального та остаточного голосу, крім дана інституція має інформаційну перевагу над парламентом.

Отже, практика застосування процедури спільного прийняття рішень, безумовно, сприяла початку варіанта двопалатності. Зміни у формальній процедурі та механізмах її реалізації збільшили ймовірність того, що обидві інституції беруть безпосередню участь у оста-

точних законодавчих текстах. У той же час, процедура спільного прийняття рішень не є класичним прикладом сильної двопалатності, як, наприклад, сенат Сполучених Штатів Америки. На практиці співзаконодавці, які приймають спільні рішення в Європейському Союзі, нерівноправні. Рада продовжує відігравати головну роль, а роль Європейського Парламенту істотно залежить від низки факторів.

Процедура спільного ухвалення рішень була спробою запровадити додаткові форми парламентської участі, незважаючи на широко відомі виклики нестачі демократичних засад на наднаціональному рівні.

Таким чином, депутати Європейського Парламенту, обрані в результаті прямих виборів, отримали можливість впливати на законодавчі процеси союзу та спільно з радою ухвалювати нормативно – правові акти. Нова процедура забезпечувала парламентарну основу для ухвалення законів, на додаток до повноважень комісії. По суті, процедура спільного прийняття рішень мала впливати на інформацію, що надходить, приймати як проміжні, так і остаточні рішення в політичній системі спільноти.

Європейський Парламент зміцнивши свої позиції, отримав можливість впливати на законопроекти, вносячи поправки та заохочуючи значущість демократичних принципів, оскільки Парламент формується шляхом прямих виборів.

Розширюючи можливості громадянського суспільства та посилюючи політичну позицію політичних партій, досліджувана процедура сприяла внесенню змін до певних положень законодавства. Отже, посилення ролі парламенту як повноправного учасника законодавчого процесу могло б сприяти його участі, представництву та громадському контролю з рівними політичними правами як «основною рисою демократичного ладу». Можливість враховувати інтереси ширших верств населення була вирішальним чинником посилення ролі парламенту.

Висновок має попередній характер, так як дана проблематика потребує подальшого дослідження, але ми можемо відмітити результат даного наукового дослідження. Процедура спільного прийняття рішень вплинула на діяльність Європейського Союзу як політичної системи, але цей вплив слабший, ніж очікувалося. Посилення ролі Європейського Парламенту призвело до розширення рівня доступності та представництва у законодавчому процесі. Нова система змінила взаємини між інститу-

ціями спільноти. Незважаючи на те, що формально процедура спільного прийняття рішень встановила двопалатність.

Практика спільного ухвалення рішень не змогла забезпечити паритету парламенту з радою. З іншого боку, вплив нових правил, як формальних, і неформальних, на розподіл сил має слабше практичне значення проти теоретичними прогнозами. Крім того, посилення ролі Європейського Парламенту та залучення до цього процесу ширшого кола гравців не обов'язково призводить до перерозподілу цінностей та ресурсів. Спільне прийняття рішень, особливо коли йдеться про перше читання, все ще не відповідає вимогам демократичності законодавчої процедури. Процедура спільного прийняття рішень застосовувалася для зниження дефіциту демократичних принципів у діяльності Європейського Союзу. Проте питання легітимності та підтримки з боку суспільства і досі є актуальним для політичної системи Європейського Союзу. Необхідно зазначити, що дослідження ролі Європейського парламенту у законодавчому процесі Європейського Союзу має велике значення для України. Наша країна активно наближається до вступу в Європейський Союз, тому знання процесів та механізмів прийняття рішень в Європейському Союзі, зокрема ролі та повноважень Європейського парламенту, допоможуть українським вченим, політикам та громадськості краще розуміти та впливати на формування європейської агенди, що стосується України. Розширення знань про євро-

пейський законодавчий процес, дозволить також вивчити кращі практики у сфері законотворчості та їх інтеграцію в українське законодавство. Отже, дане дослідження може мати важливість для політичної та економічної інтеграції України в Європейський Союз.

Список використаних джерел:

1. Договір про заснування Європейської Спільноти. Офіційний веб – сайт Верховної Ради України URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_017#Text
2. Гребенюк Д.О. Місце і роль Європейського Парламенту в інституційній системі Європейського Союзу. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. № 7. с. 465. URL: http://lsej.org.ua/7_2022/112.pdf
3. Treaty of Amsterdam. Official Journal of the European Communities. P. 340. 1997. URL: <https://www.europarl.europa.eu/topics/treaty/pdf/amst-en.pdf>
4. Ripoll – Servent. A. Holding the European Parliament responsible: shelves shift in the Data Retention Directive from consultation to decision. *Journal of European Public Policy*. № 7. 2013.
5. Двопалатний парламент: світовий досвід та українські реалії : Монографія. за заг. ред. О. А. Фісуна. Харків : Золоті сторінки, 2008. 200 с. URL: http://old.niss.gov.ua/book/Harkiv_book/anons.pdf.
6. Гребенюк Д.О. Фрагментація та поляризація фактори які створюють Європейський Союз актором глобальних змін. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. № 5. с. 695. URL: http://lsej.org.ua/5_2022/168.pdf

Arakelian M. R., Bekhruz H. N., Hrebenuk D. O. The European Parliament: the voice of the community in the EU legislative process

The European Union is one of the most influential economic associations in the world. Ukraine, as a candidate country for the European Union, actively cooperates with the European Union and carries out large-scale reforms to approach the standards and norms of the community.

In the legislative process of the European Union, the key role is played by the European Parliament, which is the representative body of the union and ensures the voice of the people in decision-making. In this regard, the study of the role and influence of the European Parliament in the legislative process of the European Union is of great importance for Ukraine.

This issue is relevant for Ukraine for two main reasons. First, Ukraine seeks to get closer to European standards and norms, so understanding the role and influence of the European Parliament in the legislative process will help Ukraine understand what are the requirements and standards that govern the European Union and how to implement them. Secondly, Ukraine intends to become a member of the European Union in the future, therefore the study of the role and influence of the European Parliament in the legislative process of the European Union is important for preparing for membership and understanding the mechanisms of functioning of European institutions.

Key words: *European Union, Institution, European Parliament, legislative process, integration, representative body.*