

Галіахметов І. А.,кандидат юридичних наук, доцент,
професор кафедри публічного та міжнародного права
Київського національного економічного університету
імені Вадима Гетьмана
ORCID: 0000-0002-0431-0394

ЮРИДИЧНІ ПРОЦЕДУРИ ПРИЙНЯТТЯ РІШЕНЬ ЄС

Анотація. Прийняття рішень у Європейському Союзі складається з кількох різних процедур. Це означає, що різні інституції та установи цього Союзу виконують різні ролі залежно від компетентності. Як правило, прийняття рішень передусім забезпечують три інституції: Європейський Парламент, Рада та Комісія. Однак інші інституції та установи, такі як Рахункова палата, Європейський центральний банк, Економічний і фінансовий комітет, Економічний і соціальний комітет та Комітет регіонів, також відіграють помітну роль у прийнятті рішень у відповідних сферах. Різні органи діють у межах повноважень, наданих їм засновницькими договорами.

Ця стаття присвячена вивченню інституційної та процедурної динаміки, яка відбувається через десятиліття після Лісабонського договору, що дає можливість проаналізувати вплив інституційних та процедурних реформ, запроваджених тоді, а також дослідити ширші тенденції щодо інституційної архітектури ЄС: постійне посилення ролі Європейського Парламенту у зростаючій кількості сфер; зсув до Європейської Ради в контексті врегулювання численних криз; прагнення Європейської Комісії бути більш «політичною», яке отримало несподіваний поштовх від Brexit, й водночас відсіч через масштабування популізму в межах континенту; уповільнення законодавчої діяльності, що підриває офіційні повноваження Ради міністрів щодо прийняття рішень, що посилюється процедурами, які переносять відповідальність на спеціальні комітети (наприклад, щодо статті 50 Договору про функціонування Європейського Союзу); відхід від законотворчості до впровадження нових юридичних процедур з ухвалення рішень, наприклад, у сфері свободи, безпеки, запровадження санкцій та правосуддя. Усім інституціям доводилося боротися з геополітичною напруженістю та зростанням кризового мислення в більшості політичних сфер.

Ключові слова: право ЄС, інституція ЄС, юридичні процедури, ухвалення рішень ЄС, правовий акт, законодавчий акт, делегований акт, імплементаційний акт.

Haliakhmetov I. A. Legal procedures for EU decision-making

Abstract. Decision-making in the European Union involves several different procedures. This means that different institutions play different roles depending on the subject under consideration. Typically, three institutions are mainly involved in decision-making: the European Parliament, the Council and the Commission. However, other institutions and bodies, such as the Court of Auditors, the European Central Bank, the Economic and Financial Committee, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, also play a role in certain specific areas. The different bodies act within the limits of the powers conferred on them by the Treaties.

This article examines the institutional and procedural dynamics of EU decision-making. It takes place a decade after the Lisbon Treaty and provides an opportunity to analyse the impact of the institutional and procedural reforms introduced at that time, as well as to examine broader trends in the EU's institutional architecture: the steady growth of the role of the European Parliament in an increasing number of areas; the shift towards the European Council in the context of managing multiple crises; the European Commission's desire to be more 'political', which received an unexpected boost from Brexit but also a pushback as populism grew across the continent; the slowdown in legislative activity, which undermines the formal decision-making powers of the Council of Ministers, reinforced by procedures that shift responsibility to special committees (e.g. on Article 50 TFEU); and the shift away from law-making towards implementation and operations (e.g. in the



area of freedom, security and justice). All institutions have had to contend with geopolitical tensions and the rise of crisis thinking in most policy areas.

Key words: *EU law, the Union's institution, legal (adoption) procedures, EU decision-making, legal act, legislative act, delegated act, implementing act.*

Постановка проблеми. Європейський Союз (ЄС) є продуктом історичного процесу європейської політичної інтеграції, який розпочався в 1950-х роках з добровільного запровадження комерційних та виробничих угод між шістьма європейськими національними державами. Наразі ЄС налічує 27 держав-членів і має великий «юридичний досвід, виклики та зростання після безпрецедентного розширення ЄС» [3].

Дійсно, ЄС має повноваження приймати закони, обов'язкові для своїх держав-членів, а також рішення в кількох сферах політики. ЄС, без сумніву, є чимось більшим, ніж просто наднаціональна організація, оскільки держави-члени вирішили частково делегувати їй свої повноваження. Однак здійснення влади в рамках ЄС є дуже складним процесом, оскільки кожне рішення має узгоджуватися за участю кількох установ та враховувати позиції різних держав-членів.

Рішення – це обов'язковий юридичний акт, який може мати загальне застосування або конкретного адресата. Рішення є частиною вторинного права ЄС – сукупності права, що впливає з принципів і цілей, викладених у договорах ЄС (первинне право). Відповідно до ст. 288 Договору про функціонування Європейського Союзу (ДФЄС) рішення є обов'язковим у повному обсязі. Рішення може бути як законодавчим, так і незаконодавчим актом.

У процесі прийняття рішень в ЄС беруть участь 3 основні інституції: Європейський Парламент, який представляє громадян ЄС та діє згідно з Регламентом Європейського Парламенту для 10-го парламентського терміну в редакції січня 2025 р.; Рада Європейського Союзу, яка представляє уряди країн ЄС та діє згідно з Рішенням Ради від 01.12.2009 р. про прийняття Регламенту Ради; Європейська Комісія, яка представляє загальні інтереси ЄС та керується Рішенням Комісії (ЄС) 2024/3080 від 04.12.2024 р. про встановлення Регламенту процедури Комісії та внесення змін до Рішення С(2000) 3614.

Прийняття рішень у ЄС включає кілька різних юридичних процедур. Це означає, що кожна окрема інституція відіграє відповідну роль залежно від предмета розгляду.

Однак інші інституції та органи, такі як Рахункова палата, Європейський центральний банк, Економічний та фінансовий комітет, Економічний та соціальний комітет та Комітет регіонів, також відіграють певну роль у прийнятті рішень у відповідних сферах. Різні органи діють у межах повноважень, наданих їм Договорами (у значенні згідно з ч. 2 ст. 1 ДФЄС).

Ухвалення рішень у ЄС передбачає згоду на двох рівнях: національному та європейському. Дилема, яку висвітлила криза, полягає в тому, як зробити колективні рішення ЄС прийнятними не лише для 27 урядів та членів Європарламенту, а й для кожного з народів, які вони представляють. Цю проблему неможливо вирішити, винісши проблемні рішення з політичної сфери або обмеживши їх прийняттям рішень виключно на рівні ЄС.

У цьому сенсі законодавча влада в ЄС характеризується складною взаємодією різноманітних акторів з різними ролями та функціями, що зрештою призводить до впровадження обов'язкових законів. Складний характер процесу прийняття законодавчих рішень у ЄС часто може працювати як гальмо, перешкоджаючи скоординованим діям у часи кризи. Внутрішні справи, такі як міграційна політика, історично пов'язані з державною владою, особливо чутливі до цієї відсутності спільних рішень у ЄС.

Метою статті є дослідження юридичних процедур прийняття рішень ЄС, аналіз суперечливого законодавства з регламентування право- та нормотворчої діяльності інституцій ЄС та визначення структурно-логічної схеми ухвалення ними рішень.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Під час підготовки дослідження з питань «EU decision-making procedure» використаний широкий перелік праць провідних науковців з міжнародного права, а саме Станкевич О. І.

[1], Якименко К. С., Сала В. І., Окладної М. Г. (Україна) [2], Ісокайте-Валуже І., Шінкунаса Г. (Литва) [3], Фаббріні С. (Італія) [5], Хеґе Ф.-М. (Ірландія) [6], Хема Х. (Корея) [7] та ін.

Виклад основного матеріалу. Аналіз процесу прийняття рішень у ЄС вже має історію кількох десятиліть. Однак специфіка системи була повільно усвідомлена, а спроби розробити відповідні прогностичні та пояснювальні моделі є відносно новими. Як і очікувалося, перший підхід полягав у використанні або адаптації вже розроблених пояснювальних моделей до цієї нової емпіричної галузі. Моделі, спрямовані на пояснення функціонування урядів та національних адміністрацій, використовувалися для пояснення міжінституційних переговорів на рівні ЄС, динаміки владних відносин та взаємодії між європейськими інституціями та державами-членами. Ці моделі передбачали, що інституційна система ЄС включає більшість характеристик інституційних домовленостей на рівні держав. Інші підходи базувалися на аналізі процесу прийняття рішень у ЄС з міжурядової точки зору, де європейські інституції брали на себе роль управлінських структур міжнародних організацій, таких як ООН. Рішення, прийняті на рівні ЄС, з цієї точки зору, є результатом переговорів, проведених на кількох рівнях (урядовому, міністерському, місцевому (=регіональному) та центрально-інституціональному) між державами, які добровільно беруть участь у цих колективних домовленостях.

По-перше, щоб краще зрозуміти проблеми прийняття рішень за принципом більшості, важливо ввести деякі ключові концепції. Численні дослідження процесів прийняття рішень спираються на теорію раціонального актора, описану Г. Стромом: «У теорії раціонального актора передбачається, що люди мають уподобання щодо результатів і формулюють стратегії дій, які, на їхню думку, найкраще підходять для досягнення їхнього бажаного результату» [12, р. 9].

Ухвалення рішень у ЄС передбачає домовленість на двох рівнях. На одному рівні уряди або представники держав-членів повинні досягти згоди один з одним. Незважаючи на голосування кваліфікованою більшістю, консенсус є нормою, а одностайність – правилом

для змін у договорах. На іншому рівні ці ж самі суб'єкти держав-членів також повинні отримати згоду від своїх громадян. Більше того, обидві угоди повинні бути здатними зберігатися упродовж тривалого часу. Слід зазначити, що необхідність множинної більшості також більш-менш вбудована в процес прийняття рішень Європейським Парламентом (ЄП). Тут виборчі округи розподіляються на національній основі, що є «зменшувальною пропорційністю» до їхнього населення. Оскільки для голосування в ЄП потрібна абсолютна більшість членів Європарламенту, а не просто більшість присутніх, будь-який захід, що фактично діє, вимагає підтримки кваліфікованої більшості представників держав-членів.

Ці пороги набагато вищі, ніж вимагають законодавчі чи конституційні зміни в будь-якій федеральній державі. Вони створюють значну інерцію в системі. Хоча Ніццький договір був визнаний більшістю держав-членів глибоко недосконалим – кульмінацією тривалого періоду невдалих спроб реформувати договори – знадобилося десятиліття, щоб досягти відносно скромних, але важливих змін, втілених у Лісабонському договорі. Причина проста: якщо необхідна згода всіх, то ті держави-члени, які найбільше прив'язані до статус-кво, можуть накласти вето або принаймні загальмувати будь-які зміни. Кожне розширення ЄС потенційно погіршує цю ситуацію.

Визначення ЄС – непростий виклик: це, безумовно, не просто наднаціональна організація, оскільки вона може здійснювати обов'язкові повноваження для держав-членів; проте це навіть нефедеральна держава, оскільки держави-члени зберігають свій суверенітет. Загальновизнане визначення, надане С. Хіксом, розглядає ЄС як «політичну систему», яка характеризується (1) наявністю чіткого набору інституцій та правил, (2) можливістю для громадян реалізувати свої політичні бажання через систему, (3) значним впливом на розподіл ресурсів та розподіл цінностей у результаті колективних рішень, (4) взаємодією між політичними результатами, новими вимогами та подальшими рішеннями [8, р. 12–13].

Згідно з теорією раціонального актора, для того, щоб він вважався раціональним, мають бути виконані два фундаментальні

постулати. По-перше, припущення повноти стверджує, що «індивід завжди може вирішити, чи віддає він перевагу одному варіанту, чи є байдужим, коли йому пропонують пару варіантів» [4, р. 417]. По-друге, припущення раціональності стверджує, що актор є раціональним, коли він має транзитивний порядок уподобань. Тобто, якщо актор віддає перевагу альтернативі X перед Y, а Y перед Z, він має транзитивний порядок уподобань, якщо він обрав би X перед Z [4, р. 417]. В іншому випадку, якщо Z кращий за X, враховуючи той самий порядок уподобань, коли $X > Y$ та $Y > Z$, актор має нетранзитивний порядок уподобань.

Правові акти ЄС включають: нормативні акти, директиви, рішення, рекомендації та окремі думки (ст. 288 ДФЄС). Охарактеризуємо юридичні процедури з прийняття рішень, окремих видів актів ЄС.

По-перше, звичайна законодавча процедура (ст. 289 та 294 ДФЄС), за якою приймаються нормативні акти, що є обов'язковими повністю і безпосередньо застосовуються у всіх державах-членах ЄС. Коли держава-член не хоче брати участь у певній сфері політики ЄС, вона може відмовитися. Прикладами відмов є: (1) Шенгенська угода: Ірландія; (2) економічний і монетарний союз: Данія; (3) оборона: Данія; (4) Хартія основних прав ЄС: Польща; (5) сфера свободи, безпеки та правосуддя: Данія та Ірландія (остання може брати участь у певних ініціативах, якщо бажає). Лісабонський договір додав ще 40 правових основ, зокрема у сфері правосуддя, свободи та безпеки, а також у сільському господарстві, згідно з якими Парламент тепер приймає рішення щодо законодавчих актів на рівних умовах з Радою. Отже, звичайна законодавча процедура, яка раніше називалася процедурою спільного прийняття рішень, застосовується до 85 правових основ. Звичайна законодавча процедура включає голосування кваліфікованою більшістю (*англ.* qualified majority voting) у Раді (ст. 294 ДФЄС). Однак вона не застосовується до кількох важливих сфер, наприклад, фіскальної політики щодо прямого оподаткування або транснаціональних аспектів сімейного права, які вимагають одностайності в Раді.

По-друге, процедура консультацій. Перш ніж приймати рішення, Рада повинна врахувати думку Парламенту та, за необхідності, Європейського економічного та соціального комітету та Комітету регіонів. Вона зобов'язана це зробити, оскільки відсутність таких консультацій робить акт незаконним та таким, що може бути анульований Судом ЄС (*див.* рішення у справах 138/79 [10] та 139/79 [11]). Коли Рада має намір внести суттєві зміни до пропозиції, вона зобов'язана повторно проконсультуватися з Парламентом (рішення у справі 65/90 [9]).

По-третє, процедура отримання згоди. Внаслідок набрання чинності Лісабонським договором (01.12.2009 р.) процедура згоди застосовується, зокрема, до положення про горизонтальну бюджетну гнучкість, як зазначено у ст. 352 ДФЄС (колишня ст. 308 ДЄС). Іншими прикладами є дії щодо боротьби з дискримінацією (ст. 19(1) ДФЄС) та членство в Союзі (ст. 49 та 50 ДЄС). Крім того, згода Парламенту потрібна для угод про асоціацію (ст. 217 ДФЄС), приєднання Союзу до Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (ст. 6(2) ДЄС) та угод, що встановлюють специфічні інституційні рамки, які тягнуть за собою значні бюджетні наслідки або стосуються сфер, де застосовується звичайна законодавча процедура (ст. 218(6) ДФЄС).

По-четверте, бюджетна процедура, правою підставою якої є ст. 314 ДФЄС та ст. 106а Договору про створення Європейського Співтовариства з атомної енергії; ст. 39–55 Регламенту 2024/2509 ЄП та Ради від 23.09.2024 р. про фінансові правила, що застосовуються до загального бюджету Союзу; Міжінституційна угода між ЄП, Радою та Комісією про бюджетну дисципліну, співробітництво в бюджетних питаннях та належне фінансове управління.

По-п'яте, процедури призначення. Так, Парламент обирає Голову Комісії (ст. 14(1) ДЄС); Європейська Рада, діючи кваліфікованою більшістю, призначає Високого представника з питань закордонних справ та політики безпеки (ст. 18(1) ДЄС). Рада, діючи кваліфікованою більшістю, затверджує Список інших посадових осіб, яких вона пропонує призна-

чити членами Комісії, за взаємною згодою з новообраним Головою (ст. 17(7) ДЄС). Вона затверджує список членів Рахункової палати (ст. 286 ДФЄС) після консультацій з Парламентом та відповідно до пропозицій, висунутих державами-членами; членів та заступників членів Комітету регіонів та Європейського економічного та соціального комітету, складений відповідно до пропозицій, поданих кожною державою-членом (ст. 301–302 та 305 ДФЄС). Також за цією процедурою Парламент обирає Європейського омбудсмена (ст. 228 ДФЄС).

По-шосте, укладення міжнародних угод. Так, набувши правосуб'єктності, Союз тепер може укласти міжнародні угоди (ст. 218 ДФЄС). Лісабонський договір вимагає згоди ЄП на будь-які угоди, укладені у сфері Спільної торговельної політики, а також у всіх сферах, політика яких підпадає під звичайну законодавчу процедуру в рамках ЄС. Рада приймає рішення за допомогою кваліфікованої більшості, за винятком угод про асоціацію та приєднання, угод, що можуть завдати шкоди культурному та мовному різноманіттю Союзу, та угод у сферах, де для прийняття внутрішніх актів потрібна одностайність.

По-сьоме, квазіконституційні процедури, зокрема, що передбачено Положенням про обрання Парламенту шляхом прямого загального голосування (ст. 223 ДФЄС). Пропозиція належить Парламенту; Рішення ухвалює Рада, одноголосно після отримання згоди Парламенту та рекомендування пропозиції державам-членам для прийняття відповідно до їхніх конституційних вимог.

По-восьме, процедури міжурядових рішень, правовою підставою яких є ст. 20, 21–46, 48 та 49 ДЄС; ст. 2(4), 31, 64(3), 81, 89, 103(1), 113, 115, 118, 127, 153, 191(3), 192, 194(2), 215, 218, 220, 221, 312, 329 та 333 ДФЄС.

Унікальність інтеграційного механізму ЄС полягає не тільки в тому, що в процесі прийняття рішень до уваги приймаються економічні та політичні чинники розвитку (внутрішні та зовнішні), інтереси аграрно-орієнтованих та промислово розвинених країн, враховуються інтереси великого та дрібного бізнесу та узгоджуються параметри економік різного рівня розвитку, але також у тому, що прими-

ряються інтереси різних за територією, рівнем економічного розвитку та політичної ваги європейських держав. Без цієї умови уявити успішний і динамічний розвиток об'єднання, що розглядається, досить складно.

Наприклад, запровадження другого читання дозволило Парламенту безпосередньо впливати на позицію Ради, а також надало парламентарям можливість реагувати на судження (окремі думки), що висловлюються за проектом поза інститутами, наприклад, засобами масової інформації. Проте основний обсяг повноважень залишився все ж таки за Радою ЄС, адже в більшості випадків саме вона має право останнього рішення у прийнятті проекту. Так, Маастрихтський договір вніс у процес вироблення рішень додатковий етап погодження проекту (251-та стаття ДЄС). Він проводиться за допомогою утворення погоджувального комітету у тому випадку, якщо після двох читань Раді та Парламенту не вдалось виробити єдиної позиції. Наявність двох читань нагадує традиційну двоступінчасту законодавчу процедуру, яка застосовується на національному рівні. І в цьому контексті, до певної міри, доречно порівняння Ради з верхньою палатою національного законодавчого органу, а Парламенту – із нижньою. З набранням чинності Амстердамського договору (01.01.1999 р.) практично всі галузі застосування процедури співробітництва увібрала в себе процедура спільного прийняття рішень.

Загальну структурно-логічну схему юридичної процедури ухвалення рішення інституціями ЄС можна представити наочно (Рис. «Структура прийняття рішень ЄС»).

Висновки. Результати дослідження показали, що існують два основні типи законодавчого процесу Європейського Союзу: звичайний законодавчий процес, що містить такі процедури, як формулювання, перше читання, друге читання, узгодження, третє читання та спеціальні положення; спеціальний законодавчий процес, що містить такі процедури, як процедура згоди, процедура консультацій та процедура затвердження; і незаконодавчі процедури, такі як процедура прийняття делегованих актів та імплементаційних актів.

СТРУКТУРА ПРИЙНЯТТЯ РІШЕНЬ ЄС

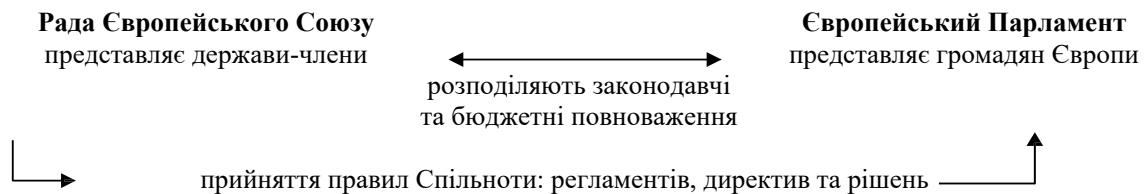
Держави-члени підписують установчі договори та створюють ЄС, передаючи повноваження ЄС та забезпечуючи функціонування інституцій ЄС



Європейська Рада – ініціативний та керівний орган, що встановлює загальні політичні напрямки ЄС, об'єднує глав держав або урядів держав-членів, а також Голову Європейської Комісії



Європейська Комісія представляє загальні інтереси ЄС у сфері законодавчої ініціативи та реалізації проєктів правових актів



СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Станкевич О. І. Місце Комісії Європейського Союзу в законодавчому процесі : автореф. дис. <...> канд. юрид. наук : 12.00.11 / Ольга Ігорівна Станкевич ; Нац. ун-т «Юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого». Х., 2011. 21 с.
2. Якименко К. С., Сало В. І., Окладна М. Г. Правотворча діяльність інститутів Європейського Союзу. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2014. Випуск 27. С. 77–91. URL : https://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/7651/1/Yakimenko_Salo_Okladna_77.pdf
3. Twenty Years of Legal Experience, Challenges and Growth after Unprecedented EU Enlargement / Indrè Isokaitė-Valužė, Haroldas Šinkūnas (ed.). The Hague : T.M.C. Asser Press, 2025. XX, 452 p. DOI : <https://doi.org/10.1007/978-94-6265-718-2>
4. Clark W. R., Golder M., & Golder S. N. Principles of comparative politics. 3rd ed. CQ Press, 2019. 888 p.
5. Fabbrini S. Institutions and Decision-Making in the EU. *In : Governance and Politics in the Post-Crisis European Union / Edited by Ramona Coman, Amandine Crespy, Vivien A. Schmidt*. Cambridge University Press, 2020. Pp. 54–73. DOI : 10.1017/9781108612609.006
6. Häge F. M. Decision-making in the council of the European Union. The role of committees : Doctoral Thesis. 2008, October 23. URL : <https://hdl.handle.net/1887/13222>
7. Nahm H., Hilpert D., König T. Institutional reform and public attitudes toward EU decision-making. *European Journal of Political Research*. 2020. Volume 59. Issue 3. Pp. 599–623. DOI : <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12361>
8. Hix S., Hoyland B. The Political System of the European Union. 3rd edition. Chapter 1. Red Globe Press., 2011. 400 p.

9. Judgment of the Court of 16 July 1992. European Parliament v Council of the European Communities. – Access for non-resident carriers to national road haulage. Case C-65/90. URL : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61990CJ0065>

10. Judgment of the Court of 29 October 1980. SA Roquette Frères v Council of the European Communities. – Isoglucose. – Production quotas. Case 138/79. URL : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61979CJ0138>

11. Judgment of the Court of 29 October 1980. Maizena GmbH v Council of the European Communities. – Isoglucose. – Production quotas. Case 139/79. URL : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:61979CJ0139>

12. Strom G. S. The Logic of Lawmaking: A Spatial Theory Approach. Baltimore : Johns Hopkins University Press, 1990. XIII, 149 p.

Дата першого надходження статті до видання: 20.12.2025

Дата прийняття статті до друку після рецензування: 23.01.2026

Дата публікації (оприлюднення) статті: 17.04.2026