ПРИНЦИП ПРОПОРЦІЙНОСТІ В ІНТЕГРАЦІЙНОМУ ПРАВОТВОРЕННІ ЄС

КОРОЛЬОВА Вікторія Вікторівна - кандидат юридичних наук, доцент, завідувач кафедри державно-правових дисциплін Університету економіки та права «КРОК»

ORCID ID: 0000-0003-2998-6144

ДОЛЯНОВСЬКА Інна Миколаївна - кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри державно-правових дисциплін Університету економіки та права «КРОК»

ORCID ID: 0000-0002-1606-7096

УДК: 340.132.6

DOI: https://doi.org/10.71404/LAW.UA.2025.4.86

Статтю присвячено комплексному аналізу реалізації принципу пропорційності в інтеграційному правотворенні Європейського Союзу. Показано еволюцію цього принципу від судової доктрини, яка слугувала критерієм допустимості втручання в економічну сферу, до багатовимірного регулятивного орієнтира, що визначає зміст, форму та інтенсивність вторинного права ЄС. Розкрито взаємозв'язок пропорційності з принципом наділення повноваженнями та принципом субсидіарності, а також із договірним регулюванням системи актів (ст. 288, 263 Договору про функціонування Європейського Союзу (ДФЄС)) і Лісабонською реформою, що запровадила категорію «регуляторних актів», делеговані та імплементаційні акти. Обґрунтовано, що пропорційність дедалі більше набуває процедурного виміру в межах політики «Better Regulation»: через «ex ante» оцінку впливу, діяльність Ради з контролю за регулюванням, механізми внутрішнього техніко-економічного, політичного й судового контролю. Окрему увагу приділено ролі Міжінституційної угоди про вдосконалення законотворчої діяльності, яка зобов'язує Комісію аргументовано обирати правову основу й тип акта, пояснювати відповідність запропонованих заходів принципам субсидіарності та пропорційності, а також належним чином відображати результати консультацій, «ex ante» та «ex post» оцінок. Показано, що принцип пропорційності визначає пріоритет гнучкіших форм регулювання (рамкових директив, інструментів «м'якого права») над детально уніфікованими регламентами, а також слугує критерієм обмеженого й контрольованого використання відкритого методу координації, спів- та саморегулювання. Здійснено спробу подолати фрагментарність наявних досліджень, у яких пропорційність розглядається переважно в окремих секторах, шляхом інтегрованого висвітлення її ролі як «конституційного фільтра» для всього правотворчого циклу Союзу. Аргументовано, що пропорційність функціонує як нормативно-процедурний фільтр для сучасних інтеграційних політик, забезпечуючи баланс між посиленням регуляторного втручання та збереженням автономії держав-членів і приватних осіб, підвищуючи легітимність, передбачуваність і якість правотворчих рішень ЄС та створюючи методологічні орієнтири для адаптації українського законодавства до acquis ЄС.

Ключові слова: право ЄС, пропорційність, принцип пропорційності, інтеграційне правотворення, Better Regulation, оцінка впливу, делеговані акти, імплементаційні акти, м'яке право, співрегулювання, саморегулювання.

Постановка проблеми

У праві Європейського Союзу принцип пропорційності поступово еволюціонував із «класичного» критерію судового контролю до комплексного інструмента структурування всього інтеграційного правотворчого процесу. Сьогодні він впливає не лише на зміст окремих норм, а й на вибір форми правових актів, розмежування законодавчих, делегованих та імплементаційних повноважень, інтенсивність регулювання, ба-

ланс між «жорстким» правом і м'якими чи координаційними методами врядування. У цьому вимірі пропорційність тісно взаємодіє з принципом наділення повноваженнями (делегованої та обмеженої компетенції), принципом субсидіарності, а також із процедурними стандартами «Better Regulation» – оцінкою впливу, роллю Ради з контролю за регулюванням, механізмами спів- та саморегулювання тощо. Водночас відсутність цілісного, системного бачення цієї взаємодії призводить до того, що пропорційність або зводять до технічної формули судового тесту, або розглядають фрагментарно – в окремих секторах (наприклад, конкуренція, внутрішній ринок, права людини) без урахування її функції як «конституційного фільтра» інтеграційного правотворення. Саме окреслення пропорційності як наскрізного принципу, що визначає форми, інтенсивність і методи нормотворчої діяльності ЄС, є ключем до коректного розуміння сучасної трансформації джерел права ЄС і логіки їхньої ієрархізації.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Проблематика принципу пропорційності посідає помітне місце в сучасній міжнародній та українській юриспруденції. Неодноразово в своїх наукових пошуках до проблематики принципу пропорційності звертались: Р. Алексі [1], А. Барак [2], С. Борзаниця [3], Ю. Євтошук [4], М. Коен-Елія [5], М. Лученко [6], К. Меллер [7], А. Стоун Світ [8], Т. Тридімас [9] та ін. Водночас переважна частина наукових праць, присвячених принципу пропорційності, зосереджується або на загальнотеоретичному його осмисленні, або на його застосуванні в національних конституційних та правозастосовчих практиках, а також у діяльності ЄСПЛ і Суду ЄС у сфері прав людини. У результаті пропорційність у контексті інтеграційного правотворення Союзу – з урахуванням договірного регулювання системи актів, процедур «Better Regulation», оцінки впливу, делегованих та імплементаційних актів, «м'якого права» й нових координаційних методів – залишається опрацьованою лише фрагментарно, без цілісного висвітлення.

Мета статті – пропонується здійснити системний огляд реалізації принципу пропорційності в інтеграційному правотворенні ЄС.

Виклад основного матеріалу

Принцип пропорційності в праві ЄС сформувався передусім як судова доктрина, що конкретизувала загальний принцип законності. У ранніх рішеннях Суду ЄС він застосовувався як критерій допустимості втручання Союзу в економічну сферу: будь-які дії інституцій мають відповідати цілям, заради яких вони вживаються, а їхній обтяжливий ефект для суб'єктів господарювання не може виходити за межі необхідного. У Справі C-265/87 «Hermann Schrader HS Kraftfutter GmbH & Co. KG v Hauptzollamt Gronau» Суд прямо виходить з того, що заходи Співтовариства є правомірними лише за умови, що вони є придатними (спроможними досягти поставленої мети) та необхідними (відсутність менш обтяжливої альтернативи, яка так само ефективно забезпечує мету регулювання) [10]. У наступній практиці цей підхід доповнюється третім елементом – вимогою, щоб завдані заходом обмеження не були явно надмірними порівняно з очікуваними результатами (вигодами) від його застосування (пропорційність «stricto sensu»). Класичним прикладом застосування таких критеріїв у сфері внутрішнього ринку й охорони здоров'я стали Справа C-210/03 «Swedish Match AB and Swedish Match UK Ltd v Secretary of State for Health» [11] та Справа C-434/02 «Arnold André GmbH & Co. KG v Landrat des Kreises Herford» [12], де Суд перевіряв сумісність тотальної заборони певних тютюнових виробів з вимогами внутрішнього ринку та високого рівня захисту здоров'я людини. Суд наголосив, що законодавець Союзу володіє широкою дискрецією у сфері складної соціальної та технічної політики, однак заборонні заходи не можуть бути «очевидно непридатними» для досягнення заявлених цілей і мають ґрунтуватися на достатній науковій і емпіричній базі. У подальших справах, зокрема щодо застосування Директиви Європейського Парламенту і Ради «Про наближення законів, підзаконних норматив-

но-правових актів та адміністративних положень держав-членів щодо виробництва, представлення та продажу тютюнових виробів і супутніх продуктів та про скасування Директиви 2001/37/ЄС» № 2014/40/ЄС [13] Суд неодноразово зазначав, що саме придатність, необхідність та пропорційність «stricto sensu» є базовими інструментами контролю за інтеграційним правотворенням.

На договірному рівні принцип пропорційності вперше був прямо закріплений у Маастрихтському договорі як вимога того, щоб дії Співтовариства не виходили за межі необхідного для досягнення його цілей. Після набуття чинності Лісабонським договором ця формула була кодифікована в ст. 5(4) Договору про Європейський Союз: заходи Союзу за змістом та формою не виходять за межі того, що є необхідним для досягнення цілей Договорів [14]. Тим самим пропорційність була інституційно пов'язана з принципом наділення повноваженнями (делегованої та обмеженої компетенції) та субсидіарності: якщо принцип субсидіарності відповідає на питання, «чи взагалі Союз має діяти в певній сфері?», то пропорційність визначає, «як саме і в яких межах ця компетенція реалізується».

Додатковий вимір пропорційності з'явився з прийняттям в 1997 році Протоколу № 2 «Про застосування принципів субсидіарності та пропорційності» [15], який став невід'ємною частиною установчих документів ЄС. Хоча текст Протоколу формально зосереджується на субсидіарності, саме він закріплює деталізовані орієнтири для законодавців ЄС щодо оцінки «необхідності» та «інтенсивності» регулювання. Аналіз положень Протоколу та практики їх застосування інституціями ЄС дозволяє виокремити кілька ключових критеріїв принципу пропорційності в інтеграційному правотворенні:

— критерій мінімального впливу (мінімальної інтенсивності регулювання). Інституції ЄС повинні, наскільки це можливо, надавати перевагу найпростішим і найменш інвазивним формам дії – наприклад, рекомендаціям, рамковим актам або актам «м'якого права» – замість детально кодифікованих регламентів, якщо такі форми здатні забезпечити досягнення цілей Договору про заснування Європейської Спільноти;

— критерій максимальної свободи дій держав-членів. Пропорційність вимагає, щоб законодавчі акти Союзу за можливості залишали державам-членам простір для власного інституційного та процедурного вибору, якщо це не суперечить цілям акта. Показовим прикладом є Регламент Ради (ЄС) «Щодо імплементації правил конкуренції, визначених статтями 81 та 82 Договору» від 16.12.2002 р. № 1/2003 [16], яким, реформуючи систему конкурентного права, було суттєво розширено повноваження національних органів влади та закріплено за ними статус рівноправних учасників застосування правил ст.ст. 101-102 Договору про функціонування Європейського Союзу;

— критерій мінімального обтяження. При розробці проекту акта інституції мають оцінювати не лише досягнення поставлених цілей, а й фінансові та адміністративні витрати для держав-членів, бізнесу та громадян. Це прямо випливає з Протоколу № 2, який зобов'язує враховувати «будь-який фінансовий чи адміністративний тягар», із застереженням, що він повинен бути якнайменшим і співмірним меті акта;

— критерій мінімального обмеження у формах та засобах реалізації. На рівні вторинного права це виявляється у прагненні до використання рамкових інструментів (директив, рамкових регламентів), які фіксують основні елементи політики ЄС, але залишають державам-членам можливість обирати специфічні інструменти імплементації, методи контролю, санкційні механізми тощо;

— критерій максимального урахування національного досвіду. Від інституцій ЄС очікується, що при підготовці законодавчих актів вони враховуватимуть ефективно працюючі національні механізми регулювання й уникатимуть їхньої невиправданої «уніфікаційної деконструкції». Європейська Комісія неодноразово підкреслювала, що Союз не втручається у фінансування проєктів, які суперечать конституційним або законодавчим засадам окремих держав-членів (зокрема, щодо досліджень із використанням

ембріонів людини), демонструючи, що межі регулювання мають узгоджуватися з чутливими для держав-членів конституційними й етичними питаннями.

З огляду на те, що пропорційність покликана обмежувати не лише «результат» регулювання, а й сам процес його творення, особливого значення набули процедури «ex ante» оцінки впливу (impact assessment). Потреба в таких процедурах була неодноразово задекларована ще в Маастрихтських деклараціях, присвячених оцінюванню наслідків реалізації законодавчих пропозицій Європейської Комісії, а також в Протоколі № 2 «Про застосування принципів субсидіарності та пропорційності». Проте лише з прийняттям Повідомлення Комісії «Про оцінку впливу» 2002 р. [17] та Плану дій «Спрощення та поліпшення регуляторного середовища» 2002 р. [18] було запущено цілісну систему попередньої оцінки проєктів законодавчих актів ЄС.

Сучасна процедура оцінки впливу, яка розвивалася у межах політики кращого регулювання ЄС (Better Regulation), спрямованої на підвищення якості законодавчих актів та зменшення регуляторного тягаря, передбачає, що ще до включення ініціативи до законодавчої програми Комісія проводить первинний відбір і встановлює, чи виправдане втручання Союзу з огляду на субсидіарність та пропорційність. Для актів, які можуть мати значний економічний, соціальний чи екологічний ефект, готується розширена оцінка: аналізуються різні варіанти регулювання (включно з «варіантом без дії»), моделюється їхній вплив, оцінюється тягар для заінтересованих сторін, а також те, наскільки кожен із варіантів відповідає вимогам мінімального втручання та мінімального обтяження. Отримані висновки відображаються у супровідних документах до законодавчої пропозиції й надалі слугують важливим орієнтиром як для політичних переговорів між Європейським парламентом і Радою, так і для подальшого судового контролю.

З часом процедура оцінки впливу остаточно перетворилася з «експериментальної новації» початку 2000-х на обов'язковий елемент інтеграційного правотворчого циклу. Якщо перші роки дії Повідомлення Комісії «Про оцінку впливу» 2002 р. [17] та Плану дій «Спрощення та поліпшення регуляторного середовища» 2002 р. [18] характеризувалися доволі фрагментарним охопленням законодавчих ініціатив та нерівномірною якістю аналізу, то нині більшість важливих законодавчих пропозицій супроводжується ґрунтовними звітами, у яких принцип пропорційності прямо фігурує як один із ключових критеріїв обґрунтування вибраного варіанту регулювання. Змістовно оцінка впливу вже не зводиться до двоступеневої процедури «попередньої селекції» проєктів і поглибленого аналізу лише окремих із них, як це замислювалося на початку. В межах оновленої політики «Better Regulation» було запроваджено комплексну систему планування, консультацій, оцінки та перегляду, де пропорційність присутня на кожному етапі: від постановки проблеми й аналізу варіантів до вибору типу правового акта, структури зобов'язань для держав-членів і визначення режиму подальшого моніторингу. Саме в цьому контексті принцип пропорційності фактично набуває процедурного виміру: законодавець Союзу повинен не лише декларувати, що обрані заходи «не виходять за межі необхідного», а й демонструвати на основі даних, моделювання та консультацій, що альтернативні варіанти з меншим регуляторним тягарем є менш придатними для досягнення цілей інтеграційної політики.

Важливим елементом інституційного забезпечення такої «процедурної пропорційності» стало створення в 2015 році Ради з контролю за регулюванням (Regulatory Scrutiny Board, RSB), яка розглядає та виносить висновки і рекомендації щодо всіх проєктів оцінок впливу Комісії, перевірок відповідності та основних оцінок чинного законодавства. Рада здійснює внутрішній незалежний контроль якості проєктів оцінки впливу, масштабних перевірок «придатності» (fitness checks) та ключових «ex post»-оцінок. У своїх висновках Рада системно наголошує, що аналіз має бути «пропорційним» – тобто глибина, методи та обсяг дослідження мають відповідати масштабам очікуваного впливу ініціативи, а запропо-

новані регуляторні варіанти повинні містити чітке зіставлення вигод і витрат для різних груп суб'єктів.

Разом з тим ефективність процедур, пов'язаних із пропорційністю, залежить не лише від Європейської комісії. У процесі переговорів між Європейським парламентом і Радою початково збалансовані пропорційні рішення нерідко «обтяжуються» додатковими вимогами, винятками або деталізацією, що збільшує регуляторний тягар і ускладнює імплементацію. Аналіз практики реалізації підходів «Better Regulation» показує, що внесення численних політичних компромісних поправок може призводити до порушення внутрішньої логіки пропорційності, закладеної в початковому проєкті, а інструменти контролю за цими змінами є відносно слабкими. Формально Комісія зберігає право відкликати законодавчу пропозицію, якщо внаслідок змін вона стає непропорційною або надмірно складною, однак на практиці це право використовується обмежено і радше як крайній засіб.

Політичний контроль за дотриманням пропорційності еволюціонував і в площині участі національних парламентів. Лісабонський договір, включаючи Протокол № 2, інституалізував систему раннього попередження (Early Warning System), у межах якої національні парламенти можуть надсилати мотивовані висновки щодо порушення принципу субсидіарності в законодавчих пропозиціях ЄС. Хоча текст Протоколу № 2 формально згадує обидва принципи, у практиці переважно йдеться саме про субсидіарність: національні парламенти рідко обґрунтовують свої застереження виключно критеріями пропорційності, а Договори не передбачають для цього окремих процедурних наслідків на кшталт «жовтої» чи «помаранчевої» картки. У результаті політичний вимір контролю пропорційності виявився менш розвиненим, ніж у випадку субсидіарності, і значною мірою змістився до внутрішніх механізмів Комісії та судового контролю з боку Суду ЄС.

Узагальнюючи, можна стверджувати, що сучасне інтеграційне правотворення ЄС оперує багаторівневою системою перевірки пропорційності: внутрішній техніко-економічний контроль у рамках оцінки впливу і нагляду RSB, політичний контроль у межах міжінституційних переговорів та участі національних парламентів, а також юрисдикційний контроль Суду ЄС на стадії оскарження прийнятих актів. Водночас відсутність спеціальних процесуальних «важелів» для національних парламентів саме щодо пропорційності, на відміну від субсидіарності, й обмеженість ресурсів для повної оцінки наслідків усіх поправок, що вносяться співзаконодавцями, зумовлюють те, що принцип пропорційності зберігає певну «еластичність». Ця гнучкість, з одного боку, забезпечує політичний простір для маневру при досягненні інтеграційних компромісів, а з іншого – актуалізує потребу в подальшому удосконаленні інструментів «Better Regulation», спрямованих на те, щоб кожен новий акт права ЄС був не лише юридично легітимним, а й справді пропорційним за змістом, формою та регуляторним навантаженням.

Продовжуючи наше дослідження слід акцентувати увагу на тому, що практичний вимір принципу пропорційності виявляється насамперед у виборі тих правових інструментів, які найкраще відповідають цілям і завданням Союзу за мінімально можливого втручання в автономію держав-членів та приватних осіб. Інакше кажучи, пропорційність у правотворенні ЄС – це не лише питання змісту норм, а й питання форми акта, його «інтенсивності» та ступеня обов'язковості. Від правильного вибору між регламентом, директивою, рішенням, рекомендацією чи іншим актом «м'якого права» залежить як ефективність досягнення цілей Договорів, так і рівень процесуальних гарантій адресатів. Саме тому в сучасному праві ЄС принцип пропорційності тісно переплітається з договірним регулюванням системи актів (ст. 288 Договору про функціонування ЄС) та режимом судового контролю за ними (ст. 263 Договору про функціонування ЄС).

По-перше, пропорційність впливає на питання правової кваліфікації актів Союзу. Одна з класичних проблем інтеграційного правотворення полягає в тому, що формальна назва акта не завжди відображає

його справжню юридичну природу та фактичні наслідки. Суд ЄС послідовно виходить із того, що при визначенні характеру акта та можливостей його оскарження вирішальним є не його форма, а зміст, предмет регулювання та правові наслідки, які він породжує. Так, у Справі «NV International Fruit Company and others v Commission of the European Communities» Суд допустив можливість того, що документ, який за формою сприймається як регламент, може містити елементи, що за своєю природою ближчі до індивідуальних рішень, а тому підлягають оскарженню як такі, що безпосередньо та індивідуально стосуються суб'єктів [19]. Такий підхід відображає матеріальне розуміння пропорційності: застосування більш «важкої» форми акта (наприклад, загальнообов'язкового регламенту замість індивідуального рішення) повинно бути обґрунтованим і не призводити до необґрунтованого звуження процесуальних прав приватних осіб. Після набуття чинності Лісабонським договором ця логіка була посилена через зміну ст. 263 ДФЄС: у ній з'явилася окрема категорія «регуляторних актів», для яких спрощено умови подання прямих позовів фізичними та юридичними особами. Саме пропорційність тут виступає критерієм, що дозволяє обґрунтувати, чому акт, формально оформлений як регламент, але спрямований на вузьке коло адресатів і створює для них значний регуляторний тягар, повинен бути відкритий для прямого судового контролю. Вибір форми акта стає, таким робом, невід'ємною частиною пропорційного балансування між ефективністю інтеграційної політики та необхідністю забезпечення належного рівня судового захисту.

По-друге, принцип пропорційності вимагає, щоб інституції ЄС, маючи у своєму розпорядженні кілька можливих форм дії, надавали пріоритет тим із них, які найменш інтенсивно втручаються у національні правопорядки та приватну автономію, але водночас є достатньо ефективними для досягнення цілей Договорів. На договірному рівні це кореспондує із застереженням ст. 5(4) ДЄС, а на рівні інституційної практики – із положеннями Міжінституційної угоди про вдосконалення законотворчої діяльності 2016 р. [20], яка прямо зобов'язує Комісію у кожній законодавчій ініціативі обґрунтовувати вибір правової основи та типу акта, пояснювати, яким робом запропоновані заходи відповідають принципам субсидіарності й пропорційності, а також відображати результати проведених консультацій, «ex ante» оцінки впливу та, за потреби, попередньої оцінки чинного регулювання (evaluation). Угода, до того ж, заохочує, наскільки це сумісно з досягненням цілей Договорів, віддавати перевагу простішим і гнучкішим формам регулювання, у тому числі спів- та саморегулюванню, що безпосередньо втілює вимогу мінімального втручання, притаманну принципу пропорційності. У цьому контексті директиви, що встановлюють лише рамкові вимоги та залишають державам-членам свободу в частині інструментів імплементації, виглядають більш пропорційними, ніж детальні регламенти, які повністю уніфікують правове поле.

Ще одним проявом «мінімального впливу» є ширше використання актів «м'якого права» – рекомендацій, висновків тощо. Хоча ст. 288 ДФЄС прямо підкреслює їхню необов'язкову юридичну силу, сучасна доктрина й практика показують, що такі документи істотно впливають на поведінку національних органів та учасників ринку, задаючи стандарти належної практики й орієнтири тлумачення обов'язкових норм. З точки зору пропорційності це дозволяє досягати інтеграційних цілей за допомогою більш «м'яких» засобів там, де повна нормативна уніфікація була б надмірною або політично неприйнятною. Водночас зростання «ваги» «soft law» актуалізує питання прозорості, підзвітності та меж допустимого делегування регуляторних функцій поза класичну систему актів ст. 288 ДФЄС – питання, які дедалі частіше стають предметом як наукових дискусій, так і судового аналізу.

По-третє, повноцінна реалізація принципу пропорційності нерозривно пов'язана з упорядкуванням системи правових актів ЄС та їхньої ієрархії. Правопорядок Союзу є «sui generis» і не вкладається у звичну для національних систем тріаду «конституція –

закон – підзаконний акт»: установчі договори поєднують у собі риси міжнародного договору й «конституційної хартії», а вторинне право охоплює широкий спектр актів різної юридичної сили та ступеня абстрактності. Історично різноплановість інституцій (ЄОВС, ЄЕС/ЄС, Євратом), відмінність цілей співробітництва та обсягу компетенції зумовили фрагментарність типології актів і розбіжності в термінології. Саме ця складна, багатошарова структура джерел робить вимогу пропорційності особливо актуальною: що менш прозорою є система актів, то важче оцінити, чи відповідає обрана форма заходу реальному змісту втручання та його впливу на адресатів.

Лісабонський договір не запровадив «нову конституційну номенклатуру» на кшталт проєкту Конституції для Європи (з поділом на «європейські закони» та «рамкові закони»), однак суттєво раціоналізував систему вторинного права. Чинна ст. 288 ДФЄС закріплює вичерпний перелік правових актів Союзу – регламенти, директиви, рішення, рекомендації та висновки – визначаючи їхню обов'язкову силу та характер зв'язку з національними правопорядками. Водночас, на відміну від попереднього етапу розвитку права ЄС, законодавець і Суд дедалі чіткіше проводять розмежування між актами, що мають законодавчий характер (ухвалені за звичайною або спеціальною законодавчою процедурою), та незаконодавчими актами (делегованими й імплементаційними), які виконують допоміжну, «технічну» функцію. Для принципу пропорційності це означає, що інтенсивність втручання має корелювати не лише з матеріальним змістом норми, а й з її місцем у внутрішній ієрархії актів: сутнісні політичні рішення повинні ухвалюватися у формі законодавчих актів, а деталізація та технічне «налаштування» – передаватися до рівня похідного регулювання.

По-четверте, пропорційність прямо відбивається на розмежуванні делегованих актів (ст. 290 ДФЄС) та імплементаційних актів (ст. 291 ДФЄС), яке є одним із ключових результатів Лісабонської реформи. Делеговані акти покликані «доповнювати або змінювати деякі неістотні елементи законодавчого акта» й мають загальний характер; натомість імплементаційні акти забезпечують «однорідні умови виконання» законодавчих актів, не змінюючи їх змісту. Сам принцип пропорційності тут працює принаймні на двох рівнях. По-перше, законодавець повинен залишати в самому законодавчому акті всі суттєві елементи політики, не «виводячи» їх на рівень делегованих чи імплементаційних актів; інакше відбувається непропорційне звуження демократичної легітимації регулювання. По-друге, обсяг делегування та механізми контролю (право відкликання делегування, право заперечення, комітологічні процедури) мають бути співмірними з інтенсивністю впливу відповідних актів на права й обов'язки адресатів.

Міжінституційна угода про вдосконалення законотворчої діяльності [20] та її додаток (Спільне розуміння щодо делегованих актів) підкреслюють, що саме пропорційність має бути орієнтиром для вибору між делегованими та імплементаційними актами, а також для визначення глибини та частоти їх застосування. Делеговані акти розглядаються як інструмент «спрощення й актуалізації» законодавства, який дозволяє оперативно адаптувати технічні норми до науково-технологічного розвитку без надмірного навантаження на законодавчу процедуру; імплементаційні акти покликані гарантувати рівні умови виконання там, де без єдності адміністративної практики ефективність права ЄС була б підірвана. З погляду принципу пропорційності, оптимально сконструйована система актів забезпечує, з одного боку, достатню гнучкість і швидкість регулювання, а з іншого – запобігає «розмиванню» суттєвих елементів політики у масиві технічних норм, що ухвалюються за спрощеними процедурами або в тісній співпраці з експертними структурами та заінтересованими групами.

Окремий вимір дії принципу пропорційності в інтеграційному правотворенні пов'язаний з добором методів регулювання, які дозволяють досягати цілей Союзу без надмірного розширення сфери дії «жорсткого» вторинного права. У цьому контексті значну роль відіграють інструменти, що не прямо названі в установчих договорах, але були концептуалізовані в Білій книзі

«Європейське врядування» як інструменти, що виступають функціональними альтернативами або комплементарними доповненнями до традиційної комунітарної моделі здійснення політики ЄС. Одним із таких інструментів став відкритий метод координації, сформований у рамках Лісабонської стратегії як специфічна, переважно міжурядова форма «м'якого» врядування. ВМК ґрунтується на узгодженні державами-членами під егідою інституцій ЄС спільних орієнтирів і кількісних та якісних цілей, розроблені показників і бенчмарків, періодичному моніторингу, взаємному оцінюванні та обміні найкращими практиками, але не передбачає ухвалення обов'язкових законодавчих актів Союзу й, як правило, не вимагає формальної зміни національного законодавства. Такий підхід виявився особливо придатним у галузях, де компетенція ЄС є обмеженою або лише координуючою (пенсійне забезпечення, охорона здоров'я, ринок праці тощо), а запровадження детальної нормативної уніфікації було б непропорційним. Відповідно, пропорційність тут проявляється через вибір «м'якого» режиму координації там, де право зобов'язуючі регламенти чи директиви виявилися б надмірним засобом досягнення інтеграційних цілей.

Іншим важливим блоком «раціоналізації» методів дії ЄС стали співрегулювання та саморегулювання, які були системно окреслені в Міжінституційній угоді про вдосконалення законотворчої діяльності 2003 р., а згодом переосмислені та підтверджені новою Міжінституційною угодою 2016 р. в рамках порядку денного «Better Regulation». Співрегулювання розглядається як механізм, за якого законодавчий акт Союзу окреслює основні елементи регулювання (цілі, сферу застосування, основні параметри контролю), тоді як деталізація правил або вироблення галузевих кодексів поведінки делегується визнаним об'єднанням заінтересованих сторін (підприємницьким асоціаціям, професійним організаціям, соціальним партнерам тощо). Саморегулювання, зі свого боку, означає добровільне прийняття такими суб'єктами норм поведінки, стандартів чи кодексів, що координують їхню діяльність без прямої законодавчої вимоги.

З точки зору принципу пропорційності, співрегулювання та саморегулювання покликані виконувати роль «легших» інструментів, які дозволяють гнучко реагувати на зміни ринку, технологій і суспільних очікувань, не вдаючись щоразу до ухвалення нового комплексного акта вторинного права. Водночас міжінституційні домовленості чітко окреслюють межі допустимого використання таких механізмів. По-перше, вони не застосовуються у сферах, що стосуються фундаментальних прав, ключових політичних рішень або тих випадків, де правила мають застосовуватися однаково в усіх державах-членах; по-друге, моделі спів- та саморегулювання не повинні підривати цілісність внутрішнього ринку чи послаблювати конкуренцію; по-третє, будь-які приватні регуляторні домовленості мають відповідати праву ЄС, бути відкритими й зрозумілими для зовнішніх учасників, ґрунтуватися на збалансованому представництві основних заінтересованих сторін і реально працювати на досягнення загальносуспільного інтересу. Такий підхід демонструє, що застосування альтернативних методів регулювання саме по собі є формою реалізації пропорційності: там, де можна досягти інтеграційних цілей за допомогою добровільно прийнятих кодексів поведінки, рамкових галузевих угод або інструментів відкритої координації, класичне «жорстке» нормотворення поступається місцем гнучкішим механізмам. Однак доктрина права ЄС підкреслює, що таке «приватизоване» врядування супроводжується ризиками «дефіциту демократичності»: не завжди очевидно, наскільки збалансовано представлені інтереси різних груп, чи діють організації-учасники в загальноєвропейському інтересі та наскільки доступними для громадськості є напрацьовані ними стандарти.

У підсумку нові методи координації, співрегулювання та саморегулювання можна розглядати як практичне продовження принципу пропорційності в площині вибору форм і методів діяльності ЄС. Вони дозволяють зменшити регуляторне навантаження, краще врахувати галузеву екс-

пертизу й особливості окремих секторів, а також забезпечити оперативніше оновлення регуляторних приписів у відповідь на структурні зміни, передусім у сфері цифрової економіки та мережевих інфраструктур. Водночас сама логіка пропорційності вимагає, щоб їхнє застосування залишалося чітко окресленим, контрольованим та супроводжувалося належними гарантіями прозорості й підзвітності, аби гнучкість регулювання не перетворювалася на інструмент розмивання відповідальності й уникнення повноцінних демократичних процедур правотворення.

У підсумку можна констатувати, що принцип пропорційності у правотворенні ЄС має багаторівневу внутрішню структуру. Він поєднує базові критерії – співмірності, необхідності та пропорційності у вузькому сенсі – із низкою додаткових орієнтирів, які розкриваються в договірних положеннях, протоколах і практиці інституцій: мінімальне втручання у національні правопорядки, максимальна свобода дій держав-членів, мінімізація фінансово-адміністративного тягаря для адресатів, пріоритет простіших і гнучкіших форм регулювання, повага до перевірених національних рішень тощо. У цьому сенсі пропорційність функціонує як оціночна категорія, що вимагає від законодавця ЄС постійного балансування між інтеграційними цілями та збереженням простору автономії держав-членів і приватних осіб. Разом з тим, на рівні первинного права принцип пропорційності залишається лаконічно сформульованим, що надає інституціям ЄС значний простір для його конкретизації через судову практику, політичні домовленості та процедурні стандарти «кращого регулювання». Відсутність детальної кодифікації не означає слабкості принципу; навпаки – гнучкість формули дозволяє адаптувати його до нових сфер регулювання, зберігаючи водночас загальну логіку: будь-яке посилення інтеграційного втручання має бути обґрунтоване як змістовно, так і інституційно-процедурно.

Особливої ваги принцип пропорційності набуває у взаємодії з двома іншими «конституційними» орієнтирами права ЄС – принципом наділення повноваженнями (делегованої та обмеженої компетенції) та принципом субсидіарності. Перший окреслює наявність повноважень Союзу та їхній обсяг, закріплений у Договорах; другий відповідає на питання, чи доречно взагалі вдаватися до їх реалізації на рівні ЄС у тій чи іншій сфері; третій – пропорційність – визначає форми, інтенсивність та методи реалізації вже визнаної компетенції. Разом вони утворюють своєрідний «ланцюг контролю»: від встановлення меж інтеграційної влади – до перевірки доцільності її використання та, зрештою, до оцінки того, наскільки обрані засоби є збалансованими щодо поставлених цілей. За цих умов субсидіарність справді не має універсального характеру: вона не застосовується у сферах виключної компетенції Союзу, де питання «чи має діяти ЄС» фактично зняте самим Договором. Натомість пропорційність зберігає значення загального принципу, який пронизує всі види компетенції – виключну, спільну, координуючу – і підлягає перевірці як у судовому порядку, так і через внутрішні та політичні механізми контролю. Саме завдяки цьому принцип пропорційності поступово перетворився на один із ключових інструментів конституціоналізації інтеграційного правотворення: він не лише обмежує «надмірні» законодавчі ініціативи, а й задає якісні стандарти для вибору форми правових актів, ступеня деталізації регулювання, ролі «м'якого права» та використання нових координаційних і саморегулятивних механізмів. У ширшому контексті становлення ЄС як правового та політичного союзу це означає, що принцип пропорційності вже не можна розглядати як суто «технічний» критерій контролю за законністю актів. Він дедалі більше виконує функцію нормативного «фільтра», через який проходять сучасні інтеграційні проекти – від «зеленої» та цифрової трансформації до реформ економічного управління, – забезпечуючи, щоб розширення цілей і завдань Союзу супроводжувалося не механічним нарощуванням регулювання, а пошуком оптимальних, збалансованих і процедурно легітимних рішень.

Література

1. Alexy R. A Theory of Constitutional Rights / translated by Julian Rivers. Oxford: Oxford University Press, 2002. 506 p.
2. Barak A. Proportionality: Constitutional Rights and Their Limitations. Cambridge: Cambridge University Press, 2012. 611 p.
3. Борзаниця С. В. Принцип пропорційності як принцип податкових правовідносин: дис. … канд. юрид. наук: 12.00.07. Запоріжжя, 2022. 211 с.
4. Євтошук Ю. О. Принцип пропорційності як необхідна складова верховенства права: дис. … канд. юрид. наук: 12.00.01. Київ, 2015. 214 с.
5. Cohen-Eliya M., Porat I. Proportionality and Constitutional Culture. Cambridge: Cambridge University Press, 2013. URL: https://doi.org/10.1017/CBO9781139134996 (дата звернення: 30.01.2025)
6. Лученко М. М. Принцип пропорційності в адміністративному судочинстві: дис. … канд. юрид. наук: 12.00.07. Запоріжжя, 2019. 208 с.
7. Möller K. The Global Model of Constitutional Rights. Oxford: Oxford University Press, 2012. 240 p.
8. Stone Sweet A., Mathews J. Proportionality Balancing and Global Constitutionalism. *Columbia Journal of Transnational Law*, 2008. Vol. 47. No. 1. P. 72 – 164.
9. Tridimas T. The General Principles of EU Law. 2nd ed. Oxford: Oxford University Press, 2006. 720 p.
10. Case C-265/87 «Hermann Schrader HS Kraftfutter GmbH & Co. KG v Hauptzollamt Gronau». URL: https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-265/87 (дата звернення: 30.01.2025)
11. Case C-210/03 «Swedish Match AB and Swedish Match UK Ltd v Secretary of State for Health». URL: https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&jur=C,T,F&num=210/03&td=ALL (дата звернення: 30.02.2025)
12. Case C-434/02 «Arnold André GmbH & Co. KG v Landrat des Kreises Herford». URL: https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-434/02 (дата звернення: 30.05.2025)
13. Про наближення законів, підзаконних нормативно-правових актів та адміністративних положень держав-членів щодо виробництва, представлення та продажу тютюнових виробів і супутніх продуктів та про скасування Директиви 2001/37/ЄС: Директива Європейського Парламенту і Ради від 03.04.2014 р. № 2014/40/ЄС. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_021-14#Text (дата звернення: 30.06.2025)
14. Договір про Європейський Союз. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_b06#Text (дата звернення: 30.11.2025)
15. Протокол про застосування принципів субсидіарності та пропорційності від 02.10.1997 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_641#Text (дата звернення: 30.06.2025)
16. Щодо імплементації правил конкуренції, визначених статтями 81 та 82 Договору: Регламент Ради (ЄС) від 16.12.2002 р. № 1/2003. URL: https://ips.ligazakon.net/document/EU020054 (дата звернення: 30.06.2025)
17. Communication from the Commission on impact assessment COM/2002/0276 final. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52002DC0276 (дата звернення: 30.06.2025)
18. Communication from the Commission – Action plan «Simplifying and improving the regulatory environment» COM/2002/0278 final. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52002DC0278 (дата звернення: 30.06.2025)
19. Case «NV International Fruit Company and others v Commission of the European Communities». Judgment of the Court of 13 May 1971. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61970CJ0041&utm_source=chatgpt.com (дата звернення: 30.06.2025)
20. Interinstitutional Agreement between the European Parliament, the Council of the European Union and the European Commission on Better Law-Making of 13 April 2016. URL: https://eur-lex.europa.eu/eli/agree_interinstit/2016/512/oj (дата звернення: 30.06.2025)

SUMMARY

The article is devoted to a comprehensive analysis of the implementation of the principle of proportionality in the integration law-making of the European Union. It shows the evolution of this principle from a judicial doctrine, which served as a criterion for the admissibility of intervention in the economic sphere, to a multidimensional regulatory benchmark that determines the content, form, and intensity of secondary EU law. The interconnection between proportionality and the principles of conferral of powers and subsidiarity, as well as with the contractual regulation of the system of acts (Articles 288 and 263 TFEU) and the Lisbon reform, which introduced the category of «regulatory acts», delegated acts, and implementing acts, is revealed. It is argued that proportionality is increasingly taking on a procedural dimension within the framework of the Better Regulation policy: through ex ante impact assessment, the activities of the Regulatory Scrutiny Board, and mechanisms of internal technical, economic, political, and judicial control. Particular attention is paid to the role of the Interinstitutional Agreement on Better Law-Making, which obliges the Commission to choose the legal basis and type of act in a reasoned manner, to explain the compliance of the proposed measures with the principles of subsidiarity and proportionality, and to properly reflect the results of consultations, ex ante and ex post assessments. It is shown that the principle of proportionality determines the priority of more flexible forms of regulation (framework directives, soft law instruments) over detailed unified regulations, and also serves as a criterion for the limited and controlled use of the open method of coordination, co-regulation, and self-regulation. An attempt has been made to overcome the fragmentation of existing studies, in which proportionality is considered mainly in individual sectors, by providing an integrated overview of its role as a «constitutional filter» for the entire law-making cycle of the Union. It is argued that proportionality functions as a normative and procedural filter for contemporary integration policies, ensuring a balance between increased regulatory intervention and the preservation of the autonomy of Member States and private individuals, enhancing the legitimacy, predictability, and quality of EU law-making decisions and creating methodological guidelines for the adaptation of Ukrainian legislation to the EU acquis.

Keywords: EU law, proportionality, principle of proportionality, integration law-making, Better Regulation, impact assessment, delegated acts, implementing acts, soft law, co-regulation, self-regulation.