

Partnership for Good Governance

Законодавство ЄС: боротьба з відмиванням злочинних доходів та фінансуванням тероризму

Модуль 2 – Законодавчі акти та процедури Європейського Союзу

Co-funded
by the European Union



EUROPEAN UNION

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Co-funded and implemented
by the Council of Europe

Завдання Модуля 2

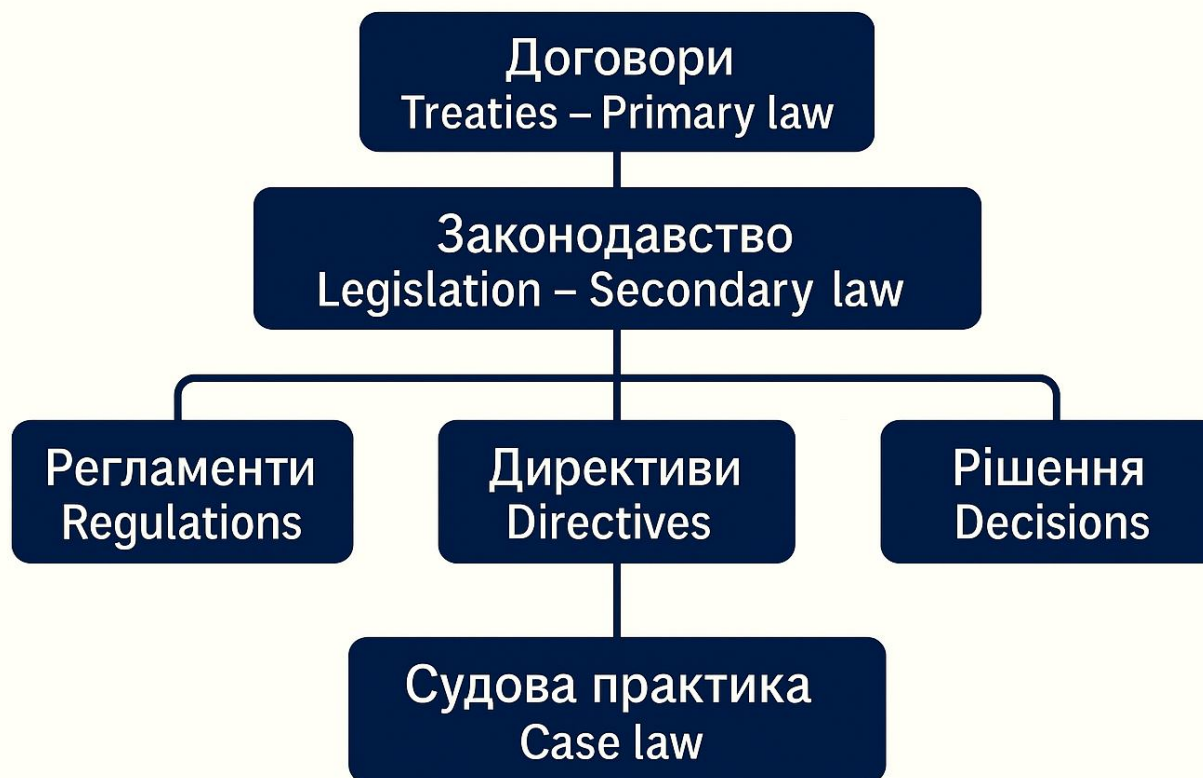
Вивчити загальну систему та ієрархію правових актів (правових інструментів) ЄС.

Дослідити процедуру створення правових актів (правових інструментів) ЄС.

Окреслити вплив консультацій та додаткових документів на процес створення правових актів (правових інструментів) ЄС.

Додаткове завдання: виявити виклики/недоліки/прогалини, які слід усунути для більш ефективної взаємодії з органами ЄС.

Ієрархія норм права ЄС



Джерела європейського права

Договори (Treaties) – Primary Law	Обов'язкові
Вторинні акти - Secondary Law	
Регламенти (Regulations)	Обов'язкові
Директиви (Directives)	Обов'язкові, потребують транспозиції
Рішення (Decisions)	Обов'язкові та необов'язкові
Висновки, Рекомендації (Soft Law) Додаткові акти (Supplementary law)	Допоміжні, наприклад рішення Суду справедливості ЄС
Висновки, Рекомендації (Soft Law)	Рекомендаційні

Договори (Treaties)

Договори ЄС — це первинне право Європейського Союзу, що визначає правову основу, цілі, компетенції, інституції та механізм ухвалення рішень. Вони встановлюють обов'язки держав-членів та повноваження інституцій ЄС.

- Treaty of Paris (1951) Treaty establishing the European Coal and Steel Community (ECSC).
- Treaties of Rome (1957) Treaty establishing the European Economic Community (EEC), Treaty establishing the European Atomic Energy Community (EURATOM) – ще чинний.
- *Single European Act* (1986): передумова створення єдиного внутрішнього ринку.
- *Treaty of Maastricht* (1992), *Treaty on European Union*.
- Treaty of Amsterdam (1997) Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities.
- *Nice Treaty* (2001): Інституційна реформа перед розширенням 2004 року.
- *Treaty of Lisbon* (2007), реструктурував попередні Договори і інституційну систему ЄС.

Регламенти (Regulations)



Регламент — це один з основних видів правових актів Європейського Союзу, який:

- має загальне застосування;
- є обов'язковим у всіх його частинах;
- **безпосередньо застосовується** в усіх державах-членах, без потреби в національній імплементації.

Законодавчі регламенти приймаються: Європейським парламентом та Радою ЄС спільно (звичайна законодавча процедура).

Виконавчі та делеговані регламенти можуть ухвалюватися: Європейською Комісією або іншими інституціями ЄС для деталізації законодавчих норм.

Директиви (Directives)



Директива — це один із головних правових актів Європейського Союзу, який:

- **обов'язковий** для держав-членів ЄС, але
- залишає кожній державі **право вибору форми та методів реалізації**.

Директива **визначає мету**, яку країни ЄС повинні досягти у встановлений термін, але **не диктує детально**, як саме це зробити.

Директиви потребують імплементації у національне законодавство (прийняття актів на національному рівні) та встановлюють строк для цих дій.

Рішення є одним з основних правових актів Європейського Союзу згідно зі статтею 288 Договору про функціонування ЄС. На відміну від регламентів та директив, рішення зазвичай адресуються конкретним адресатам (державам-членам, компаніям або фізичним особам) та є обов'язковими лише для тих, кому вони адресовані.

Рішення (Decisions)

Рішення приймають:

- Рада ЄС та/або Європейський парламент (законодавчі рішення).
- Європейська комісія (виконавчі рішення).
- Інші органи ЄС (наприклад, Європейський центральний банк, Європейський суд) у певних контекстах.

Додаткові акти (Supplementary law)

Додаткове право прямо не кодифіковане в Договорах, але постає як необхідна частина правової системи ЄС для забезпечення її ефективності та узгодженості. Воно відіграє допоміжну роль, застосовуючись, коли первинне та вторинне право не дають чітких відповідей.

- *Загальні принципи права ЄС* - служать інструментами тлумачення та підставами для судового перегляду актів ЄС. Визнані та розроблені Судом ЄС як неписані правила, притаманні правовому порядку ЄС, наприклад принцип правової визначеності.
- *Міжнародне право* - Міжнародні угоди, укладені ЄС, є обов'язковими для його інституцій та держав-членів. Європейська конвенція з прав людини (ЄКПЛ) впливає на право ЄС, навіть якщо ЄС (ще) не є її стороною.
- *Судова практика* (судовий прецедент). Суд ЄС відіграє центральну роль у розробці додаткового права через свої рішення, що заповнюють правові прогалини та уточнюють обсяг компетенції ЄС.

Рекомендаційні акти (soft law)

Рекомендації закликають держави-члени або інших учасників діяти певним чином, але не накладають юридичних зобов'язань. Використовуються для:

- Заохочення найкращих практик, надання порад щодо тлумачення та застосування законодавства ЄС.
- Підтримки гармонізації у сферах, де ЄС не має повноважень безпосередньо приймати законодавчі акти.

Рекомендація Комісії (2003/361/ЄС): визначення мікро-, малих та середніх підприємств (ММСП), що впливає на оцінку ризиків боротьби з відмиванням коштів у фінансових установах.

Висновки - заяви або оцінки, видані установами, органами, службами чи агентствами ЄС з певного питання. Зазвичай видаються:

- В рамках процедур консультацій (наприклад, висновки Європейського економічного та соціального комітету).
- Для вираження правової або політичної точки зору щодо запропонованих заходів.

Висновки Європейського центрального банку (ЄЦБ) щодо проектів національних законів, що впливають на фінансові системи, включаючи заходи боротьби з відмиванням коштів.

Рекомендаційні акти (soft law)

- *Декларації та резолюції* – політичні зобов'язання, прийняті Радою або Європейським Парламентом.
- *Комунікації* – політичні заяви та стратегії Європейської Комісії. Наприклад: План дій 2020 року щодо запобігання відмиванню грошей.
- *Керівні принципи* – практичні інструкції від установ ЄС (наприклад, ЕВА). Наприклад: Керівні принципи ЕВА щодо ризик-орієнтованого нагляду.
- *Рекомендації* – акти без обов'язкової сили, передбачені ст. 288 ДФЄС. Наприклад: Рекомендації щодо координації FIU.
- *Плани дій / Рамки політики* – програми впровадження політики. Наприклад: План дій ЄС проти фінансування тероризму.
- *Тлумачення* – офіційні роз'яснення норм для уніфікованого застосування права.

Шлях до проекту закону

Процес формування політики ЄС на ранніх стадіях, що демонструє, як ідеї перетворюються на офіційні законодавчі пропозиції.

Відповідна **Генеральна дирекція ЄК** (наприклад, DG FISMA для фінансової сфери) ініціює розробку політики або реагує на політичне замовлення (наприклад, від Ради ЄС, Європейського Парламенту чи Європейської Ради).

ЗЕЛЕНА КНИГА

Пропонує варіанти для обговорення



КОНСУЛЬТАЦІЇ

Збір відгуків від зацікавлених сторін



БІЛА КНИГА

Викладає пропозиції щодо політики



ЗАКОНОДАВЧА ПРОПОЗИЦІЯ

Проект закону, який подається Європейською комісією для розгляду Європейським парламентом та Радою ЄС

Зелені книги

Зелені книги – дискусійні документи, опубліковані Європейською Комісією для стимулювання дебатів з певного питання на рівні ЄС.

- *Мета:* Розпочати процес консультацій, представити варіанти дій без внесення офіційних пропозицій.
- *Правовий статус:* Не є обов'язковими; слугують відправною точкою для розробки політики.
- *Зв'язок із політичним циклом:* Зелені книги зазвичай передують Білим книгам, які містять вже сформульовані пропозиції.
- *Хто може коментувати:* Держави-члени, бізнес, НУО, експерти та громадяни.

Приклад: Зелена книга щодо AML/CFT (2005), яка ініціювала консультації щодо запобігання відмиванню коштів.

Консультації - процес, у якому Європейська Комісія збирає думки зацікавлених сторін (громадян, бізнесу, неурядових організацій, національних органів влади тощо) щодо певного питання або сфери політики.

Мета: Зібрати докази, думки та пропозиції перед розробкою законодавчої або політичної пропозиції.

Консультації

Форми консультацій:

- Публічні консультації: Відкриті для всіх; проводяться онлайн через портал «Висловіть свою думку».
- Цільові консультації: Звернення до певних груп (наприклад, галузевих асоціацій, експертів).
- Семінари, слухання та зустрічі експертів.

Білі книги

Білі книги – викладають детальні політичні пропозиції на основі відгуків, отриманих після розробки Зеленої книги та етапу консультацій.

Мета: Презентувати більш конкретний документ, який може слугувати основою для законодавчих ініціатив.

- Результати комунікують з Європейським Парламентом та Радою Європейського Союзу (спів-законодавцями) для просування проекту акту.
- Проект узгоджується всередині Європейської Комісії – з іншими GD та юридичною службою.
- Проходить через Regulatory Scrutiny Board – незалежну комісію з перевірки якості регуляторних ініціатив.
- Після погодження **Колегія комісарів** офіційно ухвалює законодавчу пропозицію (draft regulation, directive, decision).

Як створюється законодавство ЄС?

Європейська Комісія пропонує проект

Проект надсилається до Європейського Парламенту та Ради ЄС

Перше читання в Парламенті, перше читання в Раді ЄС

Якщо обидва органи погоджують – акт прийнято

Якщо не погоджують – друге читання в Парламенті та Раді ЄС

За необхідності – Погоджувальний комітет (Conciliation Committee)

Якщо рішення прийняте – офіційна публікація та набуття чинності

Legislative Train Schedule



- *Травень 2020* - **Європейська Комісія ухвалює План дій** щодо комплексної політики ЄС у сфері AML/CFT
- *Вересень 2020* - **Європейське банківське управління (ЕВА)** закликає до створення єдиного нормативного регулювання (Single Rulebook).
- *Липень 2021* – **Європейська Комісія представляє AML-пакет** із чотирьох законодавчих ініціатив, серед яких — проєкт AML Regulation.
- *Березень 2022* - **Співдоповідачі Європарламенту (ECON & LIBE) представляють проєкт.**
- *Грудень 2022* - **Рада ЄС погоджує свою позицію** щодо Single Rulebook.
- *Квітень 2023* - **Парламент ухвалює рішення про вступ до триалогу** (переговорів з Радою і Комісією).
- *Січень 2024* - **Досягнуто попередньої домовленості** між інституціями щодо остаточного тексту AML Regulation.
- *Лютий 2024* – **досягнуто рішення** між інституціями щодо остаточного тексту AML Regulation.
- *Квітень 2024* - **Європарламент ухвалює Регламент AML/CFT.**
- *Травень 2024* - **Рада ЄС офіційно затверджує** текст Регламенту.
- *19 червня 2024* - AML Regulation **опубліковано в Офіційному журналі ЄС**