



**ДОСЛІДНИЦЬКА СЛУЖБА
ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ**

**ПУТІВНИК
З АДАПТАЦІЇ ЗАКОНОДАВСТВА
УКРАЇНИ ДО ПРАВА ЄС:
ТЕОРЕТИЧНІ ТА ПРАКТИЧНІ
АСПЕКТИ**

Київ 2023

Колектив авторів:

Л. А. Ваолевська, І. М. Мищак (керівники авторського колективу),
І. С. Заярна, А. М. Кондратова, М. О. Лисенко, Т. П. Мельник.

Путівник надає теоретичну основу та практичні рекомендації з розробки й опрацювання законодавчих актів, спрямованих на адаптацію законодавства України до права ЄС, складання та використання таблиць відповідності, розкриває необхідний інструментарій, що допоможе у повсякденній законотворчій роботі.

Розраховано на народних депутатів України, працівників органів Верховної Ради України, державної влади та місцевого самоврядування, науковців, а також усіх, хто цікавиться питаннями інтеграції України до ЄС.

Зміст

Передмова	6
ЧАСТИНА І	
Вступ	8
1. ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ІНСТИТУЦІЙ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ	13
1.1. Європейський Парламент	14
1.2. Європейська Рада	16
1.3. Рада Європейського Союзу	18
1.4. Європейська Комісія	22
1.5. Інші установи та органи Європейського Союзу	25
2. ДЖЕРЕЛА ПРАВА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ	29
2.1. «Право ЄС», «законодавство ЄС», «acquis communautaire», «acquis ЄС»	30
2.2. Первинне право ЄС	31
2.3. Вторинне право ЄС	33
2.4. Додаткові джерела права ЄС	42
2.5. Юридична техніка внесення змін до законодавства ЄС	45
3. ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОЗДІЛІВ ACQUIS ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ	48
4. ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ НАБЛИЖЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА ДО ПРАВА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ	53
4.1. «Наближення», «адаптація» та «імплементация»	53
4.2. Рівні наближення національного законодавства до права ЄС	54

**5. ОСОБЛИВОСТІ АДАПТАЦІЇ ЗАКОНОДАВСТВА
УКРАЇНИ ДО ПОЛОЖЕНЬ ПРАВА ЄВРОПЕЙСЬКОГО
СОЮЗУ: ПРАКТИЧНІ АСПЕКТИ 58**

5.1. Особливості імплементації положень директив та регламентів ЄС до законодавства України 58

5.2. Практичні аспекти опрацювання проекту законодавчого акта, спрямованого на адаптацію законодавства України до права ЄС 60

6. ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД

The Role of the Parliament of the Czech Republic, the Office of the Chamber of Deputies and the Parliamentary Institute in the Process of the European Integration / Роль Парламенту Чеської Республіки, Офісу Палати Депутатів Парламенту Чеської Республіки та Парламентського Інституту у процесі європейської інтеграції 62

ЧАСТИНА II

**WORKSHOP TO THE GUIDEBOOK ON THE
ADAPTATION OF UKRAINIAN LEGISLATION TO EU
LAW: THEORETICAL AND PRACTICAL ASPECTS**

Introduction 76

1. General characteristics of bodies and institutions of the European Union 77

1.1. Glossary 77

1.2. Vocabulary Exercises 83

2. Sources of European Union law 87

2.1. Glossary 87

2.2. Vocabulary Exercises 92

3. The process of accession of new members to the EU 95

3.1. Glossary 95

3.2. <i>Vocabulary Exercises</i>	101
4. The technique for amending EU legislation	102
4.1. <i>Glossary</i>	102
4.2. <i>Vocabulary exercises</i>	107
Answer key	111
ВИСНОВКИ	113
ДОДАТКИ	114

Передмова

Європейський Союз створив власну розгалужену систему права, основою якої є його установчі договори – Договір про Європейський Союз 1992 р. та Договір про функціонування Європейського Союзу 1957 р., а також Хартія Європейського Союзу про основоположні права 2000 р., що діють у редакції Лісабонського договору 2007 р. Положення установчих договорів були деталізовані в актах вторинного права Європейського Союзу (наприклад, у регламентах, директивах, рішеннях) та судових рішеннях Суду Європейського Союзу.

Право Європейського Союзу є інтеграційним, оскільки запроваджує єдині правила для всіх держав-членів, фізичних та юридичних осіб, що перебувають під юрисдикцією Європейського Союзу¹. Це ставить великий обсяг завдань для держав-кандидатів у члени Європейського Союзу. Одним із зобов'язань, покладених на українського законодавця, є своєчасне та всебічне наближення національного законодавства до десятків нормативно-правових актів ЄС, перелічених у додатках до Угоди про асоціацію та в інших міжнародних договорах між Україною та ЄС і політичних документах.

Законодавча робота таких масштабів потребує принаймні базового розуміння інституційної системи ЄС, дже-

¹ Право ЄС. Євроінтеграційний портал. URL: <https://eu-ua.kmu.gov.ua/pravo-yes#:~:text=%D0%9F%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BE%D0%84%D0%A1%20%D1%94%20%D1%96%D0%BD%D1%82%D0%B5%D0%B3%D1%80%D0%B0%D1%86%D1%96%D0%B9%D0%BD%D0%B8%D0%BC%2C%20%D0%BE%D1%81%D0%BA%D1%96%D0%BB%D1%8C%D0%BA%D0%B8,%D1%81%D0%B8%D0%BB%D1%83%20%D1%89%D0%BE%D0%B4%D0%BE%20%D1%97%D1%85%D0%BD%D1%8C%D0%BE%D0%B3%D0%BE%20%D0%BD%D0%B0%D1%86%D1%96%D0%BE%D0%BD%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D0%BE%D0%B3%D0%BE%20%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%B0>

рельної бази права ЄС, його походження, цілей та основоположних принципів, а також належного розуміння його структури і тлумачення усіма учасниками законодавчого процесу.

Путівник покликаний, зокрема, допомогти народним депутатам України та працівникам органів Верховної Ради України розробляти й опрацьовувати законодавчі акти, спрямовані на адаптацію законодавства України до права ЄС, складати та використовувати таблиці відповідності, розкриває необхідний інструментарій, що допоможе у повсякденній законотворчій роботі. Останній розділ наводить досвід діяльності парламенту Чеської Республіки та рекомендації щодо врахування успішних кроків у процесі інтеграції Чеської Республіки до ЄС.

Окремою частиною до цього Путівника є англomовний практикум «Workshop (Practicum) to the Guidebook on the adaptation of Ukrainian legislation to EU law: theoretical and practical aspects», що спрямований на ознайомлення з основними англomовними термінами (поняттями), які використовуються в актах ЄС. Кожен його розділ містить практичні вправи на закріплення опрацьованої термінологічної бази.

Висловлюємо щирю вдячність Штепану Пехачеку (Štěpán Pecháček), Директору Парламентського інституту Парламенту Чеської Республіки за допомогу у підготовці Путівника.

Видання розраховане на народних депутатів України, працівників органів Верховної Ради України, державної влади та місцевого самоврядування, науковців, а також усіх, хто цікавиться питаннями інтеграції України до ЄС.

Видання підготовлено колективом авторів: Л. А. Ваолєвська, І. М. Мищак (керівники авторського колективу), І. С. Заярна, А. М. Кондратова, М. О. Лисенко, Т. П. Мельник.

ЧАСТИНА I

Вступ

Після Другої світової війни європейські політики намагалися забезпечити мир між європейськими державами-переможницями та переможеними й об'єднати їх на одному рівні, співпрацюючи в рамках спільних інституцій.

Історія створення Європейського Союзу бере свій початок у 1950-х рр. Відповідно до Паризького договору 1951 р. було створено Європейське об'єднання вугілля і сталі. Спільний ринок вугілля та сталі об'єднав шість держав-засновниць (Бельгія, Німеччина, Франція, Італія, Люксембург та Нідерланди). Договір був підписаний терміном на 50 років. У зв'язку із закінченням 50-річного періоду Європейське об'єднання вугілля і сталі припинило своє існування у 2002 р. Всі зобов'язання та права були передані Європейському Співтовариству.

25 березня 1957 р. у Римі підписано два основоположні євроінтеграційні договори (Римські договори) – ***Договір про заснування Європейського економічного співтовариства і Договір про заснування Європейського співтовариства з атомної енергії***. Європейське економічне співтовариство передбачало створення ширшого спільного ринку, що охоплював би цілий спектр товарів і послуг.

Європейський Союз (далі – ЄС) створений із набуттям чинності ***Договору про Європейський Союз у 1993 р. (Маастрихтський договір)***¹. ЄС створено на фундаменті, що складається з трьох стовпів:

✓ права та обов'язки трьох європейських співтовариств, що стали основою сучасного Європейського Союзу (Європейське об'єднання вугілля і сталі, Європейське еко-

¹ Treaty of Maastricht on European Union. URL: <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/treaty-of-maastricht-on-european-union.html>

номічне співтовариство, Європейське співтовариство з атомної енергії);

- ✓ спільна зовнішня політика і політика безпеки;
- ✓ співробітництво між урядами ЄС у сфері юстиції та внутрішніх справ.

Маастрихтський договір забезпечив правову основу для економічного та валютного союзу, єдиної валюти (євро) та критеріїв її використання, забезпечив правову основу для 6 нових спільних політик ЄС, посилив повноваження Європейського Парламенту і ввів поняття європейського громадянства.

Подальші поправки до Договору про ЄС, укладені в Амстердамі і Ніцці, не змінили цю трикомпонентну структуру. **Амстердамський договір** 1999 р. оновив й уточнив Маастрихтський договір. Цим договором попереднє Європейське економічне співтовариство (далі – ЄЕС) перейменоване на Європейське співтовариство. Ключові моменти було зосереджено на проведенні спільної зовнішньої політики та політики безпеки, співпраці поліції та судів у кримінальних справах. Крім того, договір спрощував різні установчі договори ЄС шляхом внесення поправок або видалення понад 50 застарілих статей і зміни нумерації, щоб зробити їх зрозумілишими¹. Натомість **Ніццький договір**² 2001 р. реформував інституції ЄС таким чином, щоб вони могли ефективно функціонувати в умовах розширення ЄС.

Основними нововведеннями Ніццького договору стали інституції ЄС. Було змінено спосіб визначення складу Європейської комісії, систему голосування в Раді ЄС, переглянуто склад Європейського Парламенту та розширено його повноваження, реформовано Суд Європейського Союзу, запроваджено нові правила посиленої співпраці. Серед інших

¹ The Amsterdam Treaty. URL: <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/the-amsterdam-treaty.html>

² Treaty of Nice. URL: <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/treaty-of-nice.html>

ключових змін варто відзначити превентивний механізм на доповнення можливості застосування санкцій проти держави-члена ЄС за порушення фундаментальних прав та цінностей Союзу (запроваджено Амстердамським договором).

Слід зауважити, що до 2009 р. правові структури ЄС відрізнялися між собою. Ці відмінності стосувалися як форм актів, що приймалися, їх правової природи, розмежування повноважень різних органів ЄС у частині ухвалення актів, так і процедур ухвалення рішень та юрисдикції Європейського Суду. Законодавство, яке було прийняте в рамках Європейських співтовариств у період 1993–2009 рр., визначене як «право Європейських співтовариств» або «*acquis communautaire*» (із фр. – надбаня спільноти).

Із набуттям чинності 1 грудня 2009 р. змін до **Договору про Європейський Союз** (колишній Маастрихтський договір), підписаних у Лісабоні (**Лісабонський договір**), архітектура ЄС була змінена. Правовою основою діяльності ЄС з цього часу є **Консолідована версія Договору про Європейський Союз** (Договір про Європейський Союз (далі – ДЄС) та Договір про функціонування Європейського Союзу (далі – ДФЄС) – так звані установчі договори ЄС), відповідно до якої Європейське співтовариство передало свою правосуб'єктність ЄС і, таким чином, припинило своє існування. ЄС отримав статус юридичної особи.

Лісабонський договір реформував внутрішню і зовнішню політику ЄС, надавши Європейському Парламенту додаткові законодавчі повноваження та більшу демократію під час прийняття рішень¹.

Варто зазначити, що Європейський Парламент тепер складається з громадян держав-членів ЄС, встановлюючи тісний демократичний зв'язок між членами Європейського Парламенту (депутатами) та виборцями. Парламент користується розширеними законодавчими повноваженнями

¹ The Treaty of Lisbon. URL: <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/the-treaty-of-lisbon.html>

завдяки Лісабонського договору, що поширює ці повноваження на 40 нових сфер політики, збільшуючи загальну кількість сфер, у яких Парламент і Рада приймають рішення на рівних засадах, до 73.

Європейська Рада складається з глав держав та урядів, що забезпечує безперервність та узгодженість роботи інституцій ЄС, що офіційно визначає загальні політичні напрями та пріоритети Союзу.

Юрисдикція Суду Європейського Союзу поширюється на всі сфери політики ЄС, окрім спільної зовнішньої та безпекової.

Європейський центральний банк офіційно визнано інституцією ЄС шляхом включення відповідного положення до статті 13 Договору про Європейський Союз.

Отже, на зміну попередній структурі трьох стовпів, встановленій Маастрихтським договором, приходиться новий розподіл повноважень у Союзі:

✓ виключні: сфери, в яких лише ЄС приймає закони, а держави-члени їх виконують (стаття 3 Договору про функціонування Європейського Союзу);

✓ спільні: сфери, в яких держави ЄС можуть приймати закони та вживати юридично обов'язкові заходи, якщо ЄС цього не зробив (ст. 4 ДФЄС);

✓ взаємні: сфери, в яких ЄС вживає заходи для підтримки, координації або доповнення національних політик (ст. 6 ДФЄС).

Лісабонський договір:

✓ підтверджує 3 фундаментальні принципи демократичної рівності, представницької демократії та демократії участі;

✓ запроваджує громадянську ініціативу, яка є одним з основних нововведень Лісабонського договору. Не менше одного мільйона громадян (за визначених у договорі умов) можуть звернутися до Європейської Комісії з пропозицією (ст. 11 Лісабонського договору);

✓ визнає Хартію основних прав ЄС юридично обов'язковою і надає їй таку ж юридичну силу, як і договорам (ст. 6 Договору про Європейський Союз);

✓ встановлює, що національні парламенти мають більший вплив на прийняття рішень в ЄС (ст. 12 ДФЄС);

✓ запроваджує розмежування між законодавчими та незаконодавчими актами залежно від процесу ухвалення рішення (ст. 297 ДФЄС);

✓ запроваджує такі види правових актів, як делеговані акти (ст. 290 ДФЄС) та імплементаційні акти (ст. 291 ДФЄС).

Новелою Лісабонського договору стало визначення порядку виходу з ЄС. Договір вперше передбачає формальну процедуру, якщо держава-член бажає вийти з ЄС (ст. 50 Договору про Європейський Союз).

Варто знати

I. УСТАНОВЧІ ДОГОВОРИ:	
Договір про заснування Європейського об'єднання вугілля та сталі	
Договір про заснування Європейського економічного співтовариства	
Договір про заснування Європейського співтовариства з атомної енергії (Євратом)	
Маастрихтський договір	
II. ДОГОВОРИ ПРО ВНЕСЕННЯ ЗМІН:	ХАРТІЯ ОСНОВНИХ ПРАВ
Єдиний європейський акт	
Амстердамський договір	
Ніццький договір	
Лісабонський договір:	
договір про Європейський Союз	
договір про функціонування Європейського Союзу	
III. ДОГОВОРИ ПРО ПРИЄДНАННЯ НОВИХ ДЕРЖАВ	

1. ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ІНСТИТУЦІЙ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

Інституційна структура ЄС є унікальною та єдиною у своєму роді, а система прийняття рішень на рівні Союзу постійно розвивається. Наразі вона складається з 7 європейських інституцій, 7 органів ЄС та понад 30 децентралізованих агентств, розташованих на всій території ЄС¹. Їх повноваження, обов'язки та процедури прийняття рішень визначені в установчих договорах ЄС (Договір про функціонування Європейського Союзу та Договір про Європейський Союз).

Відповідно до частини 1 статті 13 розділу 3 Консолідованої версії Договору про Європейський Союз та Договору про функціонування Європейського Союзу ЄС має інституційну структуру, спрямовану на те, щоб поширювати цінності Союзу, реалізовувати цілі Союзу, служити інтересам Союзу, його громадян та держав-членів та гарантувати узгодженість, ефективність та послідовність політик та дій Союзу².

Інституціями ЄС наразі є:

- ✓ Європейський Парламент (the European Parliament);
- ✓ Європейська Рада (the European Council);
- ✓ Рада ЄС (the Council of the European Union);
- ✓ Європейська Комісія (the European Commission, далі – Комісія);
- ✓ Суд Європейського Союзу (the Court of Justice of the European Union);

¹ Types of institutions and bodies. URL: https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/types-institutions-and-bodies_en

² Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12012M%2FTXT>; Консолідованої версії Договору про Європейський Союз та Договору про функціонування Європейського Союзу ЄС. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_b06#Text

✓ Європейський центральний банк (the European Central Bank);

✓ Європейський суд аудиторів (Рахункова палата) (the European Court of Auditors).

Кожна установа діє в межах повноважень, наданих їй установчими договорами ЄС, та відповідно до процедур, умов і цілей, викладених у них. Положення, що стосуються функціонування Європейського центрального банку та Європейського суду аудиторів (Рахункової палати), а також детальні положення щодо інших установ ЄС викладені в Договорі про функціонування Європейського Союзу.

Загалом в ЄС діють **4 основні інституції** (Європейський Парламент, Європейська Рада, Рада ЄС, Європейська Комісія), які приймають рішення, спільно визначають політичний курс ЄС і відіграють різні ролі в законотворчому процесі (див. Додаток 1).

1.1. Європейський Парламент

Зі змінами в установчих договорах ЄС Європейський Парламент отримав значні законодавчі та бюджетні повноваження, які дозволяють йому разом із представниками урядів держав-членів у Раді ЄС визначати напрям руху розвитку європейської спільноти. При цьому Європейський Парламент намагається сприяти розвитку демократії та прав людини не лише в Європі, а й в усьому світі. Європейський Парламент фактично є результатом злиття трьох колишніх асамблей Європейського співтовариства вугілля та сталі, Європейського економічного співтовариства та Європейського співтовариства з атомної енергії¹.

Європейський Парламент представляє громадян держав-членів ЄС, а тому його склад обирається ними безпосередньо. Він приймає рішення щодо європейських законів спільно з Радою ЄС, а також затверджує бюджет Союзу. Кіль-

¹ The European Parliament. URL: <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/the-european-parliament.html>

кість європарламентарів не повинна перевищувати сімсот п'ятдесят, плюс президент. Представництво громадян має бути поступово пропорційним, із мінімальним порогом у шість осіб від держави-члена. Жодній державі-члену не надається більше ніж дев'яносто шість місць. Розподіл місць ґрунтується на принципі «дегресивної пропорційності». Це означає, що чим більше населення держави-члена, тим більшу кількість членів у парламенті вона матиме¹.

Європейський Парламент є єдиною інституцією ЄС, яка обирається безпосередньо громадянами Союзу. Таким чином, Європейський Парламент представляє близько мільйонів громадян ЄС і в цьому сенсі втілює демократичну владу. Його члени обираються на п'ять років. Штаб-квартира Європейського Парламенту знаходиться у французькому місті Страсбург.

Повноваження Європейського Парламенту щодо здійснення контролю виконавчих інституцій ЄС (Ради ЄС та Європейської Комісії) полягають головним чином у забезпеченні політичного контролю над Європейською Комісією (шляхом висловлення недовіри) та підзвітності Ради ЄС (шляхом постановки усних чи письмових запитань до Ради ЄС). Європейський Парламент також може здійснювати контроль над іншими установами ЄС, зокрема Європейським центральним банком (ст. 284 ДФЄС).

Отже, Європейський Парламент є парламентським органом ЄС, що представляє інтереси громадян Союзу й має такі повноваження:

- ✓ ухвалює, спільно з Радою, законодавство ЄС та бюджет ЄС (законодавчі та бюджетні функції);
- ✓ звертається до Європейської Комісії з проханням подати законодавчу пропозицію (стаття 225 ДФЄС);
- ✓ здійснює демократичний нагляд за всіма інституціями ЄС, включаючи обрання Президента Європейської Комісії (наглядова функція);

¹ The European Parliament. URL: <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/the-european-parliament.html>

✓ бере участь у призначенні членів Європейської Комісії, членів Європейської рахункової палати та Європейського омбудсмена;

✓ може створити, на вимогу однієї чверті своїх членів тимчасовий Комітет з розслідування для ведення слідства ймовірних порушень або зловживань під час виконання державами-членами приписів законодавчих актів ЄС;

✓ бере участь у здійсненні зовнішньої політики ЄС із питань, які або потребують його згоди, або його консультацій (рішення ЄС щодо укладення зовнішніх угод).

Назва Договору	Стаття	Тематика регулювання
Договір про Європейський Союз	14	Роль і склад Європейського Парламенту
Договір про функціонування Європейського Союзу	223, 224, 225, 226, 227, 228, 229, 230, 231, 232, 233, 234	Функціонування Європейського Парламенту

1.2. Європейська Рада

Європейська Рада надає ЄС необхідний імпульс для розвитку та визначає його загальні політичні напрями й пріоритети. Глави держав та урядів держав-членів ЄС, а також її президент та президент Європейської Комісії збираються на засідання Європейської Ради, щоб визначити загальний політичний курс та пріоритети Союзу. У роботі Європейської Ради бере участь Верховний представник ЄС із закордонних справ і політики безпеки. Європейська Рада не здійснює законодавчої функції, за винятком можливих поправок до Договору про Європейський Союз. Повноваження

здійснюються з урахуванням Рішення Європейської Ради 2009/882/ЄС про прийняття її Регламенту¹.

Європейська Рада збирається чотири рази на рік. Засідання триває максимум 2 дні. За винятком випадків, коли установчими договорами передбачено інше, рішення Європейської Ради приймаються консенсусом. Європейська Рада може оприлюднити результати голосування та будь-які національні заяви, що їх супроводжують. Засідання Європейської Ради не проводяться публічно. Президент Європейського Парламенту може бути запрошений виступити перед Європейською Радою.

Європейська Рада обирає свого президента кваліфікованою більшістю терміном на два з половиною роки з можливістю переобрання на другий термін. У разі перешкод або серйозних порушень Європейська Рада може припинити термін повноважень президента відповідно до тієї самої процедури.

Згідно з Лісабонським договором президент Європейської Ради:

- ✓ очолює її та здійснює керівництво її роботою (голоує на дебатах та спрямовує роботу Європейської Ради);
- ✓ забезпечує підготовку та безперервність роботи Європейської Ради у співпраці з президентом Європейської Комісії;
- ✓ докладає зусиль для сприяння згуртованості та консенсусу в рамках Європейської Ради;
- ✓ подає доповідь Європейському Парламенту після кожного засідання Європейської Ради.

Президент Європейської Ради на своєму рівні забезпечує зовнішнє представництво Союзу з питань, що стосуються його спільної зовнішньої політики та політики безпеки.

¹ European Council Decision of 1 December 2009 adopting its Rules of Procedure. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32009D0882>

Основними функціями Європейської Ради є:

- ✓ формування майбутнього ЄС шляхом прийняття політичних рішень на найвищому рівні;
- ✓ обмін неформальними позиціями;
- ✓ визначення стратегічних інтересів зовнішньої діяльності ЄС;
- ✓ прийняття рішень щодо перегляду договорів;
- ✓ участь у призначенні вищих посадових осіб ЄС.

Отже, Європейська Рада є найвищим органом ЄС, що приймає політичні рішення про майбутнє Союзу.

Назва Договору	Стаття	Тематика регулювання
Договір про Європейський Союз	13, 15	Роль і склад Європейської Ради
Договір про функціонування Європейського Союзу	235, 236	Функціонування Європейської Ради

1.3. Рада Європейського Союзу

Роль, склад і функціонування Ради Європейського Союзу (далі – Рада ЄС), яка представляє уряди держав-членів ЄС, визначено у статтях 13 та 16 Договору про Європейський Союз та статтях 237 – 243 ДФЄС. Згідно зі статтею 13 Договору про Європейський Союз офіційна назва цього органу – «Рада» (The Council). Його також називають «Рада Європейського Союзу», однак її не слід плутати з Європейською Радою. Рада ЄС представляє національні інтереси держав-членів ЄС та складається з міністрів урядів держав-членів.

Рада ЄС спільно з Європейським Парламентом виконує законодавчі та бюджетні функції. Це місце, де міністри національних урядів зустрічаються для ухвалення законів і

координації політик, відповідно до профілю їхнього міністерства. Рада ЄС виконує функції формування політики та координації, як це визначено в Договорах. Діє кваліфікованою більшістю, за винятком випадків, коли договорами передбачено інше.

Рада ЄС засідає у 10 різних конфігураціях, кожна з яких відповідає сфері політики, яка підлягає обговоренню. Перелік конфігурацій ухвалюється відповідно до статті 236 ДФЄС. Залежно від конфігурації, кожна держава направляє свого міністра, відповідального за цю сферу політики. На всіх інших засіданнях Ради ЄС головує відповідний міністр держави, що головує в ЄС на ротаційній основі. Для ухвалення рішень зазвичай потрібна кваліфікована більшість 55 % голосів від загального складу (нині це дорівнює голосам 15 держав). Блокуюча меншість повинна включати щонайменше чотирьох членів Ради ЄС, в іншому випадку кваліфікована більшість вважається досягнутою. Інші механізми, що регулюють кваліфіковану більшість, викладені в статті 238(2) ДФЄС.

Засідання Ради ЄС є відкритими і кожне її засідання поділяється на дві частини, присвячені, відповідно, обговоренню законодавчих актів Союзу та незаконодавчій діяльності¹.

Основними цілями функціонування Ради ЄС є:

- ✓ сприяння європейській єдності, пропонуючи та заохочуючи дії в економічних, соціальних, правових та адміністративних питаннях;
- ✓ просування прав людини, основних свобод і плюралістичної демократії;
- ✓ розвиток європейської культурної ідентичності.

До повноважень Ради ЄС належать²:

¹ Consolidated version of the Treaty on European Union. Article 16. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12016M016>

² The Council of the European Union. What does the Council of the EU do? URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/>

✓ ведення переговорів та ухвалення законодавчих актів ЄС, як правило, спільно з Європейським Парламентом, на основі пропозицій Європейської Комісії;

✓ формування зовнішньої та безпекової політики ЄС на основі загальних керівних принципів та стратегічних напрямів, визначених Європейською Радою;

✓ ухвалення щорічного бюджету ЄС спільно з Європейським Парламентом; укладання угоди між ЄС та іншими державами або міжнародними організаціями;

✓ забезпечення координації політики держав-членів:

– економічна та фіскальна політики – Рада ЄС координує економічну та фіскальну політику держав-членів із метою зміцнення економічного управління в ЄС, контролює їхню бюджетну політику та зміцнює фіскальну структуру ЄС, а також займається правовими й практичними аспектами використання валюти ЄС (євро), фінансових ринків та руху капіталу;

– політики у сферах освіти, культури, молоді та спорту – Рада ЄС ухвалює політичні рамки та робочі плани у цих сферах, які визначають пріоритети співпраці між державами-членами та Європейською Комісією;

– політика зайнятості – Рада ЄС розробляє щорічні керівні принципи та рекомендації для держав-членів на основі висновків Європейської Ради щодо ситуації у сфері зайнятості в ЄС.

Також Рада ЄС визначає і впроваджує зовнішню та безпекову політику ЄС на основі керівних принципів, встановлених Європейською Радою, включно з питаннями розвитку та гуманітарної допомоги ЄС, оборони та торгівлі. Разом із Верховним представником ЄС із закордонних справ і політики безпеки Рада ЄС забезпечує єдність, послідовність та ефективність зовнішньої діяльності ЄС.

Рада ЄС надає Комісії мандат на ведення переговорів від імені ЄС щодо укладення угод між ЄС та державами, що

не є членами ЄС, і міжнародними організаціями. Наприкінці переговорів Рада ЄС приймає рішення про підписання й укладення угоди на основі пропозиції Європейської Комісії після того, як Європейський Парламент дає свою згоду (якщо угода підпадає під сферу, що підлягає спільній сфері відповідальності Європейського Парламенту та Ради ЄС). Такі угоди можуть охоплювати широкі сфери (торгівля, співробітництво та розвиток тощо) або ж стосуватися конкретних питань (текстиль, рибальство, митниця, транспорт, наука і технології тощо)¹.

Європейська Рада та Рада ЄС мають різні функції²		
Європейська Рада (European Council)		Рада ЄС (Council of the EU)
Визначає політичні напрями та пріоритети ЄС	<i>Основне завдання</i>	Веде переговори та ухвалює закони ЄС
Глави держав або урядів кожної держави-члена ЄС	<i>Членство (склад)</i>	Міністри національних урядів кожної держави-члена, згруповані за сферами політики
Президент Європейської Ради обирається кваліфікованою більшістю терміном на два з половиною роки	<i>Хто головує (очолює)</i>	Кожні шість місяців головування в Раді ЄС переходить до іншої держави-члена

¹ The Council of the European Union. URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/>

² What is the Council? URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/what-is-the-council/>

Лідери ЄС зустрічаються щонайменше чотири рази на рік, зазвичай у березні, червні, жовтні та грудні	<i>Період проведення засідань</i>	Щороку організується близько 70 – 80 засідань Ради ЄС
Назва Договору	Статті	Тематика регулювання
Договір про Європейський Союз	13 – 16	Роль і склад Ради ЄС
Договір про функціонування Європейського Союзу	237 – 243	Функціонування Ради ЄС

1.4. Європейська Комісія

Європейська Комісія є вищим органом виконавчої влади ЄС.

Роль, склад, повноваження, процедури призначення та функціонування Європейської Комісії, як виконавчої гілки влади ЄС, визначено у статтях 17 та 18 Договору про Європейський Союз та статтях 244–250 ДФЄС.

Європейська Комісія має право законодавчої ініціативи, розпоряджається бюджетом ЄС і несе відповідальність за реалізацію законодавчих актів, ухвалених Європейським Парламентом і Радою ЄС. Комісія також використовує своє «право ініціативи» для висунення пропозицій щодо нових законів, які розглядаються та приймаються Європейським Парламентом і Радою ЄС. Крім того, відповідно до статті 17(1) Договору про Європейський Союз, вона виконує наглядову (контролюючу) роль щодо імплементації та застосування актів права ЄС державами-членами. Ця роль включає забезпечення правильної транспозиції та імплементації права ЄС і пов'язана з дискреційними повноваженнями. У рамках цієї ролі Комісія здійснює моніторинг вико-

нання директив ЄС, ухвалює щорічні звіти про застосування права ЄС і може порушити справу проти держави-члена у Суді ЄС через неправильне застосування актів права ЄС.

Європейська Комісія складається з 27 членів-комісарів, по одному від кожної держави-члена ЄС. Функції комісарів приблизно відповідають міністерським портфелям у національних урядах (енергетика, транспорт, освіта тощо). Внаслідок свого інтернаціонального складу Європейська Комісія відстоює інтереси всього ЄС, а не окремих держав.

Представництва Європейської Комісії діють в усіх країнах-членах ЄС і забезпечують відстеження й аналіз громадської думки в державі перебування, надають інформацію про політику ЄС і про те, як працює ЄС, а також сприяють співпраці Європейської Комісії з державою перебування.

За винятком спільної зовнішньої політики та політики безпеки й інших випадків, передбачених установчими договорами, Європейська Комісія забезпечує зовнішнє представництво Союзу – виступає від імені всіх держав-членів ЄС у міжнародних органах, зокрема з питань торгової політики та гуманітарної допомоги, веде переговори щодо укладання міжнародних угод від імені ЄС.

Термін повноважень Європейської Комісії становить п'ять років, а її члени обираються з числа громадян держав-членів ЄС на основі системи суворо рівної ротації між державами-членами, що відображає демографічний і географічний діапазон усіх держав (стаття 244 ДФЄС).

Голова Європейської Комісії:

- ✓ встановлює керівні принципи, згідно з якими Комісія має працювати;
- ✓ приймає рішення щодо внутрішньої організації Комісії, забезпечуючи, щоб вона діяла послідовно, ефективно та як колегіальний орган;
- ✓ призначає віце-президентів, крім Високого представника ЄС із закордонних справ і політики безпеки, із числа членів Комісії.

Європейська Комісія, як орган, несе відповідальність перед Європейським Парламентом. Згідно зі статтею 234 ДФЄС Європейський Парламент може голосувати за вотум недовіри Комісії. Якщо така пропозиція приймається, то члени Комісії складають повноваження, а Високий представник Союзу із закордонних справ і політики безпеки складає свої обов'язки в Комісії¹.

Європейська Комісія є єдиною інституцією ЄС, яка офіційно має право подавати проекти законодавчих актів для ухвалення Європейським Парламентом та Радою ЄС. Крім того, вона має виключні повноваження щодо забезпечення виконання політики ЄС та розподіляє фінансування ЄС².

Варто знати

Робота 4 основних інституцій ЄС, яка охоплює законодавчі та виконавчі завдання Союзу, доповнюється Судом Європейського Союзу, Європейським центральним банком та Європейським судом аудиторів (Рахункова палата)³.

Назва Договору	Стаття	Тематика регулювання
Договір про Європейський Союз	17, 18	Роль і склад Європейської Комісії
Договір про функціонування Європейського Союзу	244 – 250	Функціонування Європейської Комісії

¹ Consolidated version of the Treaty on European Union. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12012M%2FTXT>

² The European Commission. URL: <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/the-european-commission.html>

³ URL: https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/types-institutions-and-bodies_en

1.5. Інші установи та органи Європейського Союзу

Суд Європейського Союзу або Суд Правосуддя (*the Court of Justice of the European Union*)

Метою функціонування Суду Європейського Союзу є забезпечення однакового тлумачення права ЄС та дотримання права державами й інституціями ЄС¹. Суд Європейського Союзу розташований у Люксембурзі.

Відповідно до статті 19 Договору про Європейський Союз до складу Суду Європейського Союзу входять Суд правосуддя, Загальний суд і спеціалізовані суди². Суд Європейського Союзу забезпечує дотримання законодавства при тлумаченні та застосуванні установчих договорів.

У рамках цієї місії Суд Європейського Союзу:

- ✓ перевіряє законність актів інституцій Європейського Союзу;
- ✓ забезпечує дотримання державами-членами Союзу зобов'язань за договорами;
- ✓ тлумачить право Європейського Союзу на прохання національних судів і трибуналів.

Суд правосуддя має юрисдикцію у справах, порушених державами-членами ЄС або інституціями ЄС. Він також може мати юрисдикцію останньої інстанції в рішеннях, винесених Загальним судом. У цьому випадку він вирішує лише питання права, а не фактичних обставин справи. Загальний суд діє при Суді правосуддя і покликаний зменшити навантаження на останній. Загальний суд має юрисдикцію розглядати в першій інстанції позови, подані державами ЄС або окремими особами у випадках, передбачених договорами.

Відповідно до статті 257 ДФЄС³ спеціалізовані суди можуть бути створені Європейським Парламентом та Радою

¹ Court of Justice. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM:court_of_justice

² URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/AUTO/?uri=celex:12016M019>

³ URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/AUTO/?uri=celex:12016E257>

ЄС відповідно до звичайної законодавчої процедури. Ці суди мають юрисдикцію першої інстанції у певних категоріях справ з окремих питань¹.

Європейський суд аудиторів (Рахункова Палата) (The European Court of Auditors)

Європейський суд аудиторів (Рахункова палата) здійснює контроль за належним використанням бюджету ЄС й оцінює управління фінансами державами-членами. Він не має судових повноважень та є зовнішнім аудитором ЄС, попереджає про ризики, надає гарантії, вказує на недоліки та передовий досвід, а також пропонує рекомендації політикам і законодавцям щодо покращення управління програмами ЄС. Загалом Європейський суд аудиторів діє як незалежний захисник фінансових інтересів громадян ЄС.

Стаття 287 ДФЄС визначає, що Європейський суд аудиторів є колегіальним органом, тобто його члени несуть спільну відповідальність за прийняті рішення та дії. Він складається з 27 членів, по одному від кожної держави-члена ЄС. Члени призначаються на 6 років (із можливістю поновлення). Щоб бути призначеними, члени Європейського суду аудиторів повинні належати до органу зовнішнього аудиту у своїй державі-члені або мати особливу кваліфікацію для цієї посади. Члени Суду аудиторів зобов'язані дотримуватися кодексу поведінки, що регулює їхню незалежність, неупередженість, добросовісність, відданість, колегіальність, конфіденційність, відповідальність та зобов'язання після звільнення з посади.

Основна функція Європейського суду аудиторів полягає у забезпеченні належного управління фінансовими справами ЄС, а звіти та висновки є важливим елементом ланцюга підзвітності ЄС. Вони використовуються для притягнення до відповідальності тих, хто відповідає за реалізацію політик і програм ЄС: Європейської Комісії, ін-

¹ European and international courts. URL: <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/european-and-international-courts.html>

ших інституцій та органів ЄС, а також адміністрацій держав-членів Союзу. Європейський суд аудиторів звітує про порушення у використанні коштів ЄС і передає будь-які випадки підозри у шахрайстві, виявлені під час аудиту, до Європейського бюро по боротьбі з шахрайством або до Європейської прокуратури¹.

Європейський центральний банк (The European Central Bank)

Європейський центральний банк (далі – ЄЦБ), створений 1 червня 1998 р., є повноправною інституцією ЄС. У 2009 р. він отримав статус юридичної особи (стаття 282(3) ДФЄС). Штаб-квартира ЄЦБ знаходиться у м. Франкфурт-на-Майні (Німеччина). 1 січня 2002 р. євро замінив старі валюти 12 держав-членів ЄС, які разом тепер складають «євროзону».

ЄЦБ є центральним банком євросони та незалежною установою ЄС, яка проводить монетарну політику в євросоні та Європейській системі центральних банків, що включає, крім ЄЦБ, національні центральні банки усіх держав-членів ЄС.

Основною метою ЄЦБ є підтримка цінової стабільності, тобто захист вартості євро. Основними завданнями ЄЦБ є:

- ✓ визначення та впровадження монетарної політики для євросони;
- ✓ проведення валютних операцій;
- ✓ зберігання й управління офіційними валютними резервами держав євросони;
- ✓ сприяння безперебійній роботі платіжних систем.

Крім того, ЄЦБ збирає статистичну інформацію для виконання своїх завдань у співпраці з національними центральними банками та має ексклюзивне право на випуск банкнот євро в межах ЄС. Разом із національними наглядовими органами ЄЦБ також здійснює банківський нагляд в

¹ URL: <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/the-european-court-of-auditors-eca.html>

єврозоні та інших державах-членах Союзу в рамках Єдиного наглядового механізму.

Варто знати

Більше інформації про установи та органи ЄС:

the European Central Bank: ecb.europa.eu

the European Court of Auditors: eca.europa.eu

the European External Action Service: eeas.europa.eu

the European Economic and Social Committee: [\[europa.eu\]\(http://europa.eu\)](http://eesc.</p></div><div data-bbox=)

the European Committee of the Regions: cor.europa.eu

the European Investment Bank: www.eib.org

the European Ombudsman: www.ombudsman.europa.eu

the European Data Protection Supervisor: edps.europa.eu



europa.eu/!NX37Dd

2. ДЖЕРЕЛА ПРАВА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

Джерела права ЄС¹ можна поділити на три категорії: первинне право, вторинне право та додаткові джерела права (див. Додаток 2).

Основними джерелами первинного права є договори про заснування ЄС: ДЄС, ДФЄС і Договір про Європейське співтовариство з атомної енергії (Євратом). Ці договори встановлюють розподіл повноважень між інституціями ЄС та державами-членами ЄС. Крім того, вони встановлюють правові рамки, в яких інституції ЄС працюють над впровадженням політик Союзу.

Первинне право також включає:

- ✓ внесені зміни до договорів ЄС;
- ✓ протоколи, що додаються до установчих договорів і до договорів про внесення змін;
- ✓ договори про вступ нових держав-членів до ЄС;
- ✓ Хартію основних прав ЄС.

Окремо варто зазначити про роль загальних принципів. Йдеться про права, гарантовані Європейською конвенцією про захист прав людини та основоположних свобод, як загальні принципи права ЄС. Вони завжди підлягають обов'язковому застосуванню усіма інституціями ЄС та державами-членами.

Вторинне законодавство складається з правових актів, які можна розділити на дві категорії: ті, що перераховані в статті 288 ДФЄС: регламенти, директиви, рішення, висновки та рекомендації; ті, що не перераховані у статті 288 ДФЄС: нетипові акти – правила процедури інституцій та міжінституційні угоди.

Міжнародні угоди з державами, що не входять до ЄС, або з міжнародними організаціями також є невід'ємною

¹ Sources of European Union law. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM:l14534>

частиною права Союзу. Вони відокремлені від первинного та вторинного права. Відповідно до рішення Суду ЄС у справі *Meryem Demirel vs. Stadt Schwäbisch Gmünd* (справа № 12/86) міжнародні угоди можуть мати пряму дію, і їхня юридична сила є вищою за вторинне законодавство ЄС, однак не може йому суперечити. Їх норми мають безпосередню дію та визначають чіткі зобов'язання Союзу. До системи права ЄС належать й інші джерела, які досліджені у підрозділі 2.3 Путівника.

2.1. «Право ЄС», «законодавство ЄС», «*acquis communautaire*», «*acquis ЄС*»

Вважаємо за необхідне окремо зупинитися на визначенні загальних термінів, що часто вживаються у науковій літературі при характеристиці правової бази ЄС.

Так, ***acquis ЄС*** складається з сукупності прав і обов'язків, визначених в актах, прийнятих відповідними інституціями ЄС, які умовно можна поділити на:

- ✓ первинне законодавство ЄС (установчі договори);
- ✓ вторинне законодавство ЄС – будь-який акт, прийнятий інституціями ЄС у рамках виконання своїх повноважень (законодавчі акти (регламенти, директиви, рішення) та незаконодавчі акти (рекомендації, висновки, імплементаційні та делеговані акти тощо);
- ✓ міжнародні договори, укладені ЄС;
- ✓ принципи права тощо.

Держави-кандидати повинні прийняти, впровадити та забезпечити дотримання всього *acquis* перед вступом держави до ЄС Виняток із цього зобов'язання робиться лише в особливих випадках і має обмежену сферу застосування. До моменту вступу в ЄС держави-кандидати повинні інкорпорувати *acquis* у свою національну правову систему¹.

¹ Acquis. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM:acquis>

Acquis ЄС – це юридичний термін для позначення поняття **право ЄС**.

Під **законодавством ЄС**, як правило, розуміється законодавчі акти прийняті органами ЄС.

Acquis communautaire – це французький термін, що означає сукупність законів Європейського Співтовариства, які включають цілі, основні правила, політику й, зокрема, первинне та вторинне законодавство, прецедентне право, яке, як правило, вживалося до 2009 року. Все це є частиною правового порядку ЄС. Законодавство ЄС є динамічним, постійно розвивається разом із розвитком Співтовариства та має фундаментальне значення. Всі держави-члени зобов'язані дотримуватися *acquis communautaire*¹.

Після 1 грудня 2009 р. ми говоримо лише про *acquis ЄС*, а не про *acquis communautaire*. Водночас правові акти, прийняті до 1 грудня 2009 р., залишаються чинними, доки вони не будуть скасовані або змінені. Акти, прийняті до 1 листопада 1993 р., мають позначення «ЄЕС» (Європейське економічне співтовариство); у період з 1 листопада 1993 р. до 1 грудня 2009 р. – позначення «ЄС» (Європейське співтовариство), а після 1 грудня 2009 р. – позначення «ЄС» (Європейський Союз).

2.2. Первинне право ЄС

Первинне право ЄС має найвищу позицію в ієрархії норм правової системи ЄС та визначає основні елементи існування ЄС: його організацію, членство, функціонування, інституційну структуру, компетенцію, внутрішні відносини всередині організації та всі інші питання, що мають відношення до досягнення цілей, заради яких організація була створена.

Первинне право ЄС – це найвище джерело права в Європейському Союзі. Його основою служать **Установчі до-**

¹ *Acquis communautaire*. URL: <https://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/industrial-relations-dictionary/acquis-communautaire>

говори. Первинне право встановлює розподіл повноважень інституцій ЄС та права й обов'язки держав-членів. Воно також забезпечує правову базу для формування та впровадження політик Союзу.

Первинне право включає також (окрім Установчих договорів):

- ✓ договори про внесення поправок;
- ✓ договори про приєднання;
- ✓ протоколи, що додаються до цих договорів;
- ✓ додаткові угоди, що вносять зміни до окремих розділів установчих договорів¹;
- ✓ Хартію основних прав ЄС².

Договір про Європейський Союз містить 55 статей, у ньому викладено цінності та цілі ЄС, включаючи статтю 4, яка встановлює основоположний принцип правового порядку ЄС – принцип щирого співробітництва. Вона передбачає, що держави-члени повинні вживати всіх необхідних заходів для забезпечення виконання зобов'язань, що випливають із права ЄС, сприяти досягненню завдань ЄС й утримуватися від заходів, які можуть поставити їх під загрозу.

Договір про функціонування Європейського Союзу є правовою основою для повсякденної роботи інституцій ЄС. Він складається з 358 статей, містить детальні правила щодо інституційної структури ЄС та десятки положень, які є правовою основою для ухвалення вторинного права ЄС. Ці положення визначають сферу компетенції, а також інституції, уповноважені діяти, та процедури прийняття рішень, яких повинні дотримуватися інституції ЄС.

Окрім цих договорів, первинне законодавство включає договори про приєднання нових держав-членів, вклю-

¹ Див. Консолідовані версії Договору про Європейський Союз та Договору про функціонування Європейського Союзу. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_b06#Text

² The European Union's primary law. URL: <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/the-european-union-s-primary-law.html>

чаючи останню Угоду про вихід Великої Британії з ЄС, підписану в 2019 р., що є першим прикладом виходу держави з ЄС.

Після набуття чинності Лісабонським договором 1 грудня 2009 р. таке саме значення було надано Хартії основних прав ЄС. Хартія є юридично обов'язковою. Відповідно до статті 6 Договору про Європейський Союз Хартія основних прав ЄС має таку саму юридичну силу, як установчі договори.

Для асоційованих держав та держав-кандидатів первинне право, як правило, є важливим орієнтиром для процесу наближення, оскільки воно визначає мету політики ЄС, якої має досягти асоційована держава / держава-кандидат¹.

Право ЄС є наднаціональним за своєю природою, оскільки воно має вищу юридичну силу по відношенню до національного законодавства держав-членів. Так, у Рішенні Суду Європейського Союзу Ван Генд ен Лоос проти Управління внутрішніх доходів Нідерландів² підтверджено пряму дію права Європейського Союзу. У рішенні зазначається, що право ЄС не лише створює зобов'язання для держав-членів ЄС, але й права для окремих осіб. Таким чином, особи можуть скористатися цими правами й безпосередньо посилатися на право ЄС у національних судах.

Окрім первинного права, право ЄС базується на вторинних джерелах.

2.3. Вторинне право ЄС

Створення вторинного права Союзу є постійним процесом. Його прийняття реалізує положення первинного

¹ Europe in 12 lessons. URL: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/a5ba73c6-3c6a-11e8-b5fe-01aa75ed71a1>

² Judgment of the Court of Justice of the European Union, Van Gend en Loos v Netherlands Inland Revenue Administration – the fundamental principle of direct effect. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A61962CJ0026>

права. Все вторинне право, включаючи всі міжнародні угоди, що підписані ЄС із третіми сторонами, повинно відповідати первинному праву.

Види та правова природа правових актів ЄС визначені у статті 288 ДФЄС. Натомість стаття 290 дозволяє Європейській Комісії ухвалювати нову категорію актів – делеговані акти. Стаття 291 надає Комісії та, в окремих випадках Раді ЄС, повноваження ухвалювати імплементаційні акти.

На виконання установчих договорів інституції ЄС приймають регламенти, директиви, рішення, рекомендації та висновки. Ці акти можна поділити на обов'язкові та необов'язкові до виконання. Регламенти, директиви та рішення є обов'язковими до виконання, а висновки та рекомендації – необов'язковими.

Лісабонський договір запровадив нову особливість цих актів. Один і той самий вид акта (регламент або директива) може бути законодавчим за своєю природою, але він також може бути делегованим або імплементаційним актом. У такому випадку в назві акта міститься відповідне уточнення (делегований регламент, імплементаційний регламент тощо). Також при опублікуванні такого акта в Офіційному віснику ЄС міститься відповідна примітка.

Законодавчі акти є основою вторинного права ЄС. Вони закріплюють окремі права та накладають обов'язки на держави-члени ЄС. Законодавчі акти ЄС можуть бути прийняті за звичайною законодавчою процедурою Європейським Парламентом та Радою ЄС або за спеціальною законодавчою процедурою, що передбачає отримання згоди Європейського Парламенту або ж прийняття виключно Радою ЄС (статті 289 і 294 ДФЄС).

Крім того, згідно зі статтею 296 ДФЄС, акти вторинного права ЄС повинні містити посилання на документи, що надають повноваження щодо їх прийняття (у посиланнях, що починаються зі слів «беручи до уваги») та викладення причин, на яких вони ґрунтуються.

За умов, визначених статтею 297 ДФЄС, правові акти або публікуються в Офіційному віснику Європейського Союзу, або повідомляються адресату (адресатам) безпосередньо. Такі акти набувають чинності на 20-й день після їх опублікування в Офіційному віснику Європейського Союзу, якщо інше не зазначено в їх тексті. Інші правові акти, в яких зазначено, кому вони адресовані, повинні бути доведені до відома тих держав-членів, кому вони адресовані, і набувають чинності з моменту отримання повідомлення.

У багатьох випадках законність актів вторинного права ЄС може бути оскаржена в Суді Європейського Союзу шляхом подання позову. Однак це не стосується рекомендацій та висновків¹.

Регламент – обов'язковий до виконання законодавчий акт. Він повинен застосовуватися в повному обсязі на всій території ЄС. Регламенти адресовані всім державам-членам. Для того, щоб запобігти прийняттю несприятливого національного законодавства, держави-члени не мають права застосовувати регламент лише частково або застосовувати лише деякі його положення. Держави-члени також не мають права вводити в національне законодавство положення та практику, які б унеможливили застосування регламенту. На відміну від директиви, регламент є інструментом, який використовується для уніфікації певних правових положень на всій території ЄС².

Держави-члени не мають права транспонувати регламенти ЄС у свою національну правову систему. Суд Європейського Союзу прямо забороняє транспонування положень регламентів до національного законодавства дер-

¹ Legislative acts. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM:legislative_acts

² European Union regulations. URL: [https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/glossary/regulation.html#:~:text=Regulations%20are%20legal%20acts%20defined,Union%20\(EU\)%20Member%20States.](https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/glossary/regulation.html#:~:text=Regulations%20are%20legal%20acts%20defined,Union%20(EU)%20Member%20States.)

жав-членів, за винятком випадків, коли дозвіл на транспортування прямо передбачений у відповідному регламенті або прецедентному праві Суду ЄС.

Варто зазначити, що держави-кандидати повинні скасувати національні нормативно-правові акти, які наближують законодавство, після вступу до Європейського Союзу, але ті частини, які стосуються покарань, інституцій та заходів з імплементації, залишаються чинними. Тому асоційованим державам і державам-кандидатам варто вести облік перенесених нормативних актів. Це дозволить їм легко скасувати положення цих нормативних актів після вступу до ЄС.

Директива – це законодавчий акт, що встановлює мету, якої повинні досягти всі держави-члени ЄС. Стаття 288 ДФЄС передбачає, що директива є обов'язковою для кожної держави-члена, якій вона адресована, щодо результату, який має бути досягнутий, але повинна залишати вибір форми і методів на розсуд національних органів державної влади¹.

Директива має три основні ідентифікаційні характеристики. По-перше, директива є обов'язковим до виконання правовим актом, який визначає, що потрібно зробити і в який термін, але залишає за державою-членом право вибору найбільш прийняттого способу виконання. Це головна відмінність від регламенту. Причиною цього є той факт, що ЄС складається з 27 членів із різними правовими системами й традиціями, які важко уніфікувати. Директиви є інструментом наближення для різних національних правових систем.

По-друге, директиви не мають прямої дії в правових системах держав-членів. Застосування директиви вимагає нормативних дій з боку держави-члена. Існує виняток: директива може набути прямої дії, якщо держава-член не

¹ Directive. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM:directive>

змогла своєчасно або належним чином її транспонувати, а також якщо директива надає права фізичним та юридичним особам і є достатньо чіткою, щоб її можна було застосувати безпосередньо. Цей виняток може бути використаний лише щодо держави-члена (у порядку вертикальної прямої дії), але не щодо інших фізичних та юридичних осіб (у випадку горизонтальної прямої дії), оскільки вони діють відповідно до існуючої правової системи і не несуть відповідальності за нездатність держави транспонувати директиву.

Слід також підкреслити, що невиконання директиви державою-членом у встановлений термін призводить до таких наслідків, що вона стає безпосередньо застосовною після закінчення встановленого строку для її транспонування в національне законодавство, її положення набувають прямої дії. Тобто, фізична особа може посилатися на них у провадженні в національних судах. Також Європейська Комісія може подати позов про порушення права ЄС проти відповідної держави-члена.

Отже, національні органи влади кожної держави-члена ЄС, якій адресовано директиву, визначають форму та методи, які вони використовують для включення директиви у своє національне законодавство (офіційно відоме як «транспозиція»). Як правило, це потрібно зробити протягом 2 років після прийняття директиви. Щоб набути чинності, національні заходи повинні досягати цілей, визначених директивою. Національні органи влади повинні повідомити Європейську Комісію про прийняті ними заходи¹.

Рішення є обов'язковим до виконання у повному обсязі правовим актом. Рішення, в якому зазначено, кому воно адресоване, буде обов'язковим лише для таких суб'єктів. Рішення можуть бути адресовані державам-членам ЄС, ін-

¹ Directive. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM:directive>

ституціям ЄС, а також фізичним чи юридичним особам, які проживають або зареєстровані в державах-членах ЄС¹.

Відповідно до прецедентного права (рішень Суду ЄС) рішення можуть мати пряму дію, а отже, на них можуть посилатися фізичні та юридичні особи в національних судах.

Рішення іноді використовується як інструмент для встановлення правил для певних видів діяльності у рамках ЄС, зокрема створення програм Союзу. Однак здебільшого рішення застосовуються для вирішення конкретного питання, яке стосується визначеного адресата (як правило, окремої держави-члена)².

Регламенти в жодному разі не є «вищими» за директиви, і навпаки. Регламенти, директиви та рішення часто взаємопов'язані під час розробки політики ЄС у певній сфері. Всі вони є інструментами, які були надані інституціям ЄС для кращого досягнення визначеної мети політики ЄС. Їх використання залежить від мети: якщо ЄС прагне уніфікувати законодавство в усіх державах-членах, він використовує регламент; якщо він прагне зблизити правові системи своїх держав-членів – використовує директиву.

Відповідно до статті 289 ДФЄС незаконодавчі акти – це рішення, які приймаються, як правило, Європейською Комісією за результатами делегування повноважень (делеговані акти) або з метою коректної імплементації законодавчого акта (імплементаційні акти). Таким чином, законодавчий акт повинен спочатку делегувати Європейській Комісії повноваження на ухвалення незаконодавчого акта. Законодавчий акт також повинен чітко визначати цілі, зміст, обсяг і термін делегування повноважень Європейської Комісії.

¹ Decision. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM:decision>

² European Union decisions. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM:ai0036>

Деякі незаконодавчі акти ухвалюються у формі регламентів, директив або рішень, в яких не вказується, кому вони адресовані. У цьому випадку вони підписуються головою установи, яка їх прийняла. Інші директиви та рішення, в яких зазначено, кому вони адресовані, доводяться до відома тих, кому вони адресовані, і набувають чинності з моменту повідомлення¹.

Рекомендації та висновки не мають обов'язкової сили. Незважаючи на те, що вони не є юридично обов'язковими, ці акти мають велику цінність для розуміння майбутньої діяльності органів ЄС. Вони дуже важливі для тлумачення обов'язкових актів ЄС або національних правових актів, прийнятих на виконання актів ЄС, оскільки всі вони повинні тлумачитися відповідно до положень, що містяться у рекомендаціях та висновках.

Наприклад, Європейська Комісія видає рекомендації щодо таких різноманітних тем, як права підозрюваних у кримінальних справах, політичні вказівки щодо державних фінансів окремим державам-членам ЄС, сприяння будівництву споруд із нульовим енергоспоживанням тощо. Інші установи ЄС – Європейський Парламент, Рада ЄС та Європейський центральний банк – також видають рекомендації².

Висновок – це інструмент, який дозволяє інституціям Союзу зробити заяву, що не має обов'язкової сили, тобто не накладає жодних юридичних зобов'язань на тих, кому він адресований. Висновок не є обов'язковим до виконання. Він може бути виданий основними інституціями ЄС (Комісією, Радою, Парламентом). Під час розробки законів інституції ЄС надають висновки зі своєї конкретної регіональної або соціально-економічної точки зору. Наприклад, Євро-

¹ Non-legislative acts. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM:nonlegislative_acts

² Recommendation. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TEXT/?uri=LEGISSUM:recommendations>

пейський економічний і соціальний комітет надав висновок щодо розробленої Європейською Комісією Стратегії ЄС для малих і середніх підприємств Next GenerationEU¹.

Лісабонський договір запровадив можливість того, що законодавчий акт (ухвалений за законодавчою процедурою) може делегувати Європейській Комісії повноваження ухвалювати незаконодавчі акти загального застосування, доповнювати або змінювати певні несуттєві елементи законодавчого акта ЄС. Цілі, зміст, обсяг і тривалість делегування повноважень повинні бути чітко визначені в законодавчих актах. Істотні елементи сфери повинні бути зарезервовані для законодавчого акта, і, відповідно, не можуть бути предметом делегування повноважень. Законодавчі акти повинні чітко визначати умови, на яких здійснюється делегування. **Делегований акт** повинен містити прикметник «делегований» у своїй назві та вище перелічені ознаки.

Делеговані акти використовуються, як правило, тоді, коли законодавчі акти, включаючи додатки до них, повинні бути (регулярно) адаптовані з урахуванням технічного й наукового прогресу². Такий інструмент використовується інституціями ЄС у багатьох сферах, наприклад: внутрішній ринок, сільське господарство, навколишнє природне середовище, захист прав споживачів, транспорт, сфера свободи, безпеки та правосуддя тощо.

Також Лісабонський договір передбачає можливість прийняття **імплементаційного акта** на рівні ЄС. Він приймається у разі необхідності створення однакових умов для імплементації юридично обов'язкових актів Союзу. У цих випадках, а також у випадках, передбачених статтями 24 і 26 ДЄС, імплементаційний акт приймає Європей-

¹ Types of legislation. URL: https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/law/types-legislation_en

² Delegated acts. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM:delegated_acts

ська Комісія. В інших випадках такі акти уповноважена ухвалювати Рада ЄС.

Імплементативні акти не є законодавчими актами і можуть мати індивідуальне або загальне застосування. Вони часто мають адміністративний або технічний характер і можуть приймати різні форми: наприклад, індивідуальні рішення про фінансування, рішення про надання дозволу на розміщення певних продуктів на ринку або зразки сертифікатів, що вимагаються відповідно до законодавства ЄС¹.

Перелік актів ЄС, що міститься у статті 288 ДФЄС, не є вичерпним, органи ЄС ухвалюють й інші акти в межах своєї компетенції, які можуть мати правові наслідки та бути корисними для наближення й уніфікації правових систем держав-членів ЄС. Зазвичай це акти, які органи Союзу ухвалюють для регулювання своєї майбутньої діяльності та пояснення того, як вони мають намір імплементувати обов'язкові для виконання акти ЄС. Вони використовуються для подальшого розвитку політики, за яку відповідає окрема установа (зокрема, Європейська Комісія). Ці акти, разом із висновками та рекомендаціями, формують так зване **«м'яке право» ЄС** як доповнення до обов'язкового так званого «твердого права». Ці акти також підвищують ступінь правової визначеності та передбачуваності, оскільки органи, які їх приймають, зобов'язані дотримуватися їх у своїй подальшій діяльності, створюючи таким чином законні очікування для інших суб'єктів права ЄС.

Окремо варто згадати спеціальні акти, як, наприклад, у сфері кримінальних справ, свободи, юстиції та безпеки, що продовжують застосовуватися **рамкові рішення** (вони були прийняті до набрання чинності Лісабонським договором, коли співпраця між судами та поліцією у кримінальних справах мала особливий статус).

¹ Implementing acts. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM:implementing_acts

«Нетипові акти», наприклад міжвідомчі угоди (зокрема, про бюджетну дисципліну й окремі правила та процедури), резолюції і висновки, надають окремі роз'яснення. Вони впливають із практики функціонування інституцій ЄС.

Отже, вторинне законодавство складається з правових актів, прийнятих інституціями ЄС у процесі виконання своїх завдань і повноважень, а також конвенцій і міжнародних угод, підписаних ЄС і третіми державами та міжнародними організаціями.

2.4. Додаткові джерела права ЄС

Додатковим правом називають неписані джерела права ЄС, на відміну від первинних і вторинних джерел. Ці джерела, по суті, використовуються Судом ЄС як норми права у випадках, коли первинне та вторинне законодавство не врегульовують окремі види суспільних відносин. До додаткових джерел належать прецедентне право Суду ЄС, міжнародне право та загальні принципи міжнародного права. Ці три джерела перетинаються.

Стаття 19 ДЄС описує роль і склад Суду Європейського Союзу. Вона формує правову основу додаткового права, визначаючи Суд ЄС найвищою судовою інстанцією для забезпечення правильного тлумачення та застосування права ЄС, як за позовами, поданими безпосередньо до нього, так і за запитами на отримання попередніх рішень.

Положення міжнародного права (включаючи положення міжнародних угод, укладених ЄС та державами-членами ЄС) використовуються Судом ЄС під час розробки прецедентного права тією мірою, якою його норми застосовуються до ЄС і вони не є несумісними зі специфічною структурою ЄС.

Загальні принципи права ЄС є спільними для всіх національних правових систем держав-членів ЄС і сумісними

з цілями функціонування ЄС, або спеціально прийнятими для ЄС, навіть якщо вони засновані на принципах, закріплених лише в окремих національних правових системах¹.

Наприклад, принцип субсидіарності є одним із фундаментальних принципів ЄС. Принцип субсидіарності спрямований на визначення рівня втручання, який є найдоречнішим у сферах компетенції, спільних для ЄС та держав-членів ЄС. Це може стосуватися дій на європейському, національному або місцевому рівнях. У всіх випадках ЄС може втручатися лише тоді, коли він може діяти більш ефективно, ніж держави ЄС на відповідних національних або місцевих рівнях.

Важливими для прийняття рішень в Європі також вважаються принципи делегування та пропорційності. Стаття 5 ДЄС визначає розподіл повноважень між інституціями ЄС та органами держав-членів ЄС. У першу чергу, стаття посилається на принцип делегування, згідно з яким ЄС має лише ті повноваження, які надані йому договорами. Принципи субсидіарності та пропорційності є похідними від принципу делегування. Вони визначають, якою мірою ЄС може здійснювати повноваження, надані йому договорами. Згідно з принципом пропорційності засоби, що застосовуються ЄС для досягнення цілей, визначених договорами, не можуть виходити за межі необхідного. Таким чином, ЄС може діяти у сфері політики лише тоді, коли дія є частиною повноважень, наданих ЄС установчими договорами.

Механізми моніторингу виконання принципу субсидіарності були запроваджені Протоколом про застосування принципів субсидіарності та пропорційності². Лісабон-

¹ The non-written sources of European law: supplementary law. URL: <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/the-non-written-sources-of-european-law-supplementary-law.html>

² PROTOCOL (No 2) ON THE APPLICATION OF THE PRINCIPLES OF SUBSIDIARITY AND PROPORTIONALITY. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/AUTO/?uri=uriserv:OJ.C_.2010.083.01.0001.01.ENG#d1e186-201-1

ський договір вніс зміни до цього Протоколу з метою покращення та посилення моніторингу й запровадив інновації, тісно пов'язуючи національні парламенти з моніторингом дотримання принципу субсидіарності.

Національні парламенти:

✓ мають право висловлювати заперечення при розробці проектів законодавчих актів ЄС. Таким чином вони можуть відхилити законодавчу пропозицію, подану до Європейської Комісії, якщо вважають, що принцип субсидіарності не був дотриманий;

✓ можуть оскаржити законодавчий акт у Суді ЄС, якщо вважають, що принцип субсидіарності не був дотриманий.

Протокол про застосування принципів субсидіарності та пропорційності встановлює три критерії для визначення доцільності втручання на рівні ЄС:

✓ чи є у дії транснаціональні аспекти, які не можуть вирішити держави-члени ЄС на національному рівні?

✓ чи будуть національні дії чи відсутність дій суперечити вимогам установчих договорів?

✓ чи мають дії на рівні ЄС явні переваги?¹

Принцип примату (також відомий як «пріоритет» або «верховенство») права ЄС ґрунтується на ідеї, що у разі виникнення конфлікту між нормою права ЄС та нормою права держави-члена ЄС переважатиме право ЄС². Якби це було не так, то держави-члени могли б просто дозволити своїм національним законам мати перевагу над первинним або вторинним законодавством ЄС, і проведення політики ЄС стало б неможливим.

Принцип примату права ЄС має важливе значення для функціонування та виживання правової системи ЄС.

¹ The principle of subsidiarity. URL: <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/the-principle-of-subsidiarity.html>

² Declaration concerning primacy. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12008E%2FAFI%2FDCL%2F17>

Оскільки держави-члени передали певні повноваження своїх органів державної влади інституціям ЄС, вони обмежили свої суверенні права і, таким чином, щоб положення права ЄС були ефективними, вони повинні мати пріоритет над будь-яким положенням національного законодавства, включаючи конституції¹. Основне правило полягає в тому, що первинне та вторинне законодавство ЄС вважається частиною правової системи кожної держави-члена, а також має застосовуватися національними судами та компетентними органами. Право ЄС має пріоритет, якщо виконуються такі умови:

- ✓ існує конфлікт між правом ЄС і правом відповідної держави-члена;
- ✓ законодавство ЄС було прийнято легітимно та є застосовним;
- ✓ держава-член не висловила застережень щодо окремих положень законодавства ЄС, про які йдеться.

2.5. Юридична техніка внесення змін до законодавства ЄС

Юридична техніка внесення змін до актів права ЄС дуже схожа на юридичну техніку держав-членів ЄС та більшості держав Європи².

В основному можна виділити такі варіанти: **скасування (repeal)**, **зміни (amendments)**, **кодифікація (codification)**, **прийняття в новій редакції (recasting)**, **консолідація (consolidation)**. Спосіб зміни акта в подальшому зазначається у назві акта або у його тексті (наприклад, консолідована версія регламенту, нова редакція директиви тощо).

Правила застосування **рекастингу (recasting)** або процедури перегляду акта викладені в міжвідомчій угоді

¹ Primacy of EU law (precedence, supremacy). URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM:primacy_of_eu_law

² Веб-посилання для перевірки законодавства наведені в додатку.

2001 року¹, що встановлює процедурні правила та дозволяє структуровано використовувати техніку рекастингу у звичайному законодавчому процесі Співтовариства². Рекастинг може бути:

- ✓ вертикальний, коли один оригінальний акт і зміни до нього об'єднані в один новий акт;
- ✓ горизонтальний, коли два або більше первинних акти, що охоплюють споріднені теми (і поправки до них), об'єднані в один новий акт³.

Наприклад, *Directive (EU) 2020/2184 of the European Parliament and of the Council of 16 December 2020 on the quality of water intended for human consumption (recast) (Text with EEA relevance)*⁴.

Законодавчі акти можуть **скасовуватися** (repeal) шляхом прийняття нових нормативно-правових актів, зокрема якщо необхідно встановити вищі стандарти або врегулювати так багато нових аспектів, що простого внесення змін до відповідного нормативно-правового акта буде недостатньо.

Внесення змін (amendments) до законодавчого акта ЄС є одним із найпоширеніших юридичних прийомів у правовій системі Союзу, а також у будь-якій національній правовій системі. Внесення змін до акта (регламенту/директиви) здійснюється шляхом зміни певних положень початкового акта та/або шляхом додавання нових.

Кодифікація (codification) – це процес об'єднання правового акта (або кількох пов'язаних між собою актів) і всіх

¹ Interinstitutional Agreement of 28 November 2001 on a more structured use of the recasting technique for legal acts. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32002Q0328>

² Recasting. URL: https://ec.europa.eu/dgs/legal_service/recasting_en.htm

³ Recasting of legislation. URL: <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/glossary/recasting-of-legislation.html>

⁴ Directive (EU) 2020/2184 of the European Parliament and of the Council of 16 December 2020 on the quality of water intended for human consumption (recast) (Text with EEA relevance). URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32020L2184&qid=1687351766363>

змін до нього (них) в єдиний новий акт. Він об'єднує початковий акт і всі подальші поправки без будь-яких подальших істотних змін тексту. Кодифікація повинна сприяти подальшій правовій ясності, зменшуючи кількість актів.

Консолідація акта означає об'єднання положень початкового акта і всіх подальших змін в одному тексті, щоб зробити його більш зручним для читання, але консолідація не вносить змін до початкового акта. Консолідація створює суто декларативну версію чинного законодавства, але не новий нормативно-правовий акт. Це неофіційний документ, який не має юридичної сили. Консолідована версія не отримує нового номера CELEX (номери у офіційній базі актів ЄС EUR Lex)¹.

¹ Consolidation. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM:consolidation>

3. ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОЗДІЛІВ ACQUIS ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

Держави-кандидати повинні в першу чергу адаптувати національне законодавство до *acquis* ЄС, перш ніж вони зможуть приєднатися до ЄС та зробити право ЄС частиною свого національного законодавства. Прийняття та імплементація *acquis* ЄС є основою переговорів про вступ.

Критерії вступу, або Копенгагенські критерії, є основними умовами, яким повинні відповідати всі держави-кандидати, щоб стати державою-членом. До них відносяться:

✓ **політичні критерії:** стабільність інститутів, що гарантують демократію, верховенство права, права людини та повагу і захист меншин;

✓ **економічні критерії:** функціонуюча ринкова економіка та здатність протистояти конкуренції й ринковим силам;

✓ **адміністративна та інституційна спроможність** національних інституцій ефективно імплементувати положення права ЄС (*acquis* ЄС).

Водночас ЄС залишає за собою право вирішувати, коли держава-кандидат відповідає цим критеріям і коли ЄС готовий прийняти нового члена¹.

Скринінг, або аналітичне обстеження національного законодавства на відповідність *acquis* ЄС, є підготовчим етапом переговорів про вступ. Процес перевірки проводиться спільно Європейською Комісією та кожною з держав-кандидатів. Цей процес дозволяє державі-кандидату ознайомитися з *acquis* та згодом вказати рівень узгодженості національного законодавства із законодавством ЄС. Подальшою метою перевірки є визначення тих сфер *acquis*

¹ Accession criteria. URL: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/glossary/accession-criteria_en

ЄС, в яких найбільше необхідний прогрес. Ці сфери поділяються на такі розділи:

Розділ 1. Вільний рух товарів

Розділ 2. Свобода пересування працівників

Розділ 3. Право на заснування та свободу надання послуг

Розділ 4. Вільний рух капіталу

Розділ 5. Публічні закупівлі

Розділ 6. Корпоративне право

Розділ 7. Право інтелектуальної власності

Розділ 8. Конкурентна політика

Розділ 9. Фінансові послуги

Розділ 10. Інформаційне суспільство і засоби масової інформації

Розділ 11. Сільське господарство та розвиток сільських територій

Розділ 12. Безпека харчових продуктів, ветеринарна та фітосанітарна політика

Розділ 13. Рибальство

Розділ 14. Транспортна політика

Розділ 15. Енергія

Розділ 16. Оподаткування

Розділ 17. Економічна та монетарна політика

Розділ 18. Статистика

Розділ 19. Соціальна політика та зайнятість

Розділ 20. Підприємництво та промислова політика

Розділ 21. Транс'європейські мережі

Розділ 22. Регіональна політика та координація структурних інструментів

Розділ 23. Судова влада та основні права

Розділ 24. Юстиція, свобода і безпека

Розділ 25. Наука та дослідження

Розділ 26. Освіта та культура

Розділ 27. Навколишнє середовище

Розділ 28. Захист прав споживачів та здоров'я

Розділ 29. Митний союз

Розділ 30. Зовнішні зв'язки

Розділ 31. Зовнішня політика, політика безпеки та оборони

Розділ 32. Фінансовий контроль

Розділ 33. Фінансові та бюджетні положення

Розділ 34. Інституції

Розділ 35. Інші питання.

Отже, скринінг – це перший крок у процесі, який проводиться по кожному розділу. Він складається з пояснювальної частини, коли Європейська Комісія пояснює державам-кандидатам законодавство ЄС, і двосторонньої частини, коли держава-кандидат пояснює своє законодавство і свої загальні плани щодо того, як вона має намір досягти повної гармонізації зі стандартами ЄС, викладеними в кожному розділі. Скринінг може зайняти приблизно 18 місяців. За результатами скринінгу Європейська Комісія видає звіт про скринінг по кожному з 33 розділів (розділи 34 і 35 не розглядаються на цьому етапі)¹.

За результатами оцінки законодавства держави Європейська Комісія визначає, чи воно достатньо гармонізоване із правом ЄС для цього етапу процесу вступу і пропонує Раді ЄС запросити державу подати свою переговорну позицію щодо конкретного розділу. У випадку, якщо законодавство держави не є достатньо гармонізованим із законодавством ЄС для цього етапу вступу, Європейська Комісія пропонує, щоб Рада ЄС встановила початкові критерії, які повинні бути виконані до того, щоб держава могла бути запрошена представити свою позицію на переговорах щодо цього розділу.

Переговори проходять у рамках міждержавних конференцій між державами-членами та державою-канди-

¹ Accession negotiations. URL: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/glossary/accession-negotiations_en

датом. Вони стосуються умов, за яких держава буде прийнята до ЄС, і зосереджені на прийнятті та імплементації *acquis* ЄС.

Темпи переговорів залежать від швидкості реформ, які може проводити держава-кандидат. Тривалість переговорів може бути різною – початок переговорів одночасно з іншою державою не гарантує, що вони закінчатся в той самий час, що й в іншій.

Із позиції країни-кандидата на переговорах Рада ЄС використовуватиме пропозицію Європейської Комісії для визначення контрольних показників завершення переговорів, які повинні проводитися для того, щоб держава могла закрити переговори щодо конкретної глави. Критерії завершення переговорів здебільшого призначені для того, щоб продемонструвати, що держава бажає та готова імплементувати законодавство ЄС.

Коли критерії закриття розділу будуть виконані, Європейська Комісія подасть свій звіт до Ради ЄС і запропонує закрити цей розділ. Усі розділи закриваються тимчасово, поки не буде закритий останній розділ. Це означає, що розділи можуть бути знову відкриті. Це трапляється дуже рідко, якщо держава робить значні кроки назад у процесі гармонізації або якщо після закриття розділу приймається нове законодавство ЄС, яке суттєво змінює ситуацію в цій сфері. Кожну главу слід закривати окремо, на індивідуальній основі.

Весь переговорний процес завершується лише після того, як всі 33 розділи переговорів, що охоплюють законодавство ЄС за відповідними сферами, згрупованими у 6 тематичних кластерів, будуть закриті. Також варто зазначити, що згідно з переглянutoю методологією жоден розділ не буде закритий до досягнення проміжних контрольних показників щодо глав про верховенство права (23 глава – судова влада та основоположні права; 24 глава – правосуд-

дя, свобода та безпека)¹. Результати переговорів включаються в проект договору про приєднання, як тільки переговори по всіх главах будуть закриті.

Європейська політика розширення – це геостратегічна інвестиція в мир, стабільність, безпеку та процвітання в Європі. Вона вимагає від держав-кандидатів проведення комплексних реформ у багатьох сферах. Ідеться, головним чином про верховенство права, економіку, боротьбу з корупцією та організованою злочинністю тощо (див. Додаток 4).

¹ FROM EU MEMBERSHIP APPLICATION TO ACCESSION NEGOTIATIONS: FREQUENTLY ASKED QUESTIONS. URL: <https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2022-06/FAQ%20accession%20negotiations.pdf>

4. ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ НАБЛИЖЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА ДО ПРАВА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

Процес правового наближення є найбільшим і найскладнішим завданням під час вступу до ЄС. Кожна майбутня держава-член ЄС повинна гармонізувати свою правову систему із положеннями правових актів ЄС. Союз не може функціонувати, якщо ключове законодавство не гармонізоване між його державами-членами. Отже, без прогресу в наближенні законодавства не буде прогресу на шляху інтеграції в ЄС.

Згідно із цілями Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (далі – Угода про асоціацію), встановленими у статті 1, Україна здійснює поступове наближення свого законодавства до права ЄС. Водночас необхідно враховувати, що законодавство ЄС є динамічним і постійно розвивається відповідно до нових потреб та викликів.

4.1. «Наближення», «адаптація» та «імплементация»

В Угоді про асоціацію вживаються такі терміни, як «імплементация» (ст. 255), «наближення законодавства» (ст. 256), «адаптація» (ст. 152, 153).

Поняття **«наближення законодавства»** або **«апроксимації»** означає процес гармонізації національного законодавства з правом ЄС. Процес апроксимації включає методи та способи перенесення положень законодавства ЄС у національне законодавство, його інкорпорацію в національні правові системи, а також процес імплементации, який проявляється через реалізацію індивідуальних прав або взяття на себе конкретних зобов'язань.

В установчих договорах ЄС використовуються різні терміни: гармонізація, наближення та координація. Ці три терміни мають виражати різні рівні інтеграційних процесів. Слід підкреслити, що термін «апроксимація» (наближення) найчастіше використовується стосовно держав, які ще не є членами ЄС.

Натомість, **адаптація** національного законодавства до законодавства ЄС – це процес приведення національних законів та інших нормативно-правових актів у відповідність з *acquis* ЄС. Проте адаптація законодавства це не тільки вдосконалення існуючого законодавства, а й розробка проектів нормативно-правових актів з урахуванням *acquis*, установчих договорів, положень угоди про асоціацію (якщо така угода була укладена) та Копенгагенських критеріїв.

Імплементация, по суті, означає практичне застосування правил, нещодавно включених до національної правової системи. Якщо положення права ЄС були включені до національного законодавства держави-кандидата але вони не застосовуються на практиці, процес наближення є незавершеним. Імплементация також вимагає, щоб фізичні та юридичні особи в державах-членах застосовували правила ЄС у своїй повсякденній діяльності. Як наслідок, межа між наглядом за імплементацией та правозастосуванням іноді може здаватися досить розмитою.

4.2. Рівні наближення національного законодавства до права ЄС

Вибіркове наближення використовується у випадках, коли правовий акт ЄС залишає державі-члену ЄС можливість піти далі й запровадити вищі вимоги, ніж від неї вимагається. Ключовим питанням є те, що запроваджені державою-членом положення мають бути сумісними із відповідною директивою, щодо якої здійснюється наближення.

Мінімальне наближення означає, що правовий акт ЄС дозволяє державам-членам вільно регулювати/впроваджувати вищі стандарти, ніж ті, що встановлені ЄС. У більшості випадків той факт, що директива відображає лише мінімальні стандарти, може бути відображено вже в її назві, що вказує на те, що передбачається мінімальне наближення.

Максимальне наближення означає, що акт ЄС (директива або регламент) містить положення, які не залишають місця для різних варіантів дій держави-члена. Так, вони зобов'язані транспонувати такі положення без внесення до них поправок або переформулювання таким чином, щоб не розмивати або змінювати значення положень акта ЄС. Цей метод використовується там, де потрібен єдиний підхід на всій території ЄС, особливо на єдиному ринку ЄС, щодо маркетингу товарів або безпеки та здоров'я людей. Максимальне наближення – це спосіб запобігти використанню так званої «позолоти»¹.

У своїй практиці Суд Європейського Союзу розробив спеціальні вимоги, спрямовані, зокрема, на забезпечення ефективного впровадження директив та гарантування правової визначеності. Ці вимоги можна розглядати як умови транспозиції права ЄС:

- ✓ обирати найефективнішу форму національних правових заходів;
- ✓ використовувати юридично обов'язкові заходи;
- ✓ забезпечити публічність впровадження заходів.

Взаємне визнання національного законодавства було визначено Судом ЄС у ключових рішеннях у справах «Дассонвіль» та «Кассіс де Діжон». У справі «Кассіс де Діжон» Суд ЄС постановив, що німецьке законодавство є заходом, який має еквівалентний ефект кількісного обмеження імпорту, а отже, порушує установчі договори. Ос-

¹ European Union directives. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM:l14527>

новним результатом цієї справи є визнання принципу взаємного визнання, також відомого як «формула Кассіса». Відповідно до нього, будь-який продукт, легально розміщений на ринку однієї держави-члена, може бути легально розміщений на ринку будь-якої держави-члена ЄС.

Основним результатом цієї справи є закріплення принципу взаємного визнання. Суд постановив, що не було жодної вагомої причини для того, щоб продукт, який законно продається в одній державі-члені, не повинен бути представлений в іншій державі-члені.

Обмеження цієї формули визначені у статті 36 ДЄС, яка допускає заборону або обмеження імпорту, експорту або транзиту товарів, які обґрунтовані міркуваннями суспільної моралі, державної політики або громадської безпеки; захисту здоров'я і життя людей, тварин або рослин; захисту національних скарбів, що мають художню, історичну або археологічну цінність; захисту промислової та комерційної власності. Крім того, Суд ЄС додав деякі додаткові підстави для обмеження до переліку, що міститься в статті 36: ефективність фіскального нагляду; захист здоров'я населення; справедливість комерційних угод; захист прав споживачів.

Взаємне визнання права контролю можна розглядати як різновид описаного вище підходу, коли держави-члени не визнають законодавство одна одної, але визнають право перевіряти виконання окремих вимог. Принцип взаємного визнання означає, що не всі сфери національного законодавства потребують повної гармонізації і що в цих сферах наближення може бути обмежене «суттєвими вимогами»¹.

Наближення шляхом відсилання – у національне законодавство переносяться певні положення, що містяться у відповідній директиві, а інші питання (як правило, технічного характеру, технічні стандарти) передаються на розгляд

¹ What is Mutual Recognition? - European Commission. URL: <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/16827/attachments/1/translations/en/renditions/native>

відповідних органів, зазвичай органів стандартизації. Слід підкреслити, що цей варіант є застосовним для держав-членів ЄС, але не для держав-кандидатів/асоційованих членів.

Наближення із використанням альтернативних варіантів використовується у випадках, коли акт ЄС надає державам-членам можливість вибору способу виконання вимог цього акта.

Позолота – це термін, який використовується, коли імплементація перевищує те, що вимагається директивою. Це може відбуватися у формі:

- ✓ розширення сфери застосування, додавання певним чином інших норм до основних вимог або заміна ширшими національними правовими термінами тих, що використовуються в директиві;

- ✓ не повною мірою скористатися будь-якими відступами, які зводять вимоги до мінімуму (наприклад, для певних масштабів діяльності або конкретних видів діяльності);

- ✓ збереження існуючих національних стандартів, якщо вони вищі за ті, що вимагаються директивою, коли директива цього не вимагає;

- ✓ застосування більших санкцій, механізмів правозастосування та зобов'язань, ніж того вимагає директива;

- ✓ передчасної імплементації, тобто до дати, передбаченої актом ЄС.

Слід підкреслити, що «позолота» часто є ненавмисною з боку розробників законодавства, тому вони повинні завжди пам'ятати про неї як про можливу пастку. Найкращим контрзаходом ЄС є максимальне наближення, яке фактично захищає державам-членам використовувати «позолоту».

На практиці, незалежно від різниці у зазначеній вище термінології, одним із найяскравіших індикаторів прогресу держави на шляху інтеграції до ЄС є кількість та якість національних нормативно-правових актів, що імплементують положення права ЄС у національне законодавство, а також докази їх ефективного застосування на практиці.

5. ОСОБЛИВОСТІ АДАПТАЦІЇ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ ДО ПОЛОЖЕНЬ ПРАВА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ: ПРАКТИЧНІ АСПЕКТИ

5.1. Особливості імплементації положень директив та регламентів ЄС до законодавства України

Особливостями *директиви* є те, що вона окреслює певні правила, яких необхідно дотримуватися, або зазначає конкретно визначену ціль, якої необхідно досягти, але кожна держава-член вирішує, як забезпечити відповідність у своєму національному законодавстві.

Іноді забезпечення реалізації директиви на практиці вимагає накладення санкцій. Існують директиви, які вимагають від держав накладати санкції у разі порушення правил, визначених у директиві. Іноді вибір санкцій залишається за державами, а іноді прямо визначається у тексті директиви. Проте навіть якщо в директиві зовсім не йдеться про санкції, належне перенесення вимагатиме накладення санкцій, якщо це важливо для застосування заходів, визначених у ній на практиці. Варто наголосити, що імплементація положень директиви не передбачає їх пряме (буквальне) перенесення в національне законодавство. Таке пряме перенесення не є належним методом імплементації, оскільки директива не є нормативним актом у повному розумінні. Вона лише визначає нормативну мету, ціль, яку має бути досягнуто державою. Натомість механізм досягнення мети директиви визначається державою, що імплементує її в національне законодавство.

Таким чином, імплементація положень директиви шляхом прямого копіювання її положень у національне законодавство не є належним методом імплементації. Держави часто мають ухвалювати важливі політичні рішення та вбудовувати їх у національне законодавство, що адап-

тує його до положень директиви. Не обов'язково, щоб національні заходи використовували термінологію або дотримувалися структури директиви. Це, однак, може бути корисним, оскільки більш успішно збереже зв'язок між національним законодавством і директивою. Зокрема, навіть після прийняття заходів імплементації, імплементована директива не втрачає своєї мети.

У державах, що не є членами ЄС, **регламенти** не застосовуються безпосередньо, оскільки ці держави не ратифікували установчі договори. Відтак, якщо вони узгоджують свої правопорядки з регламентами ЄС, вони повинні запровадити їх через національне законодавство. Іншими словами, вони мають практично прямо перенести їх у національне законодавство. Від національного законодавця вимагається лише прийняти належну форму акта (закон, постанову, рішення, залежно від правопорядку), який імплементує весь зміст регламенту. Це не вимагає прийняття будь-яких істотних політичних рішень. Після набуття членства в ЄС регламенти матимуть пряму дію в державі, яка раніше, протягом періоду приєднання, імплементувала їх у національне законодавство. Отже, доцільно, щоб кожен регламент імплементувався одним цілісним актом.

Важливо пам'ятати, що:

- ✓ положення преамбули директиви та регламенту можуть мати нормативне значення;
- ✓ і регламенти, і директиви можуть містити норми прямої дії: такі норми мають бути «вписані» в національне законодавство (із дотриманням вимог нормопроектувальної техніки);
- ✓ імплементація директив має виходити з необхідності досягнення передбачених цілей і результатів, визначених у директиві.

5.2. Практичні аспекти опрацювання проекту законодавчого акта, спрямованого на адаптацію законодавства України до права ЄС

Під час опрацювання проекту законодавчого акта, спрямованого на адаптацію законодавства України до права ЄС варто враховувати, що наближення законодавства не означає «переписати» текст акта ЄС у національний закон та включити його в національну правову систему. Ідеться про ефективне впровадження положень права ЄС, що включає визначення такого законодавчого механізму, який дозволить ефективну реалізацію положень на практиці, тобто адаптацію національної правової системи.

Варто знати

Офіційні переклади актів ЄС (офіційним перекладом є переклад, здійснений Урядовим офісом координації європейської та євроатлантичної інтеграції Секретаріату Кабінету Міністрів України) публікуються за посиланням:

<https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/evropejska-integraciya/perekladi-aktiv-acquis-yes>

Чинні акти права ЄС доступні за посиланням: <https://eur-lex.europa.eu/homepage.html>

Рекомендовані дії під час опрацювання проекту законодавчого акта, спрямованого на адаптацію законодавства України до права ЄС:

1) *визначення мети проекту закону.* Необхідно визначити сферу суспільних відносин, яку передбачається врегулювати, та з'ясувати, чи передбачає мета проекту закону, визначена у пояснювальній записці та/або тексті проекту, виконання зобов'язань у сфері європейської інтеграції та адаптацію законодавства України до положень права ЄС;

2) *визначення зобов'язань України в євроінтеграційній сфері, на виконання яких спрямований проект закону.*

Встановлюється положення права ЄС, яке передбачається імплементувати до законодавства України¹, його обсяг та здійснюється перевірка на відповідність з інформацією, вказаною у таблиці;

3) *аналіз вимог кожного акта(ів) права ЄС* (з'ясовуються ключові цілі регулювання (преамбула), мета, предмет регулювання, коло суб'єктів, на яких поширюється регулювання, наявність обмежень чи винятків із сфери регулювання, вимоги (мінімальні / максимальні), визначається їх характер (м'які / імперативні (обов'язкові)), встановлюються відсилочні норми на інші документи ЄС, що підлягають врахуванню під час адаптації законодавства України до положень права ЄС (за наявності), які мають імплементуватися проектом закону, на основі сформованого списку джерел права ЄС;

4) *порівняння* положень проекту закону із положеннями Угоди про асоціацію, інших міжнародних договорів у сфері європейської інтеграції та правових актів ЄС;

5) *дослідження висновків внутрішньопарламентських експертиз*, а саме наукової експертизи, юридичної експертизи та експертизи Комітету Верховної Ради України з питань інтеграції України до Європейського Союзу.

Першочерговим кроком розробки документів, пов'язаних із євроінтеграцією, та інструментом допомоги є підготовка таблиці відповідності.

Таблиця відповідності є детальним інструментом планування (та моніторингу) апроксимації законодавства. Приклад оформлення таблиці відповідності наведений у Додатку 5.

¹ Наприклад, на виконання частини другої глави 9 розділу IV, статей 201 – 211 підрозділу 3 глави 9 розділу IV, а також Додатку XXII-A Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони.

6. ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД

The Role of the Parliament of the Czech Republic, the Office of the Chamber of Deputies and the Parliamentary Institute in the Process of the European Integration / Роль Парламенту Чеської Республіки, Офісу Палати Депутатів Парламенту Чеської Республіки та Парламентського Інституту у процесі європейської інтеграції

*Štěpán Pecháček, Ph.D.,
Director of the Parliamentary Institute
of the Parliament of the Czech Republic*

The aim of my contribution is to briefly describe the role of the Parliament of the Czech Republic, the activities of Office of the Chamber of Deputies of the Parliament of the Czech Republic and the Parliamentary Institute during the integration process of the Czech Republic into the European Union. By integration process I mean both the political negotiations and the process of approximation of the Czech legal system with the European Union law. In the case of the Czech Republic, the process of European integration was also part of the change of the political regime, economic and social transformation towards the modernisation of society.

Parliaments have a strong position within a democratic political system due to their genuine source of legitimacy stemming from a direct relation with voters. In the general theory, parliaments fulfil various functions in the political system; two of them are of great importance for the purpose of European integration – the oversight functions and the legislative (passing the laws). But Parliament is first and foremost a representative body representing the will of the people. Parliament therefore also plays an important

communication function in the period of European integration. Communication takes place at many levels. Firstly, with the public in general, then with interest groups or groups specifically affected by integration, but also at international level in the context of parliamentary diplomacy.

Only activities which can be overseen by Parliament are legitimate. There are two approaches: *ex ante* and *ex post*. In the first case, Government consults with Parliament before taking measures in any policy area. In the second case, Government is responsible before the Parliament for its previous activities and measures adopted. Both are relevant and of high importance during the European integration process.

The parliaments are the supreme authority for passing drafts into laws as they represent voters. Preparation of draft laws shall be reserved to Government (or its line ministries) due to the necessary expertise. The importance of the government in the process of drafting laws stands out in the period of the European integration process.

The basis for successful European integration is the re-definition of the roles of the various constitutional institutions in the state, in particular, defining the relationship between parliament and government. In the process of European integration, the government represents the country in relation to the European Union and its institutions. The European Union is still primarily an executive grouping. The Member States are also represented in the European Union by governments, or in a more general sense by the executive. This may lead to the inaccurate conclusion that European integration is an executive-dominated process at the national level. However, this is not the case. The executive branch of state power must remain under the oversight of Parliament, despite the executive's efforts to escape that oversight and expand its powers. Otherwise, there is a risk of a democratic deficit at the national level and the possibility of delegitimization of the

European integration process in the public. Public support is vital and necessary for European integration. A decline in public support can have consequences not only domestically but also internationally in relation to other EU countries, as it calls into question a country's determination to become a member of the European Union and to be a valid member.

The basic argument for the move towards executive domination is the limited time available for European integration and the huge scope of the agenda, especially in the area of approximation of law. The basic decision that was made in the case of the Czech Republic in relation to European integration was that the Chamber of Deputies would make full use of the constitutional framework of its powers and would not delegate certain activities to the government. This approach is based on the principle of representative democracy, which Parliament embodies. In this regard, Parliament has had to react, in particular, to the time aspect of European integration and adjust its internal processes and institutional framework so that it is not Parliament that slows down the process, that becomes a brake on integration. Parliament had to create a decision-making and institutional framework for scrutiny of European affairs which will be fully operational in terms of both the constitutional powers of parliament and the implementation of the integration process.

I will now specifically address the role of parliamentary administration in this process and other contexts related to the inclusion of European integration as a new topic on Parliament's agenda.

The function of parliamentary administration is to support elected representatives in their work, including in the process of European integration. The administrative support to the political process is in the Chamber of Deputies organized by the Office of the Chamber of Deputies. According to the Rules of Procedure, the Office should provide specific activities in order to support political representations which

includes professional support. In order to sufficiently fulfill the professional support, it is most important to provide this support internally and not from external sources. This approach ensures the necessary impartiality, independence, and plurality of information available to Members for their decision-making.

All services of the parliamentary administration have been modified in the pre-accession period to enable an effective integration process. First of all, it was necessary to identify the activities that the Parliament must provide in the period of European integration. This task was entrusted to the Parliamentary Institute as a parliamentary research body. The Parliamentary Institute conducted a comparative study on the role of national parliaments in the EU integration process. The main objective of the study was to present different models of parliamentary scrutiny of EU affairs. The conclusions of the study were presented to the political representation.

The main tasks for the Parliament were identified as:

- the adjustment of the legislative process to allow for successful approximation of the law, including impact assessments of the legislation adopted,
- monitoring the government's negotiation of the terms of the Czech Republic's EU membership, including the screening process,
- independent negotiations with partner parliaments, lobbying within the framework of parliamentary diplomacy,
- scrutiny of the government's communication strategy explaining the country's membership in the European Union to the public,
- separate communication with the public and with relevant stakeholders in order to explain the impact of the country's membership in the European Union.

At the same time it was decided to create a professional background for European integration at administrative level. The professional background was responsible for direct

support to Members, as well as for identifying necessary changes in procedural and institutional issues.

The expertise had to expand its services to include European law and policies. A fundamental principle in European law and policy has been centralization and avoiding duplication of expertise.

For this reason, the Centre for European Law was created within the Parliamentary Institute. The Parliamentary Institute was thus responsible for European law and policies within the Office of the Chamber of Deputies.

In particular, the Parliamentary Institute:

- provided expertise in the field of European law in the legislative process,

- provided expertise, in particular to the European Integration Committee in scrutinizing the government in the accession negotiations,

- organized training on European law and policies for Members of Parliament and staff of the Office,

- proposing the necessary changes to parliamentary procedures and the legislative framework to ensure Parliament's full involvement in the European integration process,

- maintained cooperation with the relevant government bodies responsible for European integration at the Government level and line ministries, and cooperation with the European Parliament and national parliaments at a working level

- ensured access by the Chamber of Deputies to government databases relating to European integration

- assisted Members in other areas, such as communication with the public.

As already mentioned, all proposed legislation, including that concerning the approximation of the Czech legal system with EU law, had to pass through the Parliament. Discussion on the level of approximation creates a danger of unexpected extension of legislative process. One possible solution to speed

up this process an to avoid unexpected extension is to adopt a special legislative procedure allowing for an accelerated discussion of the draft law (so called fast-track procedure). This procedure was also adopted in the Chamber of Deputies by amendments to the Rules of Procedure, but has never been used in practice. Thus, in the case of the Czech Republic, all draft laws relating to approximation have undergone the standard legislative procedure, i.e. three readings in the plenary of the Chamber of Deputies. This has preserved the openness and transparency of the legislative process, which is an essential element for the credibility of the integration process towards the public.

This was achieved by the existence of a tool known as Preliminary consultations. In the process of the Preliminary consultation the relevant line Ministry responsible for the transposition of the EU legislation had to consult draft law with the Committee for European Integration prior to approval of the draft law by the Government and subsequent submission of the draft law to the Chamber of Deputies. The Committee for European Integration appointed a rapporteur who in cooperation with experts from the Parliamentary Institute discussed the draft with the representatives of the Ministry. The written position of the Committee was forwarded to the Government prior to its final approval by the Government and submission the Chamber of Deputies. The aim of the pre-consultation was to explain the Government's position in the Chamber of Deputies before the start of the actual legislative process, thus avoiding possible misunderstandings and resulting amendments. MPs were not restricted in any way in their right to table amendments, but their awareness was maximized and any problematic issues were addressed in the period before the legislative process began in the Parliament. Any amendments were examined by the Parliamentary Institute for compliance with European law at the request of a Member or a body of the Chamber of Deputies. Similarly, the

right of MPs to table drafts, including those with the purpose of approximation, was not restricted. In this case, compliance with EU law was assessed by the Parliamentary Institute on a mandatory basis. Part of the parliamentary documentation on the draft law was the prepared opinion of the Parliamentary Institute on the compatibility of the draft law with EU law.

Specifically we can speak about expert support to the oversight of international negotiations and parliamentary diplomacy. The expert support offered new services, such as:

- expertise related to regular hearings of the Government representatives responsible for negotiations,
- background materials for regular discussion of the European Commission Progress Reports.

Professional staff also accompanied MPs to meetings and helped with information if necessary. The experts also responded to potential requests from MPs on EU topics.

The Chamber of Deputies adopted the amendment to the Rules of Procedure, which regulated relations between the Government and the Parliament in the area of European integration. First of all, the Government's obligation to inform the Chamber of Deputies and to hand over all documents related to the integration process to it was enshrined here. This provision was important because of the regular scrutiny of the Government by the Parliament.

It should be noted that European integration brings with it the need to strengthen the parliamentary administration and therefore has an impact on the budget of the Parliament and the staffing of the departments responsible for the integration process. Additional costs involve technical equipment and, in particular, the provision of professional publications and access to databases of European law.

The experience of the Chamber of Deputies shows that the process of European integration can, as a result, strengthen the Parliament in the exercise of its constitutional powers. The assumption is that the Parliament is aware of its representative

function and is able to appropriately incorporate integration activities as part of its modernization in the context of changing society as a whole.

Штепан Пехачек, Ph.D.,
Директор Парламентського інституту
Парламенту Чеської Республіки

Метою мого внеску до Путівника є коротко описати роль парламенту Чеської Республіки та діяльності офісу Палати депутатів Парламенту Чеської Республіки і Парламентського інституту під час процесу інтеграції Чеської Республіки до Європейського Союзу. Під процесом інтеграції я маю на увазі як політичні переговори, так і процес наближення системи права Чехії до права Європейського Союзу. У випадку Чеської Республіки процес європейської інтеграції також був частиною зміни політичного режиму, економічної та соціальної трансформації в напрямі модернізації суспільства.

Парламенти мають сильну позицію в демократичній політичній системі завдяки своєму справжньому джерелу легітимності, що впливає з прямого зв'язку із виборцями. У теорії парламенти виконують різні функції у процесі європейської інтеграції – наглядову (парламентський контроль) та законодавчу (прийняття законів). Але парламент – це перш за все представницький орган, який представляє волю народу. Тому він також відіграє важливу комунікаційну функцію на багатьох рівнях у період європейської інтеграції. По-перше, із громадськістю загалом, окремо з кожною групою згідно з інтересами або групами, яких конкретно торкається інтеграція, а також на міжнародному рівні в контексті парламентської дипломатії.

Легітимною є лише діяльність, яка може контролюватися парламентом. Є два підходи: *ex ante* і *ex post*. У першо-

му випадку уряд консультується з парламентом, перш ніж вживати заходи у будь-якій сфері. У другому випадку уряд відповідає перед парламентом за свою діяльність і вживає відповідні заходи. Обидва підходи є актуальними та дуже важливими в процесі євроінтеграції.

Парламент є органом, що розглядає проекти законів. Підготовка законопроектів покладається на уряд (або його галузеві міністерства) через проведення необхідної експертизи. Важливість уряду в процесі розробки законів особливо помітна під час євроінтеграційного процесу.

Основою успішної європейської інтеграції є перевищення ролей різних конституційних інститутів у державі, зокрема визначення ролей парламенту та уряду. У процесі європейської інтеграції уряд представляє державу у відносинах з Європейським Союзом та його інституціями. Держави-члени також представлені в Європейському Союзі урядами або в більш загальному сенсі виконавчою владою. Це може призвести до неправильного висновку, що європейська інтеграція є процесом, у якому домінує виконавча влада на національному рівні. Однак це не так. Виконавча гілка державної влади має залишатися під наглядом парламенту, незважаючи на зусилля виконавчої влади уникнути цього нагляду та розширити свої повноваження. Інакше існує ризик для демократії на національному рівні та можливість делегітимізації євроінтеграційного процесу в суспільстві. Громадська підтримка життєво необхідна для європейської інтеграції. Зменшення суспільної підтримки може нести наслідки не лише всередині держави, а й на міжнародному рівні, оскільки ставить під сумнів рішення держави стати членом Європейського Союзу на постійній основі.

Основним аргументом для запровадження домінуючої ролі виконавчої влади у процесі європейської інтеграції є обмежений час інтеграційного процесу та величезний обсяг порядку денного, особливо у сфері наближення зако-

нодавства. Основне рішення, яке було прийняте у випадку Чеської Республіки щодо європейської інтеграції, полягало в тому, що Палата депутатів повною мірою використовувала конституційні рамки своїх повноважень і не делегувала окремі види повноважень уряду. Цей підхід базувався на принципі представницької демократії, який втілює парламент. У зв'язку з цим парламент був змушений реагувати, зокрема, на часовий аспект європейської інтеграції та скорегувати свої внутрішні процеси й інституційні рамки таким чином, щоб не гальмувати процес інтеграції. Парламент мав створити систему прийняття рішень та інституційну основу для контролю за європейськими справами, яка буде повністю функціональною як з точки зору конституційних повноважень парламенту, так і з точки зору реалізації процесу інтеграції.

Зараз я окремо зупинюся на ролі парламентської адміністрації в цьому процесі та інших аспектах, пов'язаних із включенням європейської інтеграції як нової теми до порядку денного парламенту.

Функція парламентської адміністрації полягає в підтримці обраних представників влади у їхній роботі, у тому числі в процесі євроінтеграції. Адміністративну підтримку політичного процесу здійснював Офіс Палати депутатів Парламенту Чеської Республіки. Відповідно до Регламенту Парламенту Чеської Республіки Офіс має здійснювати конкретну діяльність для підтримки парламентарів, яка включає професійну підтримку. Для належного виконання професійної підтримки дуже важливо надавати цю підтримку всередині парламенту, а не із зовнішніх джерел. Такий підхід забезпечує необхідну неупередженість, незалежність і множинність інформації, доступної членам парламенту для прийняття ними рішень.

Усі служби парламентської адміністрації зазнали змін у період перед вступом держави до ЄС, щоб забезпечити ефективний процес інтеграції. Перш за все, необхідно було

визначити діяльність, яку має забезпечити парламент у період євроінтеграції. Це завдання було покладено на Парламентський інститут Парламенту Чеської Республіки як орган, що здійснює парламентські дослідження. Парламентський інститут провів порівняльне дослідження ролі національних парламентів у процесі євроінтеграції. Основною метою дослідження було представити різні моделі парламентського контролю за справами ЄС. Висновки дослідження були представлені парламентарям.

Головними завданнями парламенту під час переговорного процесу визначено:

- коригування законодавчого процесу для забезпечення успішного наближення законодавства, включаючи оцінку впливу прийнятого законодавства;
- моніторинг переговорів та позицій уряду щодо умов членства Чеської Республіки в ЄС, включаючи процес скринінгу;
- проведення незалежних переговорів із парламентами-партнерами, лобіювання в рамках парламентської дипломатії;
- перевірка комунікаційної стратегії уряду, що пояснює громадськості важливість членства держави в ЄС;
- проведення діалогу із громадськістю та відповідними стейкхолдерами з метою пояснення впливу статусу держави-члена в ЄС.

Водночас було вирішено створити програму професійної підготовки з питань євроінтеграції на адміністративному рівні. Програма відповідала за пряму підтримку членів парламенту, а також за визначення необхідних змін у процедурних та інституційних питаннях роботи парламенту.

Експерти повинні були розширити свої функції, щоб включити європейське законодавство та політику. Фундаментальним принципом європейського права та політики є централізація й уникнення дублювання повноважень.

Для цього у рамках Парламентського інституту було створено Центр європейського права. Таким чином, Парламентський інститут відповідав за європейське законодавство та політику в Офісі Палати депутатів.

Зокрема, Парламентський інститут:

- надавав експертизу з питань права ЄС для використання у законодавчому процесі;

- надавав експертизу, зокрема Комітету з питань європейської інтеграції, під час перевірки позицій уряду на переговорах про вступ;

- організовував тренінг з європейського законодавства та політик для членів парламенту та персоналу Офісу;

- пропонував необхідні зміни до парламентських процедур та законодавчої бази для забезпечення повної участі парламенту в процесі європейської інтеграції;

- підтримував співпрацю з відповідними державними органами, відповідальними за європейську інтеграцію на рівні уряду та профільних міністерств, а також співпрацю з Європейським Парламентом та національними парламентами на робочому рівні;

- забезпечував доступ Палати депутатів до державних баз даних, що стосуються євроінтеграції;

- допомагав членам парламенту в інших сферах.

Як уже зазначалося, усі запропоновані проекти законів, включно з тим, що стосується наближення правової системи Чехії до законодавства ЄС, мали пройти через парламент. Дискусія на рівні наближення створює загрозу неочікуваного продовження законодавчого процесу. Одним із можливих рішень для прискорення цього процесу й уникнення несподіваного подовження є прийняття спеціальної законодавчої процедури, яка б дозволяла прискорене обговорення законопроекту (так звана швидка процедура). Цей порядок також був прийнятий у Палаті депутатів шляхом внесення змін до Регламенту, але ніколи не використовувався на практиці. Так, у випадку Чеської Республіки всі законо-

проекти, що стосуються наближення, пройшли стандартну законодавчу процедуру, тобто три читання на пленарних засіданнях Палати депутатів. Це зберегло відкритість і прозорість законодавчого процесу, що є суттєвим елементом довіри до процесу інтеграції з боку громадськості.

Це також було досягнуто завдяки наявності інструменту, відомого як попередні консультації. У процесі попереднього консультування відповідне міністерство, відповідальне за транспонування законодавства ЄС, мало проконсультуватися щодо проекту закону з Комітетом з питань європейської інтеграції до схвалення законопроекту урядом і подальшого подання законопроекту до Палати депутатів. Комітет з питань європейської інтеграції визначав доповідача, який у співпраці з експертами Парламентського інституту обговорював проект із представниками міністерства. Письмова позиція Комітету направлялася до уряду до її остаточного затвердження й подання на розгляд Палати депутатів. Метою попередньої консультації було пояснити позицію уряду перед початком фактичного законодавчого процесу, таким чином уникаючи можливих непорозумінь і подальших поправок. Депутатів жодним чином не обмежували у праві вносити поправки, але максимально підвищували їхню обізнаність і вирішували будь-які проблемні питання ще до початку законодавчого процесу в парламенті. Будь-які поправки могли перевірятися Парламентським інститутом на відповідність європейському праву за зверненням члена або органу Палати депутатів. Так само не було обмежено право народних депутатів вносити проекти, у тому числі з метою наближення національного законодавства до права ЄС.

Зокрема, ми можемо говорити про експертну підтримку парламентської дипломатії й нагляду за міжнародними переговорами. Експертна підтримка передбачала:

– експертизу щодо регулярних слухань представників уряду, відповідальних за переговори;

– довідкові матеріали для регулярного обговорення звітів Європейської Комісії про прогрес.

Експерти супроводжували народних депутатів на засіданнях і за потреби допомагали в пошуку інформації. Вони також відповіли на потенційні запити парламентарів щодо ЄС.

Палата депутатів прийняла зміни до Регламенту, які регулювали відносини між урядом і парламентом у сфері євроінтеграції. Перш за все, було закріплено обов'язок уряду інформувати Палату депутатів і передавати їй усі документи, пов'язані з процесом інтеграції. Це положення було важливим через регулярний парламентський контроль.

Слід зазначити, що європейська інтеграція тягне за собою необхідність зміцнення парламентської адміністрації, а отже, впливає на бюджет парламенту та кадрове забезпечення відділів, відповідальних за процес інтеграції. Додаткові витрати передбачають технічне оснащення, зокрема забезпечення фаховими виданнями та доступ до баз даних із питань європейського права.

Досвід Палати депутатів свідчить, що процес європейської інтеграції може, як наслідок, зміцнити парламент у здійсненні його конституційних повноважень. Припускається, що парламент усвідомлює свою представницьку функцію та здатний належним чином включити інтеграційну діяльність як частину своєї модернізації в контексті змін суспільства в цілому.

ЧАСТИНА II

WORKSHOP TO THE GUIDEBOOK ON THE ADAPTATION OF UKRAINIAN LEGISLATION TO EU LAW: THEORETICAL AND PRACTICAL ASPECTS

Introduction

On 23 June 2022, EU leaders granted **EU candidate status to Ukraine**. In this context, they invited the European Commission to report to the Council on the fulfilment of the conditions specified in the Commission's opinion on Ukraine's membership application as part of its regular enlargement package. The Council will decide on further steps once all these conditions are fully met.

The main tools for bringing Ukraine and the EU closer together are:

- deeper political ties,
- stronger economic links, and
- the respect for common values.

Every year, the Council adopts **conclusions on enlargement and the stabilisation and association process**, which assess progress made in each of the Western Balkans partners and Turkey on their European path. In December 2022, the Council referred to Ukraine for the first time in the conclusions.

The Council acknowledged the considerable effort that Ukraine has made under very difficult circumstances to meet the objectives underpinning its candidate status. The Council further recognised the **progress Ukraine made in its reform process** and encourages Ukraine to **continue to fulfil the conditions specified in the Commission's opinion** on its EU membership application.

It is important to note that there are no special or fast-track procedures for Ukraine's EU membership. Like other

applicant countries, Ukraine needs to go through a thorough accession procedure outlined in Article 49 of the EU treaties, requiring unanimous approval from the EU member states at each step.

Thus, this process requires employees of all state authorities to familiarise themselves with the general aspects of European integration and work with the legal framework of the EU.

This Workshop is aimed at consolidating the main concepts used by the legal framework of the EU. Each chapter contains exercises to reinforce the studied terms.

The publication is intended for persons involved in the law-making process in Ukraine, employees of state and local self-government bodies, scientists, as well as all those interested in Ukraine's integration into the EU.

1. General characteristics of bodies and institutions of the European Union

1.1. Glossary

Institutions

According to the Treaty on European Union, there are seven institutions in the EU's system. They have different names, like the European Parliament and the European Council. Each institution has its own job and follows the rules in the treaties. The EU's way of making decisions is special and always changing. The institutions work together with other groups to do things that help the EU and its people. They do different tasks, like making laws, carrying out policies, and focusing on specific things like healthcare, transportation, and the environment. The main institutions that make decisions in the EU are the European Parliament, the European Council, the Council of the European Union, and the European Commission. They all give direction and have different roles in making laws. There are also other institutions, like the Court of Justice of the

European Union, the European Central Bank, and the European Court of Auditors, that help with their work. These institutions are in different cities, like Brussels and Luxembourg, and they do different administrative jobs for the EU.

Bodies

In addition to the institutions, there are a number of bodies that play specialised roles in helping the EU to fulfil its tasks. Some bodies have the task of advising the institutions (the European Economic and Social Committee, the European Committee of the Regions); others ensure that the institutions comply with EU rules and procedures (the European Ombudsman, the European Data Protection Supervisor). The European External Action Service is an external policy body that supports the EU on foreign affairs matters.

Interinstitutional services

The EU institutions created 4 interinstitutional services to serve and support the work of the EU institutions, as well as its agencies and bodies. They each have specific remits, which cover the essential requirements of the EU institutions, such as recruitment, staff learning and development, IT and publishing. The Publications Office was established in 1969, whereas the other offices were set up more recently – the European Personnel Selection Office in 2003, the European School of Administration in 2005, and the Computer Emergency Response Team in 2012.

Decentralised agencies

There are currently over 30 decentralised agencies. They have their own legal personalities, are set up for an indefinite period, and are distinct from the EU institutions.

Decentralised agencies contribute to the implementation of EU policies. They also support cooperation between the EU and national governments by pooling technical and specialist

expertise and knowledge from both the EU institutions and national authorities.

Decentralised agencies are spread across Europe and work on issues of food, medicine, justice, transport safety, drug addiction, and the environment.

Institutional balance

The principle of institutional balance in the EU means that each institution has to follow the rules and respect the powers given to it. This principle stops one institution from taking too much power from another. The Court of Justice of the European Union makes sure this principle is followed. Simply put, this principle affects how the main EU institutions work together: the European Parliament, the Council of the European Union, and the European Commission. As time has passed and new agreements have been made, the relationship between these institutions has changed. The European Parliament has gained more authority and can make decisions together with the Council in most areas of EU policies. It also has more control over the budget.

European Parliament

The European Parliament (EP) is an important part of the European Union. It represents the people of the EU and has 705 Members of the European Parliament (MEPs) who are directly elected by voters from the 27 EU countries every 5 years. The number of MEPs from each country depends on its population.

MEPs can join political groups based on their shared political beliefs, not just their nationality. Right now, there are seven political groups in the EP.

The EP has important jobs. It helps make laws for most things in the EU by sharing the power to make decisions with the Council of the European Union. It also helps decide on the budget and makes sure it's used correctly.

The EP has control over EU institutions, especially the Commission. It approves the appointment of Commissioners and can remove the whole Commission if needed. It keeps an eye on what EU countries do to follow EU rules.

The Lisbon Treaty made the EP even stronger. It gave the EP the same status as the Council. It let the EP make laws in more areas, have more say in the budget and international agreements, and get more information about what the EU does.

The EP has its own rules that tell MEPs how to do their jobs. There's also a code of conduct to make sure they act honestly and in the public's best interest. The EP has its own rules for how it works too.

Overall, the EP is a very important part of the EU. It helps make laws, decides on the budget, and keeps an eye on what the EU is doing.

Article 289 of the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU) explains two types of legislative procedures: **the ordinary legislative procedure and special legislative procedures.**

The ordinary legislative procedure is when the European Parliament and the Council collaborate to create laws. It used to be called the co-decision procedure and is now the most common way decisions are made in the EU. This procedure covers various policy areas such as judicial cooperation, police cooperation, humanitarian aid, and border controls. The details of how it works can be found in Article 294 of the TFEU. The Parliament and the Council have equal power, and they can pass laws after the first or second reading. If they cannot agree after the second reading, a Conciliation Committee is formed. Decisions under the ordinary legislative procedure require a qualified majority, which means they need the support of a majority of EU countries and represent a certain percentage of the EU's population.

The TFEU also includes “passerelle clauses” that allow the ordinary legislative procedure to be used in other areas that are usually not covered by it but with specific conditions.

Special legislative procedures are used for sensitive policy areas. Unlike the ordinary legislative procedure, the TFEU does not provide a specific description of these procedures. The rules for each case are defined separately in the treaty articles. Under special legislative procedures, the Council takes the main role in making laws.

European Council

The European Council is an institution of the European Union (EU) that consists of the leaders of EU member states, along with the President of the European Council and the President of the European Commission. They meet at least four times a year to discuss and provide direction for the EU’s development.

The European Council has several roles, including identifying the EU’s strategic interests in areas like foreign policy, adopting guidelines for economic policies, and addressing serious breaches of EU values by member states. However, it does not have the power to make laws.

While it doesn’t have legislative functions, the European Council sets strategic guidelines for planning in areas like freedom, security, justice, social security, and criminal matters. It can also authorize the Council to make decisions by a qualified majority instead of unanimity in certain cases.

Decisions of the European Council are made through consensus or various voting methods. The council sets the EU’s policy agenda by adopting “conclusions” during meetings, which outline concerns and proposed actions.

President of the European Council

The President of the European Council is chosen by the European Council for a term of 2½ years. He/She is responsible

for leading and organizing the Council's meetings. His/Her main duties include preparing the Council's agenda, promoting unity among member countries, representing the EU in foreign policy matters, and reporting to the Parliament about the Council's work. The President cannot hold any national office while serving in this role.

Council of the European Union

The Council of the European Union is an important decision-making institution of the EU. It consists of ministers from the 27 EU member states who meet to make policies and coordinate their actions. The Council's main seat is in Brussels, but it also holds meetings in Luxembourg during certain times of the year.

The Council has 10 different configurations, each focusing on specific areas such as general affairs, foreign affairs, economic and financial affairs, justice and home affairs, and more. The work of the Council is prepared by the Committee of Permanent Representatives of the Member States (Coreper), which is divided into two parts: Coreper II and Coreper I. They help in preparing the Council's work and handle different areas of responsibility.

The Council, along with the European Parliament, is responsible for making laws and managing the EU's budget. It also plays a leading role in decision-making on foreign and security policy. Within the Council, member states coordinate their economic policies.

European Commission

The European Commission is the executive branch of the European Union (EU). It consists of 27 Commissioners, including the President, and works independently from national governments. The Commission proposes laws and initiatives in various policy areas and can adopt non-legislative acts. It ensures fair competition among EU businesses and

oversees the application of EU law. The Commission manages the EU's budget, funding programs, and represents the EU in international negotiations. It is organized into policy departments and services located in Brussels and Luxembourg.

Court of Justice of the European Union

The Court of Justice of the European Union (CJEU) consists of two branches: the Court of Justice and the General Court. The Court of Justice interprets EU law, handles cases against EU institutions, and makes rulings on freedom, security, justice, and fundamental rights. The General Court deals with actions against EU institutions by citizens and countries, as well as cases related to employment and intellectual property. The CJEU ensures the uniform application of EU law and consists of judges appointed by EU countries. There can also be **specialized courts** for specific areas.

1.2. Vocabulary Exercises

1. Match the columns to make sentences:

1. According to the Treaty on European Union,	A. but they work together closely to initiate and coordinate EU law-making.
2. A number of bodies	B. and they are distinct from the EU institutions.
3. The EU institutions have different functions	C. on issues of food, medicine, justice, transport safety, etc.
4. Some bodies ensure that the institutions	D. help the EU fulfil its tasks.
5. There are over 30 decentralised agencies,	E. the EU has 7 institutions.
6. Decentralised agencies work	F. comply with EU rules.

II. Choose **the best** answer A, B or C.

The EU institutions created four interinstitutional services to support the work of the EU institutions, as well as its agencies and 1. They each have specific 2., which cover the essential requirements of the EU institutions. The Publications Office was established in 1969, whereas the other offices were set 3. more recently – the European Personnel Selection Office in 2003, the European School of Administration in 2005 and the Computer Emergency Response Team in 2012.

- | | | |
|-------------------|-------------------|------------------|
| 1. A. commissions | B. bodies | C. organisations |
| 2. A. remits | B. responsibility | C. work |
| 3. A. up | B. off | C. out |

The principle of institutional 4. in the EU means that each institution has to act in accordance with its powers. The Court of Justice of the European Union makes sure this principle is 5. Simply put, this principle 6. how the main EU institutions work together: the European Parliament, the Council of the European Union, and the European Commission.

- | | | |
|----------------|------------|-------------|
| 4. A. harmony | B. order | C. balance |
| 5. A. promised | B. watched | C. followed |
| 6. A. affects | B. effects | C. changes |

III. Fill in the gaps with the following words:

<i>elected</i>	<i>draft</i>	<i>independently</i>	<i>qualified</i>
<i>legislative</i>	<i>office</i>	<i>adoption</i>	<i>executive</i>
<i>ordinary</i>	<i>impetus</i>		

1. The European Council provides the , general political directions and priorities for the EU's development.

2. Members of the European Parliament are directly by voters from the 27 EU countries.

3. The European Commission works from national governments.

4. The European Parliament is responsible for the of the entire budget together with the Council.

5. The President of the European Council cannot simultaneously hold any national

6. A of the new law is sent to the Council of the European Union and the European Parliament.

7. The Council of the European Union is the main decision-making institution of the EU, so it is an important body.

8. The Commission acts as the body of the EU, as it is responsible for overseeing and implementation of EU policies.

9. The legislative procedure consists of the joint adoption of legislative acts by the European Parliament and the Council of the European Union.

10. The President is elected by the European Council by a majority for a term of two and half years.

IV. Match the EU institutions with their functions. More than one institution can match the same function:

A. European Parliament

B. European Council

C. Council of the EU

D. European Commission

E. Court of Justice of the European Union

1. Defines the strategic guidelines for legislative and operational planning within the area of freedom, security, and justice.

2. Exercises control over the EU's institutions.
3. Carries out budgetary and legislative functions.
4. Ensures the same interpretation of EU law and that EU states and institutions respect the law.
5. Exercises coordinating, executive, and management functions.
6. Hears actions against EU institutions brought by citizens or member states.
7. Adopts broad guidelines on the economic policies of the Member States and of the EU.

2. Sources of European Union law

2.1. Glossary

EU law

EU law is made up of different things. First, there are the founding Treaties, which are the main laws. Then, there are other laws made by the European institutions, which help the EU use its powers. These other laws are called secondary legislation and include regulations, directives, decisions, recommendations, and opinions.

EU law also includes other rules. For example, there is the Charter of Fundamental Rights, which has been in place since the Treaty of Lisbon. There are also general principles set by the Court of Justice of the European Union.

In addition to these laws, agreements with countries outside the EU or with international organizations are part of EU law. These agreements are different from the main laws and other legislation. They have a special category of their own. According to some court decisions, these agreements can have a direct impact and their legal force is stronger than secondary legislation. This means that secondary legislation must follow the agreements and respect their rules.

Acquis /ə'ki:/

Acquis refers to the collection of laws and regulations that countries in the European Union (EU) must follow. It includes a wide range of rules on different topics like trade, agriculture, competition, environment, justice, and human rights. When a country wants to join the EU, it needs to adopt these laws and make them part of its own legal system. The *acquis* is always changing as new laws are added. Member countries must stay updated and implement any new rules into their own laws.

The European Union's primary law

The primary law of the European Union (EU) is the most important source of EU law. It comes from the founding treaties, like the Treaty of Rome and the Treaty of Maastricht. Primary law sets out the distribution of competences between the EU and the EU Member States. It provides the legal context within which EU institutions formulate and implement policies.

Primary law includes:

1. Founding treaties: These are the original agreements that established the EU.
2. Amending treaties: These are agreements that modify or update the founding treaties.
3. Accession treaties: These are agreements made when new countries join the EU.
4. Protocols: These are additional documents attached to the treaties.
5. Supplementary agreements: These are agreements that change specific parts of the founding treaties.

Charter of Fundamental Rights: This is a document that protects the basic rights of individuals in the EU. It became part of primary law after the Treaty of Lisbon.

International agreements with non-EU countries or international organizations are also part of EU law. These agreements are separate from primary law and secondary legislation. They have a special category of their own. According to a ruling by the Court of Justice of the European Union (CJEU), international agreements can have a stronger legal force than secondary legislation. Secondary legislation must comply with these agreements. An international agreement is directly applicable if it contains a clear and precise obligation that doesn't require any further action to be effective.

The European Union's secondary law

The European Union's secondary law consists of different types of legal acts: regulations, directives, decisions, opinions, and recommendations.

Secondary law is based on the EU treaties and differs from primary law, which mainly includes the founding treaties like the Treaty of Rome, Treaty of Maastricht, Treaty on European Union, and the Euratom Treaty. Primary law defines the distribution of powers between the EU and its member states and provides the legal context for EU institutions to develop policies.

The Treaty of Lisbon introduced changes to the types of EU legal acts. There are five types of legal acts defined in Article 288 of the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU). Legislative acts are regulations, directives, and decisions, which are binding. Non-legislative acts are recommendations and opinions, which are not legally binding.

Regulations are generally applicable and directly applicable in all EU member states. Directives are binding on member states regarding the result to be achieved, but the member states can choose how to implement them. Decisions can be either of general application or specific to certain addressees. Recommendations and opinions provide guidance but are not legally binding.

Besides the listed legal acts, there are specific acts based on previous treaties and atypical acts like interinstitutional agreements and resolutions.

The legality of secondary law can be challenged at the Court of Justice of the European Union through the action for annulment, except for recommendations and opinions.

Delegated acts allow the European Commission to adopt non-legislative acts that supplement or amend non-essential elements of legislative acts. Implementing acts are adopted by the Commission or the Council to ensure uniform conditions for implementing legally binding EU acts.

Regulations are directly applicable in all member states without needing to be transposed into national law. Decisions can be legislative or non-legislative acts, depending on the joint adoption by the European Parliament and the Council.

Recommendations and opinions provide guidance but are not legally binding.

Opinions are non-binding acts that offer guidance on the interpretation or content of EU law. Examples include the European Commission's opinions on countries applying to join the EU and the Council's opinions on member states' economic partnership programs.

In summary, secondary law in the EU consists of regulations, directives, decisions, recommendations, and opinions. These legal acts have different levels of binding force and serve various purposes in the implementation of EU policies and standards.

The non-written sources of European law: supplementary law

Supplementary law in the European Union (EU) refers to unwritten sources of law that are used when the primary and secondary laws don't provide a clear answer. The Court of Justice of the European Union (CJEU) plays a crucial role in interpreting and applying EU law. It uses three main sources for supplementary law: CJEU case-law, international law, and general principles of law. These sources overlap and help fill the gaps in primary and secondary legislation.

When interpreting EU law, the CJEU sometimes needs to be creative to address issues not covered by existing laws. Its judgments provide official and legally binding interpretations of EU law, making them a source of law themselves.

International law, including agreements made by the EU and its member countries, is also used by the CJEU. It applies international law when it aligns with EU rules and doesn't conflict with the EU's specific structure. Additionally, international law serves as inspiration for the CJEU when developing general principles of law.

The CJEU has developed general principles through its case-law, enabling the Court to establish rules in areas that

aren't explicitly mentioned in the treaties. These general principles may be shared by all EU countries' legal systems and consistent with EU goals. Alternatively, they may be specific to the EU, even if they draw inspiration from principles found in certain national legal systems.

Fundamental rights

Fundamental rights (Article 6 of the Treaty on European Union (TEU)) are an important type of law in the European Union (EU). They have two parts:

- Primary: Article 6(1) of the Treaty on European Union (TEU) says that the Charter of Fundamental Rights of the European Union is just as important as the EU Treaties.
- Supplementary: Article 6(3) of the TEU says that fundamental rights are also general principles of EU law. These rights come from the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, and they are based on the common constitutional traditions of EU member countries.

Implementing acts

Implementing acts are actions taken by the European Commission (or sometimes the Council of the European Union) to put specific rules into practice. These acts are authorized by the EU legislator through a legislative act, also known as the «basic act.» The purpose of implementing acts is to ensure consistent and uniform application of the legislative act when necessary.

Implementing acts are different from legislative acts and can be either specific to a particular case or have a broader application. They mainly deal with administrative or technical matters and can take various forms, such as decisions on financing, authorizations for product placement, or templates for required certificates under EU law. These acts cover different areas like spending programs, environmental protection, health, and taxation.

The Commission adopts implementing acts after consulting committees consisting of technical experts from EU Member States. The process follows the rules and procedures set out in Regulation (EU) No 182/2011. The European Parliament and the Council are kept informed during the preparation of implementing acts and have the right to review them but cannot block their adoption.

2.2. Vocabulary Exercises

I. Match the columns to make sentences:

1. The European Union acquis	A. are required to accept the acquis before joining the EU.
2. Candidate countries	B. into their national legal order by the date of their accession to the EU
3. The acquis must be incorporated by candidate countries	C. are granted only in exceptional circumstances.
4. Derogations from the acquis	D. are included in the EU acquis.
5. The content, principles, and political objectives of the EU Treaties	E. is the collection of common rights and obligations.

*II. Choose **the best** option A, B, or C:*

The main sources of **1.** ... law are the treaties establishing the EU: the TEU, the TFEU, and the Treaty on the European Atomic Energy Community (Euratom). These treaties distribute **2.** ... among the European Union and its Member States, describing the powers of the EU institutions. They, therefore, set out the legal **3.** ... in which the EU institutions are working to implement policies.

General principles of law can include unwritten sources of law developed by the 4. ... law of the Court of Justice of the European Union.

Secondary law consists of legal acts. These acts can be divided into two categories. The first category includes acts that are listed in Article 288 TFEU. These are regulations, directives, 5. ..., opinions, and recommendations.

- | | | |
|-------------------|-----------------------|--------------|
| 1. A. secondary | B. primary | C. general |
| 2. A. competences | B. policies | C. rights |
| 3. A. field | B. framework | C. sphere |
| 4. A. tradition | B. case | C. custom |
| 5. A. agreements | B. rules of procedure | C. decisions |

III. Fill in the gaps with the following words. There is one word you do NOT need to use:

regulation	binding	directive
primary	decision	recommendation
non-binding		

1. A/an ... is binding and directly applicable in all Member States.

2. A/an ... is a non-binding measure, it has a persuasive authority.

3. ... law comes mainly from the founding treaties, notably the Treaty of Rome.

4. The national authorities of each EU country to which the ... is addressed determine the form and the methods they use to incorporate it into their national law.

5. A/an ... may be addressed to individual Member States, corporations, or private individuals.

6. Opinions are ... legal acts.

IV. Match legal acts with their features. The features can match more than one act:

**A. regulation B. directive C. recommendation
D. decision E. opinion**

1. It is applied immediately as the norm in all Member States, without needing to be transposed into national law.

2. It applies only to those to whom it is addressed.

3. It is a non-binding legal act but may be persuasive.

4. It is binding as to the result to be achieved. An individual Member State decides how to achieve this result.

5. It has or may have a direct effect.

V. Which of the following statements are TRUE for supplementary sources of law?

1. Supplementary sources of law include treaties on the accession of new Member States.

2. Supplementary sources of law include case law.

3. They are used by the CJEU in cases where the primary and secondary legislation do not settle the issue.

4. The general principles of law are unwritten supplementary sources of law.

5. Supplementary sources of law do not generate enforceable rights.

3. The process of accession of new members to the EU

3.1. Glossary

Joining the EU

Joining the European Union (EU) is a complex process that takes time. When a country wants to become a member, it must meet certain conditions and follow EU rules. Any country that meets the requirements can apply to join. These requirements, called the ‘Copenhagen criteria,’ include having a stable democracy, a fair legal system, a functioning economy, and accepting all EU laws, including using the euro currency. The country applying for membership submits an application to the Council, which asks the Commission to evaluate if the criteria are met. Based on the Commission’s assessment, the Council decides whether to start negotiations. The negotiations cover different areas and topics, and they can take a while to complete. Since there are many EU rules and regulations that the candidate country needs to adopt into its own laws, the negotiations require time and effort. The candidate country receives financial, administrative, and technical support during this period before officially becoming a member.

Accession process to the EU

When a country wants to join the European Union (EU), there are certain rules and processes to follow. These rules are laid out in Article 49 of the Treaty on European Union (TEU).

To be eligible for EU membership, a country must be located in Europe and share the common values upheld by existing EU member states. These values include things like human dignity, freedom, democracy, equality, the rule of law, and respect for human rights, including the rights of minorities (as stated in Article 2 of the TEU).

The European Council grants candidate country status to a country based on the opinion of the European Commission,

which is prepared after the country submits its application for EU membership.

Candidate countries

When a country applies to join the European Union (EU), it is given a special status called «candidate country.» This status is granted by the European Council based on the opinion of the European Commission after the country applies for EU membership.

However, being a candidate country does not automatically mean the country can join the EU. The European Commission carefully examines the country's application according to the accession criteria known as the «Copenhagen criteria.» The accession process officially begins when the European Council unanimously agrees to start negotiations.

Depending on the country's situation, it may need to make reforms to align its laws with the existing EU laws and standards, known as the «acquis.» It may also need to improve its infrastructure and administration. Throughout the accession process, the candidate country receives financial and technical assistance to help it prepare for EU membership.

Accession criteria (Copenhagen criteria)

The Treaty on European Union outlines the conditions (Article 49) and principles (Article 6(1)) for a country to join the European Union (EU). To become a member, a country must meet specific criteria called the Copenhagen criteria, which were established in 1993 and reinforced in 1995 by the Copenhagen and Madrid European Councils.

These criteria include:

- Having stable institutions that uphold democracy, the rule of law, human rights, and protection of minorities.
- Having a functioning market economy and the ability to handle competition and market forces within the EU.
- Being capable of fulfilling the obligations of EU

membership, including effectively implementing EU laws, standards, and policies ('acquis'), and supporting the goals of political, economic, and monetary union.

Accession negotiations

Accession negotiations take place in intergovernmental conferences between member states and the candidate country. They commence after receiving unanimous agreement from all EU Member States, as confirmed by the European Council.

Accession negotiations relate to the conditions under which the country will be admitted to the EU and focus on the adoption and implementation of the EU's body of law (the acquis).

The acquis is divided into a number of chapters, each covering a specific policy area. Negotiations help candidate countries to prepare to fulfil the obligations of EU membership. They also allow the EU to prepare itself for enlargement in terms of integration capacity.

Chapters of the acquis/negotiating chapters

The chapters of the acquis (presently 35) form the basis of the accession negotiations for each candidate country. They correspond to the different areas of the acquis for which reforms are needed in order to meet the accession conditions. The candidate countries are required to adapt their administrative and institutional infrastructures and to bring their national legislation into line with EU legislation in these areas. The different chapters are reviewed during the screening of the acquis and are evaluated regularly up until the time each chapter is closed.

Chapters of the acquis:

Chapter 1: Free movement of goods

Chapter 2: Freedom of movement for workers

Chapter 3: Right of establishment and freedom to provide services

Chapter 4: Free movement of capital

Chapter 5: Public procurement

Chapter 6: Company law

Chapter 7: Intellectual property law

Chapter 8: Competition policy

Chapter 9: Financial services

Chapter 10: Information society and media

Chapter 11: Agriculture and rural development

Chapter 12: Food safety, veterinary and phytosanitary
policy

Chapter 13: Fisheries

Chapter 14: Transport policy

Chapter 15: Energy

Chapter 16: Taxation

Chapter 17: Economic and monetary policy

Chapter 18: Statistics

Chapter 19: Social policy and employment

Chapter 20: Enterprise and industrial policy

Chapter 21: Trans-European networks

Chapter 22: Regional policy and coordination of structural
instruments

Chapter 23: Judiciary and fundamental rights

Chapter 24: Justice, freedom and security

Chapter 25: Science and research

Chapter 26: Education and culture

Chapter 27: Environment

Chapter 28: Consumer and health protection

Chapter 29: Customs union

Chapter 30: External relations

Chapter 31: Foreign, security and defence policy

Chapter 32: Financial control

Chapter 33: Financial and budgetary provisions

Chapter 34 - Institutions

Chapter 35 - Other issues

Integration capacity

The EU's capacity to integrate new members. While the acceding countries must be ready and able to fully assume the obligations of membership, the Union must be able to function effectively and develop. Integration capacity is previously known as 'absorption capacity'.

Once negotiations on all policy areas are completed, and the EU determines its readiness for enlargement, the terms and conditions, including any safeguard clauses and transitional arrangements, are incorporated into an accession treaty. This treaty requires consent from the European Parliament and unanimous approval from the Council. Afterward, all EU Member States and the candidate country can sign the treaty, and each party ratifies it according to their respective constitutional rules.

Accession partnership

When a country wants to join the EU, it enters into an agreement called the Accession Partnership with the EU. This partnership outlines two important things:

- the areas in which the candidate country needs to make progress in the short and medium term, based on the accession criteria. These areas are identified in the Commission's opinion on that country's membership application;
- pre-accession assistance which involves financial and technical help to support economic and political reforms in the candidate country, preparing them for the rights and obligations that come with EU membership.

Candidate countries draw up national programmes for the adoption of the *acquis* (NPAAAs). These lay out a timetable for putting the partnership into practice. Candidate countries also prepare action plans aimed at strengthening their administrative and judicial capacities.

In summary, the Accession Partnership helps candidate countries identify areas for improvement, provides support

through financial and technical assistance, and guides them in implementing necessary reforms to meet the requirements for joining the EU.

Pre-accession assistance

Pre-accession assistance is provided to help candidate countries and potential candidates for European Union membership meet the conditions required for accession. It involves significant investment to align their institutions and standards with the EU's laws and regulations and fulfill their obligations as EU members.

To support this process, pre-accession financial assistance is provided through the Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA). For the period of 2021-2027, IPA III has a provisional budget of €14.162 billion. The beneficiaries of this assistance are Albania, Bosnia and Herzegovina, Kosovo¹, North Macedonia, Montenegro, Serbia, Turkey, Ukraine.

The assistance provided under IPA III is based on a programming framework developed by the European Commission. This framework outlines the strategic use of EU funds to support the beneficiaries of IPA III.

Screening

Screening is an important step in the process of joining the European Union (EU). It involves carefully examining the EU's laws and regulations, known as the *acquis*, to understand their requirements. The screening process is divided into 35 chapters, which are grouped into 6 clusters. It serves as a foundation for the negotiations between the EU and the countries applying for membership. During screening, the European Commission conducts a formal and technical evaluation. It helps candidate countries become familiar

¹ This designation is without prejudice to positions on status, and is in line with UNSCR 1244/1999 and the ICJ Opinion on the Kosovo declaration of independence.

with the *acquis* and the responsibilities that come with it. This process is crucial as the candidate country needs to be prepared to implement the *acquis* once it becomes a member of the EU.

3.2. Vocabulary Exercises

I. Are the following statements on the process of joining the EU true or false?

1. Pre-accession assistance involves financial and technical help to support economic and political reforms in the candidate country.

2. The European Commission is responsible for granting “candidate country” status.

3. Accession negotiations with a candidate country start only after unanimous agreement by all Member States confirmed by the European Council.

4. Accession criteria include the existence of a functioning market economy that will be competitive in the EU market.

5. The accession treaty requires consent from the European Council.

II. Fill in the gaps with the following words. There are two words you do NOT need to use.

<i>chapter</i>	<i>integration</i>	<i>acquis</i>	<i>accession</i>
<i>fulfil</i>	<i>acceding</i>	<i>screening</i>	<i>conditions</i>
<i>national</i>	<i>uphold</i>		

1. Once the accession treaty is signed the candidate country becomes an/a country.

2. is a detailed examination of each policy field (chapter), to determine how well the country is prepared.

3. The whole negotiation process is concluded once every has been closed.

4. Pre-accession assistance is provided to help candidate countries and potential candidates for European Union (EU) membership meet the required for accession.

5. A candidate country must have stable institutions that democracy, and the rule of law.

6. The Accession Partnership agreement sets out the areas in which the candidate country needs to make progress in the short and medium term, based on the criteria.

7. Candidate countries prepare programmes for the adoption of the *acquis*.

8. Negotiations allow the EU to prepare itself for enlargement in terms of capacity.

4. The technique for amending EU legislation

4.1. Glossary

Consolidation

When an EU legal act is consolidated, it means that the original act and all its subsequent changes and corrections are combined into a single document that is easy to read. This document shows the legal rules that apply at a specific point in time. Consolidation follows specific instructions from the amending act and does not change the content in any way. The act's form and content remain the same.

Unlike codification, consolidation does not involve creating a new legal act. The consolidated text is simply a tool for documentation and does not have any legal effect on its own.

Consolidation is a way to simplify the legislation unofficially, aiming to make it clearer. It can then serve as a basis for codification, which involves creating a new legal act.

Codification

Codification is the process of bringing together a legal act, or a group of related acts, along with all its amendments, into a single new act. There are two types of codification:

1. *Vertical codification*: This involves incorporating an original act and its amendments into a new act.

2. *Horizontal codification*: This involves merging two or more original acts that cover related subjects, along with their amendments, into a new act.

Unlike consolidation, where the aim is to simplify a legal act and its amendments without creating a new act, codification creates a completely new act. The new act undergoes the same lawmaking process and replaces the acts that are being codified. For example, when legislative acts are officially codified, they must go through the full legislative process, such as the ordinary or special legislative procedure, as required by law.

Special legislative procedure

The *special legislative procedure* is a way of making laws in the European Union where the Council is the main decision-maker, instead of sharing equal power with the European Parliament as in the ordinary legislative procedure (which is used for most EU laws).

According to Article [289\(2\)](#) of the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU), the Council becomes the sole legislator in certain cases specified in specific treaty articles. In these cases, the Parliament has two options:

- *Consent procedure*: The Parliament can either agree or disagree with the legislative proposal made by the European Commission, using an absolute majority vote. However, it cannot make any changes to the proposal. The Council cannot overturn the Parliament's decision in this procedure. This procedure is used when new laws to combat discrimination are proposed.

- *Consultation procedure:* The Council can only adopt a legislative proposal after the Parliament provides its opinion on it. The Parliament has the power to approve, reject, or suggest changes to the Commission's proposal. However, the Council is not legally obligated to consider the Parliament's suggestions. The Parliament is consulted in cases where international agreements are negotiated under the EU's common foreign and security policy or in specific areas such as competition policy and harmonization of indirect taxation.

The special legislative procedure is also used in other important situations, including:

- Adopting certain international agreements negotiated by the EU, such as trade agreements with non-EU countries or organizations.
- The accession of new EU member states.
- Addressing serious violations of fundamental rights.
- Dealing with a country's wish to withdraw from the EU.

In summary, the special legislative procedure gives the Council more decision-making power compared to the Parliament in specific cases outlined in the EU treaties. The Parliament's role may involve either giving consent to proposals or providing consultation and recommendations, depending on the nature of the case.

Ratification Process

Ratification is the final step to approving an agreement, showing commitment to be bound by it. After ratification, the agreement becomes official and takes effect (sometimes provisionally). The European Commission negotiates international agreements on behalf of the EU, and the procedures for ratification are outlined in [Article 218](#) of the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU).

These agreements cover various areas such as trade, scientific cooperation, visa waivers, and climate action. Specific

treaty articles address agreements with countries that want to join or leave the EU. **Article 47** of the Treaty on European Union (TEU) grants the EU legal personality, allowing it to negotiate and conclude international agreements within defined limits and competences.

If an agreement falls under exclusive EU competence, EU countries don't need to individually ratify it. Instead, the European Parliament's consent is required before the Council can finalize the agreement. However, for agreements falling within shared competence between the EU and member countries (called «mixed» agreements), ratification is needed at both EU and national levels. The process at the national level depends on factors such as the number of parliamentary chambers or the presence of a federal system, which may require additional agreements at subnational levels.

In summary, ratification is the final approval step for agreements. The European Commission negotiates agreements on behalf of the EU, and the process for ratification is specified in Article 218 of the TFEU. Agreements can cover various areas, and specific treaty articles address agreements with countries joining or leaving the EU. Depending on the competences involved, agreements may require consent from the European Parliament or ratification at both EU and national levels.

Recasting of legislation

When legislation is recast, it means a new legal act is created by amending an existing law. The result is a single, binding act that includes the original law and its amendments. This new act goes through the entire legislative process and replaces all the acts being recast.

Unlike codification, recasting involves making substantive changes to the original law. The 2001 interinstitutional agreement provides rules for using the recasting technique. It establishes special procedures that allow the legislative authority to focus on the new parts of the proposal.

Recasting can be done in two ways:

- *Vertical recasting*: This combines one original law and its amendments into a single new act.
- *Horizontal recasting*: This merges two or more original laws that cover related topics, along with their amendments, into a single new act.

Simplification of legislation

Simplifying legislation means making laws easier to understand and apply. It involves following the principles of necessity and proportionality. This process includes simplification, codification, recasting, and consolidation of laws. It also includes getting rid of outdated regulations that are no longer needed.

In 1996, the EU started a program called SLIM to simplify legislation for the internal market. After that, there were long-term programs to continue simplifying and updating EU laws. For example, the Commission launched a program in 2005 to simplify laws, and by 2012, they had identified over 640 ways to make laws simpler, clearer, and easier to follow.

There were also programs like the Administrative Burden Reduction program and ABRPlus. These programs aimed to reduce the amount of paperwork and administrative tasks that businesses had to deal with because of EU laws. By 2012, they had managed to reduce the burden by around 25%.

The most recent program is called REFIT, which started in 2012. REFIT focuses on finding ways to reduce bureaucracy, remove unnecessary rules, and make laws better. The goal is to achieve policy objectives in the most efficient and effective way, with the least cost and administrative burden. REFIT also makes sure to follow the principles of subsidiarity (making decisions at the most appropriate level) and proportionality (making sure actions are appropriate and balanced) as set out in the EU Treaties.

Gold-plating

Gold-plating refers to additional requirements and administrative burdens imposed by national and sub-national authorities on beneficiaries of ESI Funds, beyond what is required at the EU or national level. It is often seen as a way for authorities to protect themselves due to the complex regulations governing ESIF.

The report acknowledges the efforts made by some member states to utilize existing provisions and reduce administrative burdens. It emphasizes the importance of sharing best practices among member states to remove barriers and improve the implementation of simplification measures.

The High-Level Group identifies several factors that contribute to gold-plating practices. These include a lack of trust, a risk-averse approach based on past audit findings, inconsistent interpretations from different authorities, gaps in harmonization of rules, concerns about compliance with State aid rules, differing approaches to public procurement, and varying administrative cultures across countries in the context of ETC programs. To address gold-plating, the report suggests focusing on these underlying factors.

4.2. Vocabulary exercises

1. Which of the following statements are TRUE for:

- transposition

1. It is used to incorporate EU directives into the national laws of EU Member States.

2. The Commission may take a case to the Court of Justice of the European Union when the Member State has not adopted national measures to transpose the directive.

3. Member States cannot choose the form and methods for transposing directives into national law.

- *implementing acts*

4. Implementing acts are also known as “basic acts”.

5. The European Parliament can review and block the adoption of implementing acts.

- *screening*

6. It is an analytical examination of the European Union’s acquis.

7. It is a preparation phase of negotiations between the EU and candidate countries.

II. Which statements refer to consolidation, and which ones to codification?

1. It incorporates an original act and its amendments into a new act.

2. It can take two forms: vertical and horizontal.

3. Its aim is to create a single easy-to-read document.

4. The new act it creates undergoes the same lawmaking process.

5. It does not change the content of the act.

*III. Choose the **best** answer A, B or C.*

After ratification, the agreement is concluded and formally
1. into force (sometimes provisionally). The European Commission negotiates international agreements on **2.** of the EU, and the procedures for ratification are outlined in

Article 218 of the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU).

These agreements cover a wide range of issues including trade, scientific cooperation, visa waivers, and climate **3.** Specific treaty articles address agreements with countries that want to join or leave the EU. Article 47 of the Treaty on European Union (TEU) grants the EU legal personality. This means that it has the power to negotiate and **4.** international agreements.

If an agreement falls under **5.** EU competence, EU countries don't need to individually ratify it. Instead, the European Parliament's **6.** is required before the Council can finalize the agreement.

- | | | |
|---------------|--------------|-------------|
| 1. A. enters | B. goes | C. becomes |
| 2. A. behalf | B. part | C. side |
| 3. A. action | B. activity | C. act |
| 4. A. end | B. discuss | C. conclude |
| 5. A. special | B. exclusive | C. shared |
| 6. A. opinion | B. decision | C. consent |

IV. Match the following words/phrases with their definitions.

1. Recasting of legislation	A. Combining an original legal act and its amendments into a single document that is easy to read.
2. Consolidation	B. The process during which the national implementation of a directive goes beyond the minimum necessary to comply with it.
3. Screening	C. The process of making laws easier to apply.
4. Ratification	D. Making substantive changes to the original law.

5. Simplification	E. Approval of the agreement after which it comes into force.
6. Gold-plating	F. Examination of the EU laws and regulations.

V. Fill in the gaps with the following words. There are TWO words you do NOT need to use:

consultation competition basic Council consent
fundamental taxation European Parliament

The special legislative procedure means that the **1.** is the only legislator, instead of being a co-legislator on equal footing with the **2.** .

Under the **3.** procedure, the Parliament can accept or reject a legislative proposal by an absolute majority vote. In this case, the Council does not have the power to overturn the Parliament's opinion.

The special legislative procedure can be used in cases of a serious breach of **4.** rights.

Parliament can be consulted in the case of legislation in certain specific areas like **5.** policy and harmonisation of indirect **6.** .

Answer key:

General characteristics of bodies and institutions of the European Union

- I. 1. E 2. D 3. A 4. F 5. B 6. C
II. 1. B 2. A 3. A 4. C 5. C 6. A
III. 1. impetus 2. elected 3. independently 4. adoption
5. office 6. draft 7. legislative 8. executive
9. ordinary 10. qualified
IV. 1. B 2. A 3. A, C 4. E 5. D 6. E 7. B

Sources of European Union law

- I. 1. E 2. A 3. B 4. C 5. D
II. 1. B 2. A 3. B 4. B 5. C
III. 1. regulation 2. recommendation 3. primary
4. directive 5. decision 6. non-binding
IV. 1. A, D 2. D 3. C, E 4. B 5. A, D, B
V. 1. F 2. T 3. T 4. T 5. F

Association and negotiations

- I. 1. T 2. F (European Council) 3. T 4. T 5. F (European Parliament)
II. 1. acceding 2. screening 3. chapter 4. conditions
5. uphold 6. accession 7. national 8. integration

The technique of approximation of national legislation to EU law

- I. 1. T 2. T 3. F 4. F (they are non-legislative acts)
5. F (EP cannot block the adoption) 6. T 7. T
II. 1. codification 2. codification 3. consolidation
4. codification 5. consolidation
III. 1. A 2. A 3. A 4. C 5. B 6. C

IV. 1. D 2. A 3. F 4. E 5. C 6. B

V. 1. Council 2. European Parliament 3. consent
4. fundamental 5. competition 6. taxation

ВИСНОВКИ

Проведений аналіз дає можливість зробити висновок про те, що європейська інтеграція – це динамічний, безперервний процес розвитку національного законодавства у руслі політичних, соціальних та фінансово-економічних перетворень на основі сформованих стандартів забезпечення миру, безпеки, ресурсного збалансування у рамках «єдиної території».

Одним із основних завдань є гармонізація положень національного законодавства із положеннями права ЄС. У цьому контексті важливим аспектом є розуміння базових поняттях системи права ЄС.

Підготовлений Путівник з огляду на отримання Україною статусу держави-кандидата на членство в ЄС роз'яснює базовий інструментарій, що допоможе у розробці й опрацюванні законодавчих актів, спрямованих на адаптацію законодавства України до права ЄС, а також спрямований на допомогу у вирішенні актуальних проблем та викликів, що стають перед Верховною Радою України у сфері європейської інтеграції.

ДОДАТКИ

Додаток 1

Законодавча процедура в ЄС

Найпоширеніша процедура прийняття законів в ЄС називається «звичайною законодавчою процедурою», що передбачає розгляд пропозиції щодо нового закону три рази (три читання). Якщо органи ЄС не досягають згоди, то пропозиція відкликається.

У читаннях беруть участь переважно три інституції: Європейський Парламент, Рада ЄС та Європейська Комісія¹.



¹ URL: https://op.europa.eu/webpub/com/eu-and-me/en/ANSWERS_TO_THE_EXERCISES.html#Exercise_8

Додаток 2

Джерела права ЄС

Первинні джерела: традиційні міжнародно-правові договори, інструменти регулювання відносин між державами-підписантами (ДЄС, ЄВРАТОМ, ДФЄС)

Вторинні джерела: законодавчі (регламенти, директиви, рішення) та незаконодавчі акти

Інші (додаткові) джерела: загальні принципи права, що впливають із спільних традицій і конституційних норм, які поділяють держави-члени ЄС, а також із міжнародних угод і конвенцій, учасниками яких є ЄС та держави-члени, міжнародного права та міжнародного звичаєвого права

Рекомендовані джерела для використання

ПЕРВИННІ ДЖЕРЕЛА ІНФОРМАЦІЇ

[EUR-Lex](#) – гіперпосилання на офіційний сайт законодавства та інших документів ЄС (наприклад, Білі або Зелені книги).
[CJEU database CURIA](#) – гіперпосилання на офіційний сайт практики Суду ЄС.

ВТОРИННІ ДЖЕРЕЛА ІНФОРМАЦІЇ (додаткові джерела для вивчення)

[Законодавча обсерваторія](#) – База даних Європейського Парламенту.
[Законодавчий розклад](#) «legislative train schedule» – офіційний сайт Європейського Парламенту з актуальною інформацією щодо законодавчого процесу в ЄС.
[Офіційний сайт Дослідницької служби Європейського Парламенту](#).
[Резюме законодавства ЄС](#).

Додаток 4

Основні кроки щодо набуття членства в ЄС



Держава подає заявку до Ради ЄС.



Європейська Комісія подає свій висновок щодо заявки.



Держави-члени ЄС одногосно вирішують надати державі статус кандидата.



Після виконання умов переговори про вступ відкриваються за згодою всіх держав-членів ЄС.



Європейська Комісія пропонує проект ключових елементів як основу для переговорів. Переговори офіційно розпочинаються після того, як держави-члени ЄС домовляються про основні переговорні позиції.



Під час переговорів, які структуровані за кластерами та розділами, держава готується до імплементації законів і стандартів ЄС. Всі держави-члени ЄС повинні погодитися з тим, що всі вимоги виконуються в кожному окремому випадку.



Як тільки переговори за всіма напрямками завершені, Європейська Комісія надає свій Висновок щодо готовності держави стати державою-членом ЄС.



На основі цього Висновку держави-члени ЄС вирішують одногосно припинити переговорний процес. Європейський Парламент також повинен надати свою згоду.



Всі держави-члени ЄС та держава-кандидат на вступ до ЄС підписують та ратифікують Договір про вступ, який дозволяє державі стати державою-членом ЄС.

Приклад заповнення таблиці відповідності

Положення Директиви Європейського Парламенту та Ради 2000/31 від 08.06.2000 р. про деякі правові аспекти послуг інформаційного суспільства, зокрема, електронної торгівлі на внутрішньому ринку	Проект закону «Про електронну комерцію»	Статус відповідності	Міжнародно-правові зобов'язання України у сфері європейської інтеграції	Статус відповідності
1	2	3	4	
<p>5. Ця Директива не застосовується до:</p> <p>d) такої діяльності в сфері інформаційних послуг:</p> <ul style="list-style-type: none"> – діяльності нотаріусів тією мірою, до якої вони прямим чи опосередкованим чином здійснюють державні повноваження, – азартних ігор, які передбачають ставки грошової цінності в іграх, включаючи лотереї та угоди про парі. <p>(п. 5 ст. 1 Директиви Європейського Парламенту та Ради 2000/31 від 08.06.2000 р. про деякі правові аспекти послуг інформаційного</p>	<p>Розділ I ЗАГАЛЬНІ ЗАСАДИ ФУНКЦІОНУВАННЯ ЕЛЕКТРОННОЇ КОМЕРЦІЇ В УКРАЇНІ</p> <p>Стаття 1. Сфера застосування цього Закону</p> <p>1. Цей Закон регулює правові відносини у сфері електронної комерції під час вчинення електронних правочинів.</p> <p>2. Дія цього Закону не поширюється на правочини, якщо: законом встановлено спеціальний порядок переходу права власності або предметом</p>	<p>Частково відповідає</p>	<p>–</p> <p><i>*За наявності наводяться положення Угоди про асоціацію з ЄС та/або інших міжнародних договорів, учасниками яких є Україна та ЄС, інших домовленостей з ЄС</i></p>	<p>–</p> <p><i>*За наявності зазначається статус відповідності</i></p>

<p>суспільства, зокрема, електронної торгівлі на внутрішньому ринку). Держави-члени можуть передбачити, що пункт 1 не застосовується до всіх чи визначених контрактів, які підпадають під одну з наступних категорій:</p> <p>а) контракти, які передбачають появу чи передачу прав на нерухоме майно, окрім прав оренди;</p> <p>б) контракти, що вимагають відповідно до закону залучення судів, державних органів чи професій, що передбачають реалізацію державних повноважень;</p> <p>с) контракти про поручительство та майнове забезпечення, що надається особами, які діють в цілях, що лежать поза межами їх комерційної чи професійної діяльності;</p> <p>д) контракти, що регулюються сімейним правом чи спадковим правом.</p>	<p>правочину є об'єкти, вилучені з цивільного обороту або обмежені в цивільному обороті відповідно до законодавства; однією із сторін є фізична особа, яка не зареєстрована як фізична особа – підприємець та реалізує або пропонує до реалізації товари, виконує роботи, надає послуги з використанням інформаційно-комунікаційних систем, крім випадків, коли сторони прямо домовилися про застосування положень цього Закону до правочину; стороною правочину є орган державної влади або орган місцевого самоврядування в частині виконання ним функцій держави або місцевого самоврядування чи правочин вчиняється відповідно до Закону України «Про публічні закупівлі»;</p>			
--	--	--	--	--

<p>(ч. 2 ст. 9 Директиви Європейського Парламенту та Ради 2000/31 від 08.06.2000 р. про деякі правові аспекти послуг інформаційного суспільства, зокрема, електронної торгівлі на внутрішньому ринку).</p>	<p>правочин підлягає нотаріальному посвідченню або державній реєстрації відповідно до законодавства; вчинення правочину регулює сімейні правовідносини; правочин стосується грального бізнесу, у тому числі парі, тоталізатори та інші азартні ігри, або проведення лотерей, крім не грошових лотерей відповідно до Закону України "Про благодійну діяльність та благодійні організації" та лотерей, визначених Законом України "Про рекламу"; виконання зобов'язання забезпечується особою, яка уклала договір поруки або іншої форми майнового забезпечення, за умови, що така особа діє в цілях, що виходять за межі її господарської діяльності чи незалежної професійної діяльності.</p>			
---	---	--	--	--