Україна ратифікувала Угоду про асоціацію між Україною та Європейським Союзом і його державами-членами у вересні 2014 року, з цього моменту всі органи влади, які мають повноваження в сфері європейської інтеграції, повинні забезпечити ефективне виконання взятих міжнародно-правових зобов'язань. Стрижневим елементом Угоди є приведення законодавства України до права ЄС. Угода про асоціацію – це близько 355 актів Європейського Союзу, положення яких повинні бути перенесені до національної системи України, тому розробка ефективного механізму наближення законодавства України до права ЄС є важливим елементом, який має безпосередній вплив на формування державної політики України в цілому.

Наталія Гнидюк

Кандидат наук державного управління,
радник Міністра юстиції України

Святослав Павлюк

Експерт з енергозбереження,
ключовий експерт програми ЄС «Угода мерів»

USAID
ВІД АМЕРИКАНСЬКОГО НАРОДУ

Фонд Східна Європа

ЛАБОРАТОРІЯ ЗАКОНОДАВЧИХ ІНІЦІАТИВ
www.parlament.org.ua

Наталія Гнидюк, Святослав Павлюк

Наближення законодавства України до права ЄС відповідно до Угоди про асоціацію: між правовими зобов'язаннями та аналізом політики?

Листопад 2016

Європейський інформаційно-дослідницький центр

Наближення законодавства України до права ЄС відповідно до Угоди про асоціацію: між правовими зобов’язаннями та аналізом політики?

(Policy Paper)

Автори:

Наталія Гнидюк, Святослав Павлюк

Київ 2016

Європейський інформаційно-дослідницький центр створено з метою надання народним депутатам України інформації, яка може бути використана ними у законотворчій діяльності. Центр здійснює пошукову, аналітичну і дослідницьку роботу щодо галузевих політик та права інших держав (насамперед країн ЄС) і міжнародних організацій.

Адреса: 01008, м. Київ, вул. Садова, 3А, каб. 434

Телефон: +38 (044) 255-36-69

E-mail: euinfocenter@rada.gov.ua

Веб-сторінка: www.euinfocenter.rada.gov.ua

Години прийому: з понеділка по п'ятницю, з 10:00 до 15:00

Діяльність Центру є частиною проекту, що реалізує ГО «Лабораторія законодавчих ініціатив» у рамках Програми USAID «РАДА: підзвітність, відповідальність, демократичне парламентське представництво». Програма USAID «РАДА», що виконується Фондом Східна Європа, сприяє становленню підзвітного, відповідального і демократичного парламентського органу.

Більше на www.radaprogram.org

Думки, викладені в цій публікації, є виключною відповідальністю авторів дослідження та не обов'язково відображають точку зору USAID, Фонду Східна Європа та Лабораторії законодавчих ініціатив.

Зміст

Анотація / Abstract. Список скорочень 4

1. Історія наближення законодавства в Україні:
   зміст та процедура наближення 5

2. Особливості та межі наближення:
   чим не задовольняє нинішня політика? 8

3. Виконання Угоди про асоціацію: основні гравці? 16

4. Як удосконалити процес наближення законодавства України:
   варіанти вирішення проблеми 22

5. Пропонований підхід до вирішення проблеми 25

Додаток 1. Експертиза на відповідність Угоді про асоціацію та acquis:
існуючий урядовий вимір 31

Додаток 2. Принципи публічної адміністрації СІГМА
«Європейська інтеграція» (витяг) 37

Анотація

Україна ратифікувала Угоду про асоціацію між Україною та ЄС і його державами-членами у вересні 2014 року, з цього моменту всі органи влади, які мають повноваження в сфері європейської інтеграції, повинні забезпечити ефективне виконання взятих міжнародно-правових зобов'язань. Стрижневим елементом Угоди є приведення законодавства України до права ЄС. Угода про асоціацію – це близько 355* актів Європейського Союзу, положення яких повинні бути перенесені до національної системи України, тому розробка ефективного механізму наближення законодавства України до права ЄС є важливим елементом, який має безпосередній вплив на формування державної політики України в цілому.

Abstract

Ukraine adopted the the EU-Ukraine Association Agreement in September 2014. Since that moment all authorities endowed with powers in the field of European integration should ensure the fulfillment of international obligations of Ukraine. The key element of the Agreement is adjusting Ukrainian legislation to European Union law. The Association Agreement consists of near 355 acts of the EU. The provisions of these acts should be transposed to the national law. Therefore, it is a matter of great importance to devise an effective mechanism of bringing Ukrainian legislation into proximity with EU law. It immediately influences the shaping of Ukrainian politics in general.

Список скорочень

УПС – Угода про партнерство та співробітництво між Україною та Європейськими Співтовариствами (Європейським Союзом) та їх державами-членами

ЗПА – Загальнодержавна програма адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, схвалена Законом України від 18.03.2004 р. № 1629-IV

УА – Угода про асоціацію між Україною та ЄС і його державами-членами

ПДА – Порядок денний асоціації

* Право ЄС досить динамічно розвивається, тому кількість актів ЄС може змінюватися протягом терміну виконання Угоди.

1. Історія наближення законодавства в Україні: зміст та процедура наближення

З 1998 року адаптація законодавства в Україні здійснювалась на основі статті 51 Угоди про партнерство та співробітництво між Україною та Європейськими Співтовариствами (Європейським Союзом) та їх державами-членами від 14 червня 1994 р. (далі – УПС), а з 2004 року також, що навіть з практичної точки зору більш важливо, відповідно до Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, схваленої Законом України від 18.03.2004 р. № 1629-IV (далі – ЗПА). Для організації виконання цих документів Уряд також прийняв ряд підзаконних актів, зокрема була створена окрема Координаційна Рада з адаптації законодавства, приймався щорічний план заходів та здійснювалась експертиза проектів актів на предмет їх відповідності acquis communautaire, також здійснювались переклад актів законодавства ЄС українською мовою, порівняльно-правові дослідження[1].

Слід зазначити, що на сьогодні вказані документи, насамперед ЗПА, застаріли та не відповідають сучасному етапу відносин з ЄС та цілям України. Водночас накопичений досвід роботи запропонованої системи свідчить про необхідність концептуального оновлення підходів до наближення законодавства як формально (через невідповідність підходам, закладеним в Угоді про асоціацію), так і змістовно чи з інституційної точки зору.

Так, адаптація законодавства в рамках ЗПА розглядалася як окремий процес діяльності, що відображався у функціонуванні окремого дорадчого органу – Координаційної Ради – та розробленні і виконанні

---

1 Спеціально уповноваженим органом у сфері адаптації законодавства України до законодавства ЄС було визначено Міністерство юстиції. У 2004 році у складі Мін'юсту на базі Центру європейського та порівняльного права було створено Державний департамент з питань адаптації законодавства як урядовий орган державного управління, основним завданням якого визначено організацію роботи з реалізації державної політики у сфері адаптації законодавства України до законодавства ЄС. Департамент координував роботу з виконання Програми, надавав науково-експертну, аналітичну та інформаційну підтримку цього процесу, готував рекомендації щодо приведення законодавства України у відповідність до права ЄС, проводив експертизу щодо відповідності проектів законів, що за предметом правового регулювання належали до сфер, правовідносини в яких регулюються правом Європейського Союзу, acquis communautaire, узагальнював інформацію та здійснював моніторинг імплементації розроблених актів законодавства України. У 2011 році Департамент було ліквідовано згідно з Указом Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади».

окремого плану заходів, що юридично, а ще більшою мірою практично, не був пов'язаний з іншими документами Уряду (програмними та стратегічними документами), плануванням урядової нормотворчої діяльності загалом. Такий стан справ призводив до розриву процесу адаптації законодавства з іншою нормотворчою діяльністю Уряду. Крім того, і це другий важливий елемент, адаптацію фактично розглядали передусім як юридичну робота (виключно працівників юридичних структурних підрозділів міністерств та відомств), ігноруючи або не надаючи належної уваги аспекту формування та реалізації політики у відповідній сфері, цілісності правового регулювання оцінки наслідків впровадження та регуляторного впливу, вибору найоптимальніших шляхів впровадження положень актів законодавства ЄС. І найважливіше – не приділяла належної уваги **пріоритизації та програмуванню процесу наближення, його змісту та послідовності здійснення відповідно до умов та реальних визначених пріоритетів суспільства та держави.**

Домінування вказаних фрагментарного, формалістського та нормативіського аспектів призводили до фрагментарного та непослідового прогресу в наближенні законодавства. Часто мали місце випадки перегляду вже наближеного законодавства. Крім того, часто транспозиція окремих елементів права ЄС зовсім не гарантувала (часто навпаки) ні належного застосування та виконання норми через відповідні адміністративні та судові інстанції, ні досягнення цілей, віддаючи перевагу формальній «відповідності». І це все – не згадуючи питання динамічного розвитку самого acquis ЄС – вимагає створення відповідної системи, покликаної забезпечити слідування розвитку національного законодавства динаміці розвитку права ЄС.

Це можна було вважати частково прийнятним в умовах УПС, проте в умовах асоціації такий підхід може призвести до дуже значних наслідків: від нанесення прямої шкоди суспільству, державі та бізнесу до невикористання потенціалу асоціації, гальмування прогресу в європейській інтеграції України.

Угода про асоціацію між Україною та ЄС і його державами членами (далі – УА) замінить УПС та встановить відносини асоціації між Сторонами. З моменту набрання УА чинності усі посилання на УПС та посилання на УПС в діючих угодах між Україною та ЄС тлумачитимуться як посилання на УА. Більше того, усі існуючі двосторонні угоди вважатимуться частиною двосторонніх відносин як їх регулює УА, включаючи відповідні положення щодо спільних інституцій.

Виконання зобов'язань України, що випливатимуть з УА, тимчасове застосування її окремих положень, насамперед в частині наближення законодавства, вимагатиме кардинальної зміни підходу та механізмів роботи у цій сфері. Це пов'язано, насамперед, із такими чинниками:

1. **Правовою природою УА та характером закріплених у ній міжнародно-правових зобов'язань** (наявність норм прямої дії; окресленість, визначеність, структурованість, строковість зобов'язань з правового наближення; пряма обумовленість наближенням законодавства прогресу в поглибленні політичної асоціації та економічної інтеграції, у т. ч. прогресу у відкритті ринків);

2. **Збільшенням, порівняно з УПС, кількості сфер, у яких здійснюватиметься наближення законодавства, їхнього обсягу та поглиблення ступеня наближення**[2] (фіксованість та динамічність обсягу зобов'язань, множинність ступенів наближення[3]);

3. **Закріпленням зобов'язання щодо забезпечення відповідності правозастосовчої практики в Україні наближеному законодавству та відповідному acquis ЄС** (гомогенність/сумісність/відповідність правозастосування та тлумачення);

4. **Визначенням УА конкретних актів законодавства ЄС, які необхідно імплементувати, термінів їх імплементації та порядку перегляду і оновлення відповідних переліків.**

Таким чином, з огляду на зазначене, на часі вирішення нагальної проблеми, а саме, **підвищити пріоритетність наближення законодавства та визначити його як складову державної політики** у відповідній сфері, що здійснюється комплексно як реформування державної політики у відповідній сфері і є інтегральною складовою механізму формування, реалізації та оцінки політики в цілому.

---

2 Разом з тим, тлумачення та правозастосування може відрізнятися в залежності від визначення необхідного ступеня наближеності на підставі режиму наближення законодавства, враховуючи наявність чи відсутність односторонньої ініціативи чи одностороннього зобов'язання.

3 Н-д.: добровільне часткове або повне, визначене часткове або повне.

2. Особливості та межі наближення: чим не задовольняє нинішня політика?

Аналіз природи права Європейського Союзу та особливо його джерел, частину яких Україна має зобов'язання імплементувати відповідно до Угоди про асоціацію, наштовхує на думку, що **така імплементація відрізняється від аналогічного процесу в державах-членах Європейського Союзу**. Це, перш за все, викликано тим фактом, що для України не працюють принципи та механізми, що діють в ЄС, і застосовуються для держав-членів. Україна також не має чіткої перспективи членства в ЄС, що повною мірою не дає можливості застосовувати підходи, які використовувались державами кандидатами на вступ до ЄС.

Розглянемо основні проблеми та труднощі, які виникають у зв'язку з імплементацією законодавства ЄС у сфері охорони довкілля в Україні. Такі проблеми випливають, перш за все, з правової природи європейського законодавства, інституційних особливостей, відсутності необхідних механізмів контролю за дотриманням європейського законодавства в Україні, технічних причин. Тим не менше такий поділ має умовний характер, адже причини тих чи інших викликів часто накладаються.

Виклики, що випливають з правової природи джерел права Європейського Союзу

(a) Правова природа регламенту

Зважаючи на правову природу регламенту як джерела європейського права і неможливість прямо застосовувати цей акт в Україні, не розроблено спеціального механізму найефективнішої імплементації цього нормативно-правового акту.

Національне законодавство України не містить норми, яка б давала можливість прямо застосовувати регламенти в Україні. В Угоді про асоціацію передбачено зобов'язання для України імплементувати низку регламентів. Проте спеціального механізму, який би давав чіткі рекомендації щодо того, як належним чином імплементувати регламенти в Україні, не передбачено ні самою Угодою (за винятком питань щодо зони вільної торгівлі), ні відповідними нормативно-правовими документами.

(б) Цілі і сфера дії директив

Часом цілі, визначені директивами, можуть стосуватись лише держав-членів Європейського Союзу, і їх досягнення не може мати позитивного впливу, наприклад, на стан довкілля в Україні. Така ситуація не сприятиме досягненню стратегічних екологічних цілей Україною.

В процесі імплементації директив найважливішим є досягнення мети директиви, а не способи чи механізми, за допомогою яких держави-члени досягають такої мети. Як правило, мета формулюється у статті 1 директиви. Здебільшого мета має більш стратегічний, аніж суто процедурний характер, хоча й стосується чітко визначеної сфери регулювання суспільних відносин.

Наприклад, стаття 1 Директиви 2001/42/ЄС про оцінку впливу окремих планів та програм на навколишнє середовище визначає, що: «Ціль цієї Директиви полягає в забезпеченні високого рівня охорони довкілля і сприянні інтегруванню екологічних міркувань при підготовці і затвердженні планів та програм з метою заохочення сталого розвитку, шляхом забезпечення здійснення відповідно до цієї Директиви екологічної оцінки окремих планів та програм, які можуть мати значні наслідки для довкілля».

Тим не менше є директиви, які ставлять мету, що має певні обмеження з огляду на приналежність держави до Європейського Союзу. Це, зокрема, стосується директив із сфери охорони природи. Стаття 1 Директиви 2009/147/ЄС про захист диких птахів вказує, що директива «стосується збереження усіх видів диких птахів, що природно проживають на європейській території держав-членів, до яких застосовується Договір про заснування ЄС...». Аналогічна ситуація і з Директивою 92/43/ЄС про збереження природного середовища існування, дикої флори та фауни, стаття 2 якої говорить, що: «Ціллю цієї Директиви є сприяння забезпеченню біорзіноманіття шляхом збереження природних середовищ існування та дикої фауни й флори на європейській території держав-членів, до яких застосовується Договір».

Таким чином, незрозумілим є питання, яка ж ціль стоїть перед Україною, яких цілей вона повинна досягнути для імплементації таких директив, якщо сам зміст директиви виключає її із сфери дії цього нормативно-правового акту.

(в) Рішення Суду Європейського Союзу

Питання врахування рішень Суду Європейського Союзу при імплементації aquis communautaire *в Україні не передбачено ні двосторонніми угодами між Україною та ЄС, ні національним законодавством України. В результаті не враховуються виклики, що виникали в процесі імплементації актів ЄС самими державами-членами ЄС.*

Рішення Суду Європейського Союзу є важливим джерелом права ЄС, адже, серед іншого, містять трактування тих чи інших положень європейського законодавства. При розробці нових актів чи перегляді існуючих європейські інституції беруть до уваги практику ЄС, зокрема з метою уникнути в майбутньому тих проблем, які виникають з імплементацією директив/регламентів/рішень, що виникають у конкретній державі-члені чи на рівні ЄС.

Беручи до уваги значний практичний досвід держав-членів Європейського Союзу в імплементації вторинного законодавства ЄС та важливість трактування тлумачення положень директив та регламентів Судом Європейського Союзу, Україна не має змоги врахувати вже підняті проблеми, з якими зіштовхувались в процесі імплементації держави-члени ЄС. Без врахування рішень Суду ЄС та вивчення практичної імплементації права ЄС державами-членами ми реально можемо створити своє «українське право ЄС».

(г) Зв'язок директив/регламентів з міжнародними угодами

Низка директив та регламентів, які Україна зобов'язана імплементувати відповідно до Угоди про асоціацію, має чіткий зв'язок з відповідними міжнародними угодами, сторонами яких є і Європейський Союз, і Україна. В Україні відсутній механізм перевірки узгодженості міжнародно-правового акту, директиви та відповідного національного законодавства, тому існує ризик не лише неповної імплементації директиви/регламенту, а й невиконання взятих на себе міжнародних зобов'язань.

Після підписання чи приєднання до міжнародно-правового документу Європейський Союз вживає заходів для дотримання цього акту, приймаючи юридично обов'язкові інструменти. Такі дії здійснюються з двох основних причин. По-перше, для поширення дії угоди на діяльність інституцій Європейського Союзу. По-друге, для підвищення ефективності імплементації міжнародних угод у державах-членах ЄС.

Україна має серед зобов'язань для імплементації низку директив та регламентів, які стосуються сфер, що вже регулюються міжнародно-правовими документами, стороною яких є Україна. Серед прикладів можна навести Директиву № 2003/35/ЄС про забезпечення участі громадськості в підготовці окремих планів та програм, метою якої є «сприяння виконанню обов'язків, що випливають з Орхуської конвенції», або Директиву 94/63/ЄС про контроль викидів летючих органічних сполук, що виникають у сховищах нафти та при її транспортуванні з терміналів до сервісних станцій, прийняту для ефективної імплементації Протоколу до Конвенції 1979 року щодо атмосферного забруднення викликаного транскордонного радіусу дії стосовно контролю викидів летючих органічних сполук або їх транскордонних течій.

Виклики технічного характеру

(а) Динамічність законодавства ЄС

Законодавство ЄС в усіх сферах є динамічним, а не сталим процесом. Для України не передбачено механізму імплементації найновіших редакцій документів та залучення України до дискусії щодо найактуальніших питань в тій чи іншій сфері. За таких умов Україна завжди «наздoганятиме» ЄС та не матиме належного рівня імплементації законодавства в тій чи іншій сфері.

Наприклад, законодавство ЄС у сфері охорони довкілля не стоїть на місці. На основі досвіду імплементації державами-членами, звітів Європейської Комісії, аналізу труднощів в імплементації, виникнення нових обставин, практики Суду Європейського Союзу законодавство ЄС постійно вдосконалюється. З'являються нові норми, директиви переглядаються, окремі директиви об'єднують в рамкові, застарілі положення зникають – і це далеко не повний перелік того, що відбувається із вторинним законодавством ЄС.

Положення щодо перегляду того чи іншого нормативно-правового акту передбачені одразу в тексті нормативно-правових актів ЄС. Наприклад, стаття 5 Директиви 2003/35/ЄС про забезпечення участі громадськості в підготовці окремих планів та програм, що стосуються довкілля, та внесення змін і доповнень до Директив № 85/337/ЄЕС та 96/61/ЄС про участь громадськості та доступ до правосуддя

передбачає, що «... такий звіт [про застосування та ефективність цієї директиви] супроводжується пропозицією щодо внесення, за доцільності, змін до цієї Директиви».

Проблема полягає в тому, що механізму застосування найновіших редакцій директив чи регламентів не передбачено ні в двосторонніх документах Україна-ЄС, ні в національному законодавстві України.

(б) Якість перекладу

Наразі гостро стоїть проблема якості перекладу відповідного акту європейського права українською мовою. Лише точно перекладені терміни європейського законодавства чи знайдені адекватні замінники, у випадку якщо такого терміну в українській мові не існує, забезпечать ефективну реалізацію положень директив в Україні.

Проблема правильного перекладу актів міжнародного чи європейського права є актуальною не лише для України. На важливості автентичності документів на різних мовах наголошували і «нові» державичлени ЄС. Над офіційним перекладом та формуванням спеціальних словників термінів повинні працювати не лише перекладачі, а й спеціалісти в тих чи інших сферах та юристи.

Інституційні виклики

(а) Контроль за дотриманням європейських норм

Важливий вплив на ефективну імплементацію положень вторинного законодавства ЄС має контрольна функція Комісії та процедура розгляду Суду Європейського Союзу. Натомість на державні органи України здійснення відповідного тиску у випадку відсутності чи неналежної імплементації європейського законодавства неможливе, оскільки Україна не є членом ЄС.

На Європейську Комісію покладений обов'язок слідкувати за дотриманням норм права Європейського Союзу. Якщо на основі отриманої інформації (з власної ініціативи чи на основі отриманих від державчленів звітів) Комісія робить висновок про ймовірне порушення права ЄС, то вона розпочинає проти держави-члена офіційне розслідування, спочатку на рівні адміністративної стадії, а згодом – у випадку

відсутності впливу таких заходів – на рівні суду. Суд Європейського Союзу, серед іншого, має повноваження розглядати позови про невиконання зобов'язань, зокрема норм вторинного права.

Україна знаходиться за межами застосування цих європейських механізмів, що працюють виключного для держав-членів Європейського Союзу. Спеціального механізму перевірки впровадження правових положень у національне законодавство України та імплементації норм вторинного законодавства ЄС не передбачено ні самою Угодою про асоціацію між Україною та ЄС, ні іншими двосторонніми чи національними документами.

(б) Механізм звітування

Директиви передбачають механізм звітування держав-членів Європейського Союзу в Європейську Комісію як щодо конкретних заходів, так і щодо імплементації директиви загалом. Механізму звітування про виконання Угоди про асоціацію замало – необхідно передбачити особливий механізм звітування по кожному конкретному документу, беручи до уваги особливий статус України.

Усі директиви містять положення про необхідність звітувати про впровадження норм у національне законодавство та досвід і труднощі з імплементацією директиви. Директива встановлює конкретні часові рамки та порядок подання звітів державами-членами Європейської Комісії. Наприклад, стаття 9 Директиви № 2003/4/ЄС про доступ громадськості до екологічної інформації та про скасування Директиви № 90/313/ЄЕС передбачає, що: «Не пізніше 14 лютого 2009 року держави-члени звітують про досвід, набутий при застосуванні цієї Директиви. Не пізніше 19 лютого 2004 року Комісія передає державам-членам методичні вказівки, які чітко вказують спосіб складання звітів державами-членами».

Іноді, окрім вимоги щодо загального звітування про імплементацію директиви, встановлюються вимоги щодо звітування за проведення конкретних заходів. Наприклад, стаття 17 Директиви № 2009/41/ЄС про використання генетично модифікованих мікроорганізмів у замкненій системі передбачає, що: «Держави-члени наприкінці кожного року надсилають до Комісії підсумковий звіт про обмежені використання класів 3 і 4, повідомлених протягом року, відповідно до статті 9, включаючи їхній опис, мету і ризики».

Директива може містити вимогу повідомляти Комісії про тексти положень національного права, які вони ухвалили у сфері, яку охоплює ця директива.

Україна, не будучи членом Європейського Союзу, не має такого зобов'язання звітуватись про стан імплементації директиви та не повинна звітувати про проведення конкретних заходів. Це формує проблему належного контролю за імплементацією директив та виключає з процесу обміну досвідом щодо питань імплементації тої чи іншої директиви.

(в) Взаємні зобов'язання держав-членів

Низка директив передбачає дії та заходи у співпраці з іншими державами-членами на рівні Європейського Союзу чи особливі умови для держав-членів. Такий підхід веде до асиметричної імплементації та ставить Україну за межами такої діяльності.

Директиви встановлюють не лише конкретні норми, які мають бути відображені в національному законодавстві, але й передбачають різні заходи та механізми взаємодії між державами-членами для досягнення тих чи інших цілей директиви. Такі положення встановлюють взаємні права та обов'язки держав-членів. Навіть добросовісне застосування з боку України не може ґрунтуватись на асиметричному режимі.

Зокрема, мова йде про співпрацю між державами-членами для ефективнішої імплементації директив. Наприклад, стаття 15 Директиви № 2009/41/ЄС про використання генетично модифікованих мікроорганізмів у замкненій системі передбачає, що: «Держави-члени повинні радитися з іншими державами-членами, які можуть зазнати впливу під час аварії, щодо запропонованої імплементації планів дій у разі настання надзвичайної ситуації». Чи, наприклад, стаття 32 Директиви 2008/ЄС про відходи визначає, що: «Держави-члени повинні належним чином співпрацювати з іншими державами-членами та Комісією для складання планів з управління відходами та програм із запобігання утворенню відходів».

Часом відповідно до вимог директиви держави-члени можуть коригувати свої зобов'язання, вносячи відповідні поправки до, наприклад, різноманітних списків, переліків, враховуючи особливі умови для тої чи іншої держави. Наприклад, стаття 7 Директиви № 2008/98/ЄС про

відходи передбачає, що: «Держава-член може вважати відходи небезпечними, навіть якщо їх немає у списку відходів… Держава-член повинна повідомити Комісію про кожен з таких випадків… У зв'язку з отриманими повідомленнями список переглядається для прийняття рішення щодо його адаптування».

Україна, не маючи можливості безпосередньо надсилати інформацію до Комісії, не може користуватись положеннями такого роду.

(г) Спеціальні органи в рамках директив/регламентів

Низка директив передбачає створення в межах застосування директиви спеціальних органів, що сприяють та допомагають в імплементації державам-членам ЄС. Не будучи членом Європейського Союзу, Україна не має можливості користуватися результатами роботи таких органів чи бути залученою до їхньої роботи.

Часом для ефективнішої імплементації тої чи іншої директиви/регламенту та для покращення координації заходів з імплементації директиви передбачають створення спеціальних органів та визначають їхні повноваження. Наприклад, відповідно до статті 8 Директиви № 94/63/ЄС про контроль викидів летючих органічних сполук, що виникають у сховищах нафти та при її транспортуванні з терміналів до сервісних станцій зі змінами та доповненнями, внесеними Регламентом № 1882/2003, передбачається створення Комітету, а відповідно до статей 16 і 17 Директиви 1999/31/ЄС про захоронення відходів зі змінами і доповненнями, внесеними Регламентом № 1882/2003, створюється Комітет для допомоги з питань стандартизації.

Відповідно, Україна не має можливості використовувати в своїй роботі в процесі імплементації діяльність таких спеціально створених органів.

3. Виконання Угоди про асоціацію: основні гравці?

3.1. Урядовий вимір виконання Угоди про асоціацію

Основою для співробітництва Уряду та Європейської Комісіє є *Порядок денний асоціації,*[4] спільний практичний інструмент підготовки та сприяння повній імплементації Угоди про асоціацію, логічна будова якого відповідає структурі Угоди.

Україна та Європейський Союз визначили пріоритети ПДА, які доповнюють зобов'язання сторін відповідно до Угоди про асоціацію для повної імплементації цієї Угоди. Оновлений ПДА[5] визначив десять короткострокових пріоритетів щодо політичної реформи, судової системи, реформування виборчого законодавства, боротьби з корупцією, державного управління, енергетики, дерегуляції, державних закупівель, оподаткування та зовнішнього аудиту, які є першочерговими для України.

Угода про асоціацію, ПДА та інші зобов'язання України у сфері європейської інтеграції є основою для програмних документів державної політики України.

Завдання та заходи на виконання Угоди та інших зобов'язань у сфері європейської інтеграції визначені в таких основних програмних та організаційних документах Уряду:

- **План пріоритетних дій Уряду на 2016 рік**[6], спрямованих на проведення реформ у сферах, що є ключовими для виконання Угоди, а також передбачають безпосередні завдання щодо виконання Угоди;
- **План заходів з імплементації Угоди на 2014–2017 роки**[7], яким передбачено близько 490 коротко- та середньострокових завдань в усіх сферах співпраці між Україною та ЄС, визначених Угодою.

---

4 Оновлена 16 березня 2015 року рекомендація Ради асоціації між Україною та ЄС, схвалена у формі обміну листами. Див. також розпорядження Кабінету Міністрів України від 13 березня 2015 року № 207-р «Про схвалення рекомендації Ради асоціації між Україною та ЄС про імплементацію Порядку денного асоціації між Україною та ЄС».

5 Оновлення даного документу відбувається залежно від виконання запланованих цілей та завдань. На одному із останніх засідань двосторонніх органів Україна-ЄС Європейська сторона запропонувала на початку 2017 року переглянути ПДА.

6 Розпорядження Кабінету Міністрів України від 27 травня 2016 року № 418-р.

7 Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 вересня 2014 року № 847-р.

- **План заходів з імплементації IV розділу «Торгівля і питання, пов’язані з торгівлею» Угоди на 2016–2019 роки**, яким передбачено близько 140 коротко- і середньострокових завдань у сфері торгівлі[8].

- **Плани імплементації актів законодавства ЄС**. Плани імплементації прийнято з метою детального планування завдань щодо імплементації актів законодавства ЄС, визначених Угодою про асоціацію та Планом заходів з її імплементації. В цілому прийнято 37 розпоряджень Кабінету Міністрів України про схвалення 150 планів імплементації 219 актів законодавства ЄС.

Відповідно до схвалених планів, робота з впровадження актів законодавства ЄС передбачає не лише аспект наближення законодавства, а також інституційні, організаційні заходи, проведення відповідних консультацій із заінтересованими сторонами. Такий підхід має забезпечити узгодженість та прозорість у виконанні Україною зобов’язань, що передбачені Угодою про асоціацію, ефективний моніторинг імплементації актів законодавства ЄС.

Також було внесено відповідні зміни до Регламенту Кабінету Міністрів України, які слугують певним «фільтром» для відсіювання урядових нормативно-правових актів, що не відповідають або суперечать положенням Угоди про асоціацію[9].

Таким чином, програмний вимір складається з базового документу, Плану заходів з імплементації Угоди про асоціацію між Україною та ЄС на 2014–2017 роки (затверджений розпорядження КМУ від 17 вересня 2014 р. № 847-р). План передбачає завдання як організаційного, так і нормотворчого характеру. Завдання нормотворчого характеру досить деталізовані в системі планів імплементації актів права ЄС. Ці плани імплементації детально визначають, що має зробити міністерство для якісного втілення положень того чи іншого акту права ЄС, який необхідно впровадити на основі зобов’язань за Угодою. Структура планів є адаптованою до сучасних аналітичних можливостей української системи державного управління і ґрунтується на традиційній методології транспозиції законодавства ЄС до законодавства держав-членів.

---

8 Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 лютого 2016 року № 217-р.

9 Механізм урядової експертизи наведено в Додатку 1.

Регламент Верховної Ради України передбачає розгляд Комітетом з питань європейської інтеграції законопроектів на предмет відповідності законопроектів міжнародно-правовим зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції (стаття 93 Регламенту). Ці висновки Комітет повинен надати головному комітетові, відповідальному за розгляд законопроекту, упродовж 21 дня. На практиці виконати цю норму Регламенту стосовно більшості законопроектів, що подаються до парламенту, абсолютно нереально. Наприклад, станом на сьогодні[10] в Комітетах Верховної Ради України перебувають на розгляді 2597 законопроектів (всього актів ВРУ понад 3600).

Ця практика спричинена як внутрішньопарламентськими особливостями, так і орієнтацією системи державного управління в основному на нормопроектувальну роботу. В контексті законотворчої практики:

1) право законодавчої ініціативи народного депутата фактично є необмеженим, що є нетиповим для загальноєвропейської практики;

2) відсутній дієвий контроль за дотриманням вимог Регламенту щодо оформлення і подання законопроектів; як наслідок до порядку денного сесій парламенту включаються технічно і змістовно недосконалі законопроекти;

3) право депутата вносити законопроекти на заміну раніше поданих ніяк не обмежується, при цьому Апарат Верховної Ради повинен давати висновки на всі такі законопроекти, незалежно від перспектив їхнього прийняття.

Водночас відсутність практики проведення аналізу політики, підготовки аналітичних документів, «білих» та «зелених» книг органами виконавчої влади «стимулює» підготовку законодавчих ініціатив. По суті, багато законопроектів і є варіантами державної політики, які спрямовані на вирішення однієї чи декількох проблем галузевого чи місцевого розвитку. Через брак традицій аналізу ці проблеми не були належно вивчені на рівні міністерств, місцевих органів влади і не пройшли цикл формулювання політичного рішення (постановка проблеми, аналіз варіантів та їхнє обґрунтування, обговорення із заінтересованими сторонами). Натомість рішення щодо проблем одразу

10 Станом на 25 жовтня 2016 року

оформлюються як проекти законів України, що надалі мають пройти експертизу в управліннях апарату ВРУ та профільних комітетах.

Потрібно зазначити, що для удосконалення процедури розгляду законопроектів на відповідність праву Європейського Союзу народні депутати ініціювали внесення змін до Регламенту в частині удосконалення механізму наближення[11]. Передбачалось введення обов'язкового механізму перевірки усіх законопроектів на всіх етапах розгляду, зокрема під час попереднього розгляду та розгляду у першому та другому читаннях, шляхом:

- включення до структури пояснювальної записки до законопроекту висновку щодо відповідності зобов'язанням у сфері європейської інтеграції;
- визначення додаткової підстави для повернення законопроекту (без його включення до порядку денного) – невідповідність праву ЄС (якщо законопроект не відповідає, суперечить або не враховує належним чином взяті зобов'язання);
- наділення додатковими повноваженнями профільного комітету щодо проведення відповідної оцінки.

Запровадження такого нового підходу дозволило б значно вдосконалити законодавчий процес та гарантувати більш ефективне виконання взятих міжнародно-правових зобов'язань у сфері європейської інтеграції, однак законопроект не отримав належної підтримки.

3.3. Імплементація Угоди в контексті повноважень Президента України

Реалізація низки повноважень Президента України потребує уточнення з точки зору синхронізації з процесами імплементації Угоди про асоціацію на рівні Уряду та Парламенту.

Повноваження Президента України, передбачені статтею 106 Конституції України щодо забезпечення державної незалежності, національної безпеки держави, представлення держави в міжнародних відносинах та здійснення керівництвом зовнішньополітичної діяльності

11 Проект Закону про внесення змін до Закону «Про Регламент Верховної Ради України» щодо удосконалення механізму наближення законодавства України до права ЄС, реєстраційний номер 2046а від 09.06.2015 року.

держави є важливими в контексті цілей політичного діалогу, передбаченого Угодою (стаття 4 Угоди):

- поглиблення політичної асоціації та зміцнення політико-безпекової конвергенції та ефективності;
- сприяння міжнародній стабільності та безпеці на основі ефективної багатосторонності;
- посилення співробітництва та діалогу між Сторонами з питань міжнародної безпеки та антикризового управління, зокрема з метою реагування на глобальні й регіональні виклики та основні загрози;
- пришвидшення зорієнтованого на результат та практичного співробітництва між Сторонами для досягнення миру, безпеки й стабільності на Європейському континенті;
- зміцнення поваги до демократичних принципів, верховенства права та доброго врядування, прав людини та основоположних свобод, у тому числі прав осіб, які належать до національних меншин, недискримінації осіб, які належать до меншин, і поваги до різноманітності;
- розвиток діалогу та поглиблення співробітництва між Сторонами у сфері безпеки та оборони;
- сприяння принципам незалежності, суверенітету, територіальної цілісності й непорушності кордонів.

Ці питання розглядаються на самітах Україна-ЄС, як форуму політичного діалогу та *діалогу з питань політики на найвищому рівні,* у яких бере участь Президент України.

Крім того, Президент України реалізував свої повноваження щодо консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів і служб, утворивши Національну раду реформ. Відповідно до положення про Нацраду реформ (Указ Президента України від 13 серпня 2014 року № 644/2014):

«Рішення Національної ради реформ в разі потреби реалізуються шляхом видання в установленому порядку актів Президента України, внесення Президентом України на розгляд Верховної Ради України відповідних законопроектів або взяття відповідними членами

Національної ради реформ публічних зобов'язань реалізувати право законодавчої ініціативи, право ініціативи у прийнятті актів Кабінету Міністрів України, ініціювати прийняття актів Національного банку України, що оформлюються публічними угодами таких членів Національної ради реформ».

У контексті виконання Угоди про асоціацію, наведені два випадки відрізняються як з точки зору правового врегулювання, так і функціонального наповнення. У першому (політичний діалог) більш важливим є те, як Уряд, Міністерство закордонних справ, Міністерство оборони, Рада національної безпеки та оборони можуть найкращим чином сприяти формуванню позиції Глави держави. При цьому Угодою визначено загальний перелік питань для обговорення в рамках політичного діалогу.

У другому випадку йдеться про зворотній процес, а саме про вплив консультативно-дорадчого органу при Президентові України на процес формування державної політики, результатом чого є проекти актів законодавства. Для того, щоб не створити паралельний механізм ініціювання та розробки актів, стратегій державної політики у сферах, охоплених Угодою, такі ініціативи мають проходити перевірку на узгодженість із цілями та завданнями Угоди.

4. Як удосконалити процес наближення законодавства України: варіанти вирішення проблеми

Адміністративна здатність впровадження права ЄС є одним із ключових аспектів контролю й оцінки, що здійснюється Європейською Комісією стосовно всіх країн-кандидатів.

На сучасному етапі в контексті розширення ЄС посилює акцент на системі публічної адміністрації. У листопаді минулого року ЄК спільно з Програмою СІГМА розробили «Принципи публічної адміністрації»[12], що розглядаються як основа для діалогу з країнами-кандидатами та потенційними кандидатами на вступ у ЄС щодо реформування публічної адміністрації.

Ключові вимоги та принципи фокусуються на впровадженні прозорого та ефективного демократичного урядування, ефективної публічної адміністрації, що є передумовою успішної європейської інтеграції країни. Важливо зазначити, що відповідні вимоги та принципи, попри універсальність, передбачають певну гнучкість для Уряду в їх впровадженні, що зумовлено особливостями відповідної країни, викликами, що стоять перед нею на відповідному етапі тощо.

Інтегральною складовою основних напрямів, ключових вимог до публічної адміністрації є принципи, що безпосередньо пов'язані зі здійсненням[13] політики у сфері європейської інтеграції[14], зокрема передбачено такі принципи:

У сфері вироблення політики	Встановлені *чіткі горизонтальні процедури управління національним процесом європейської інтеграції,* їх дотримання забезпечується через координацію відповідальним органом.
У сфері планування політики	Наявне *гармонізоване середньострокове планування* усіх процесів, пов'язаних з європейською інтеграцією, що інтегроване в планування внутрішньої політики;
У сфері реалізації політики	*Процедури та інституційне забезпечення європейської інтеграції становлять невід'ємну частину* процесу розробки політики та забезпечують вчасну транспозицію acquis.

---

12 Principles of Public Administration, Листопад 2014, розроблені спільно ЄК та СІГМА. Доступ: http://www.sigmaweb.org/publications/principles-public-administration-november-2014.htm

13 Для цілей цього дослідження під здійсненням політики ми розуміємо весь спектр від вироблення до оцінки політики.

14 Детально про ключові вимоги та принципи, що безпосередньо пов'язані з ЄІ – див. додаток 1.

Слід наголосити, що вищенаведені принципи реалізовуються, у тому числі, через *впровадження чітких законодавчих рамок.* Зокрема, посилити позиції України у виконанні міжнародно-правових зобов'язань в сфері європейської інтеграції можна такими альтернативними шляхами:

Альтернатива 1: *Врегулювання проблемних моментів, які виникають під час реалізації Угоди про асоціацію, в тому числі пов'язані з наближенням законодавства, актами Уряду (розпорядженнями або постановами кабінету Міністрів)*

Як вже зазначалось вище, в процесі реалізації Угоди про асоціацію виникають окремі питання до врегулювання. До таких прикладів можна віднести питання набрання чинності рішень двосторонніх органів (оприлюднення) та їхнє обов'язкове виконання державними органами України. Це питання було врегульоване постановою Кабінету Міністрів України «Питання оприлюднення рішень і рекомендацій Ради асоціації між Україною та Європейським Союзом і Комітету асоціації між Україною та Європейським Союзом»[15].

Однак не всі проблемні питання можна буде вирішити на рівні Уряду. Одразу після ратифікації Угоди про асоціацію, у вересні 2014 року, була спроба схвалити рішенням Уряду Програму реалізації Угоди про асоціацію, яка зокрема містила б покроковий план імплементації на 2014–2017 роки, однак запропонований проект акту не було схвалено Кабінетом Міністрів. Причина в тому, що проект Програми містив положення, які стосувалися повноважень інших гілок влади при виконанні міжнародно-правових зобов'язань, охоплених Угодою про асоціацію, в тому числі Верховної Ради України та Президента України, тому його неможливо було реалізувати за допомогою акту Уряду.

Альтернатива 2: *Розробка та схвалення комплексного законопроекту «Про деякі питання імплементації Угоди про асоціацію між Україною та ЄС та його державами-членами»*[16]

Для обрання найефективнішого шляху пропонується здійснити аналіз кожної альтернативи відповідно до обраних критеріїв, які відображено у таблиці 1 *(на наступній сторінці).*

---

15 Постанова Кабінету Міністрів України від 4 березня № 84.

16 Назва законопроекту умовна

Таблиця 1

Аналіз альтернативних шляхів удосконалення процедури наближення законодавства України до права ЄС

Критерії/Шляхи	**Альтернатива 1**	**Альтернатива 2**
Комплексний чи фрагментарний характер	Фрагментарний	Комплексний
Залучення до процесу всіх гравців	Лише органи виконавчої влади	Органи державної влади
Швидкість ухвалення рішення	Достатньо швидкий процес (акти Уряду)	Тривалий процес, залежно від позиції ключових політичних сил в Парламенті (законопроект)

Проведений аналіз свідчить про те, що найоптимальнішим шляхом підвищити ефективність наближення законодавства до права ЄС, в тому числі забезпечити ефективне виконання міжнародно-правових зобов’язань в сфері європейської інтеграції, є схвалення комплексного закону.

5. Пропонований підхід до вирішення проблеми.

В контексті формування механізму правового наближення законодавства України до acquis ЄС, а також формування нового механізму координації євроінтеграційної політики держави у зв'язку з імплементацією УА та формуванням політичної асоціації та економічної інтеграції слід зазначити, що **відповідний механізм має бути цілісним та комплексним, а також інтегрованим в існуючий конституційний правопорядок**, в усі рівні і площини прийняття законодавства (закони, підзаконні акти: укази і розпорядження Президента, постанови і розпорядження Кабінету Міністрів України, акти центральних органів місцевого самоврядування, органів місцевого самоврядування, практика правозастосування).

Безумовно виконання Угоди про асоціацію – стрижневий елемент інтеграції України в ЄС. Хоча виконання Угоди – це прямий обов'язок органів державної влади, що уже покладений на них чинним законодавством у сфері права міжнародних договорів, іншими актами законодавства, Угода «сама по собі є чинним нормативно-правовим актом, що превалює над національним законодавством», однак цього «недостатньо для створення надійного і всеосяжного законодавчого "каркасу" європейської інтеграції в українському правовому полі»[17].

При цьому під час удосконалення законодавства у цій сфері слід виходити із низки засадничих підходів.

По-перше, європейську інтеграцію слід розглядати не стільки як зовнішню політику, а передусім як внутрішню, що включає питання державної політики у різних сферах, а також наближення законодавства та його належного впровадження і застосування.

Наступною важливою засадою є забезпечення цілісності інституційного механізму європейської інтеграції України. Такий механізм повинен чітко базуватись на Конституції, бути цілісним та охоплювати усі виміри політики та аспекти ЄІ, врегульовувати відповідні особливості, бути інтегральною частиною діючої системи влади та механізму держави в Україні. Звідси, доцільно опиратись насамперед на встановлення принципів, визначення повноважень та завдань діяльності органів державної влади, залишаючи за ними право на власний

---

17 Угода про асоціацію Україна–ЄС: перспективи та механізми імплементації. Аналітична доповідь. KAS Policy Paper. 2015.

розсуд обирати необхідні способи та інструменти їх реалізації. У цьому контексті слід також розуміти, що навіть найдетальніші правила не гарантують ефективності та результативності політики – важливе значення мають практика роботи, принципи прозорості, загальна культура тощо.

У цьому контексті ключовим принципом в організації процесу європейської інтеграції є забезпечення правової визначеності: цілісності та чіткості правового регулювання, запровадження правових норм на відповідному рівні законодавства, врегулювання на рівні закону саме найважливіших відносин із значними наслідками, а також забезпечення термінологічної узгодженості та визначеності понять, категорій і концепцій, що будуть використовуватись у законодавстві. Тут також необхідно враховувати поняття та категорії права ЄС, зокрема формулювання чинних установчих договорів Європейського Союзу, міжнародних договорів України у сфері європейської інтеграції, міжнародних домовленостей між Україною та ЄС тощо.

Враховуючи наведене, **законодавчий акт має врегулювати особливості здійснення державної політики та виконання міжнародно-правових зобов'язань у сфері європейської інтеграції**, а також засади наближення законодавства, зокрема:

- в частині **загальних положень** – визначати цілі та терміни, законодавство щодо здійснення політики у сфері європейської інтеграції, особливості виконання міжнародно-правових зобов'язань у сфері європейської інтеграції та засади наближення законодавства, врегулювати питання моніторингу, оцінки виконання зобов'язань та прогресу у сфері;

- в частині **інституційного механізму** у сфері європейської інтеграції – уточнити завдання Верховної Ради України, Кабінету міністрів України, визначити особливості неналежного виконання або невиконання відповідних зобов'язань та завдань зазначеними вище органами, визначити порядок звітування, моніторингу та оцінки, інструменти парламентського контролю тощо, а також врегулювати комплекс питань, пов'язаних з рішеннями органів асоціації (підстави, порядок підготовки, прийняття, затвердження, застосування та дії рішень органів асоціації);

- **в частині кадрового, фінансового та інформаційного забезпечення визначити завдання щодо:**
  - вимог до працівників державних органів, які здійснюють діяльність у сфері європейської інтеграції; проведення конкурсу;
  - здійснення підготовки та підвищення кваліфікації спеціалістів у сфері європейської інтеграції;
  - розроблення та затвердження навчальних програм;
  - фінансового (у т. ч. залучення міжнародної допомоги) забезпечення (у разі потреби особливості контролю за використання коштів ЄС відповідно до Угоди про асоціацію);
  - інформаційного забезпечення (створення загальнодержавної інформаційної мережі з питань права ЄС; переклад актів ЄС та актів національного законодавства; порядок здійснення перекладу актів ЄС та актів національного законодавства (переклад українською мовою актів *acquis);* взаємодія та інформування громадськості (обов'язок інформування, консультації тощо, співпраця з Платформою громадянського суспільства).
- в частині **наближення законодавства України до права Європейського Союзу визначити:**
  - засади, принципи та механізм поступового наближення законодавства України до права ЄС;
  - складові елементи процесу наближення українського законодавства до права ЄС та їхній зміст, із врахуванням того, що процес наближення законодавства є за своїм змістом ширшим за виконання Угоди про асоціацію;
  - комплексний підхід до поняття імплементації права ЄС, що включає наближення законодавства та інші заходи політики (інституційні, організаційні тощо);
  - перелік та порядок визначення пріоритетності дій (заходів) у галузях, які потребують наближення законодавства до права ЄС;

– порядок здійснення експертизи законів та інших нормативно-правових актів щодо їхньої відповідності праву ЄС[18] (особливості розгляду законопроектів та проектів інших нормативно-правових актів, що за предметом правового регулювання належать до сфер, правовідносини в яких регулюються правом ЄС та на виконання Угоди про асоціацію, інших міжнародно-правових зобов'язань у сфері європейської інтеграції);

– засади та підстави застосування наближеного законодавства судами (принцип тлумачення законодавства, прийнятого на виконання Угоди, інших міжнародно-правових зобов'язань у сфері європейської інтеграції відповідно до цих зобов'язань та з врахуванням права ЄС).

---

18 Див. н-д. системний крок у реформуванні системи наближення законодавства в рамках законодавчого процесу – проект Закону про внесення змін до Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» щодо удосконалення механізму наближення законодавства України до права ЄС (реєстр. № 2046а від 09.06.2015). Вказаний законопроект дозволить врегулювати питання експертизи законопроектів на відповідність праву ЄС у Верховній Раді.

ДОДАТКИ

Додаток 1. Експертиза на відповідність Угоді про асоціацію та acquis: існуючий Урядовий вимір

Природа окремих нормативно-правових актів та особливості регулювання певних видів правовідносин (зокрема таких, як стандарти бухгалтерського обліку та фінансової звітності) можуть вимагати відступу від дотримання даних вказівок.

З метою всебічного та пропорційного аналізу при здійсненні оцінки на предмет відповідності Угоді про асоціацію та праву ЄС відбувається вивчення та відображення у висновку:

1. Належності проекту акта до сфери Угоди про асоціацію та зобов'язань, які закріплені в Угоді (*із зазначенням відповідних положень Угоди*);

2. Пріоритетності зобов'язань (*із зазначенням термінів*) за Угодою про асоціацію відповідно до термінів, визначених безпосередньо в Угоді (*з урахуванням Вербальної ноти Генерального секретаріату Ради ЄС про тимчасове застосування*), а також у розпорядженні Кабінету Міністрів України від 17 вересня 2014 р. № 847, планах імплементації актів законодавства ЄС, інших програмних та стратегічних документах реалізації політики;

3. Наявності конвенцій та міжнародних договорів, учасницею яких є Україна та/або Європейський Союз та його держави-члени, у відповідній сфері та кола міжнародних зобов'язань України за ними;

4. Кола актів права ЄС (загального та спеціального характеру), які регулюють правовідносини у відповідній сфері/сферах, та актів права ЄС, які регулюють правовідносини, аналогічні тим, які планується врегулювати проектом акта;

5. Сфери застосування проекту акта та відповідних актів права ЄС;

6. Предмету регулювання проекту акта та відповідних актів *acquis communautaire*.

За результатами вивчення та у разі, якщо відповідні правовідносини регулюються актом/актами права ЄС, здійснюється вивчення:

1. Характеру (м'який/жорсткий) регулювання відповідних правовідносин нормами права ЄС;

2. Ступеня транспозиції (врахування) положень акта права ЄС у проекті акта та повноти відповідності транспонованих (врахованих) положень відповідним положенням акта права ЄС;

3. Системи та/або механізмів, які закріплюються проектом акта, на предмет відповідності аналогічній системі/механізмам, які закріплені в актах права ЄС;

4. Практики регулювання відповідних правовідносин у державах-членах ЄС, практики імплементації відповідних актів права ЄС державами-членами ЄС, практики Суду ЄС;

5. Впливу проекту акта на соціально-економічні відносини (зокрема конкуренцію, внутрішню та зовнішню торгівлю, функціонування внутрішнього та спільного ринків), а також на усіх заінтересованих осіб, інтереси яких зачіпає проект акта, з урахуванням, зокрема, таких принципів:

   – правової визначеності;
   – пропорційності;
   – прозорості;
   – рівності та недискримінації;
   – балансу інтересів;
   – ефективності досягнення цілей;
   – дотримання законних очікувань заінтересованих осіб.

За результатами вивчення визначаються:

1. Ступінь відповідності проекту акта Угоді про асоціацію та акту/актам права ЄС;

2. Узгодженість проекту акта з пріоритетами виконання Угоди про асоціацію;

3. Принципові та непринципові розбіжності у правовому регулюванні проекту акта з правом ЄС;

4. Пропозиції щодо його доопрацювання (*у разі можливості/доцільності*);

5. Дискусійні та невирішені питання адаптованості проекту акта, які потребують додаткової інформації, обґрунтувань, консультацій тощо або закріплення застережень у висновку.

Виклад інформації у висновку за результатами експертної оцінки на предмет відповідності проекту акта *acquis communautaire* здійснюється згідно з принципами логічної послідовності та пропорційності аналізу.

Основні аспекти і процедура експертизи:

I. Правова підстава опрацювання проекту акта на відповідність зобов'язанням у сфері європейської інтеграції та праву Європейського Союзу (acquis ЄС) та предмет і обсяг оцінки проекту акта.

Так, § 35 Регламенту Уряду:

1. Проект постанови Кабінету Міністрів, а також проект розпорядження Кабінету Міністрів про схвалення концепції реалізації державної політики у відповідній сфері, концепції державної цільової програми та концепції закону **підлягає опрацюванню на відповідність зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції, у тому числі міжнародно-правовим, та з урахуванням права Європейського Союзу (acquis ЄС).**

2. Під час опрацювання проекту акта Кабінету Міністрів **розробник**:

1) **визначає**:

- **джерела права** Європейського Союзу (acquis ЄС), що регулюють правовідносини аналогічні тим, що планується врегулювати проектом акта;
- **наявність зобов'язань України** у сфері європейської інтеграції, **у тому числі міжнародно-правових**, щодо предмета правового регулювання проекту акта;
- **наявність програмних документів** у сфері європейської інтеграції з предмета, що регулюється проектом акта;

2) проводить **порівняльний та/або порівняльно-правовий** аналіз;

3) наводить **обґрунтування в разі невідповідності проекту акта *праву Європейського Союзу*** (acquis ЄС), міжнародним ***домовленостям*** у сфері європейської інтеграції, ***передбачає строк його дії***.

3. Результати опрацювання проекту акта Кабінету Міністрів на відповідність зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції та праву Європейського Союзу (acquis ЄС) **відображаються розробником у довідці (додаток 1).**

Організаційне, експертно-аналітичне та інформаційне забезпечення опрацювання проекту акта Кабінету Міністрів на відповідність зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції, у тому числі міжнародно-правовим, та праву Європейського Союзу (acquis ЄС) здійснюється Урядовим офісом з питань європейської інтеграції Секретаріату Кабінету Міністрів України»;

II. Внесення проектів актів на розгляд Уряду

Відповідно до § 50 Обов'язкові додатки до проекту акта, що вноситься на розгляд Уряду

1. До проекту акта Кабінету Міністрів додаються:

4) Довідка, зазначена у пункті 3 § 35 цього Регламенту – ДОВІДКА щодо відповідності зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції та праву Європейського Союзу (acquis ЄС);

III. Розгляд проектів актів Кабінетом Міністрів (Глава 7 Регламенту)

III.1 § 55. Розгляд на засіданні урядового комітету

9. Проект акта Кабінету Міністрів додатково **може розглядатися** на засіданні урядового комітету, до повноважень якого віднесені питання європейської інтеграції, **за пропозицією його голови**, **якщо** такий акт відповідно до експертного висновку Секретаріату Кабінету Міністрів за предметом регулювання ***стосується*** **міжнародно-правових зобов'язань** України **у сфері європейської інтеграції та/або належить** до сфер, правовідносини в яких регулюються **правом Європейського Союзу (acquis ЄС).**

Якщо за висновком Секретаріату Кабінету Міністрів України проект акта ***не відповідає*** міжнародно-правовим зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції та/або праву Європейського Союзу (acquis ЄС), **такий проект акта обов'язково розглядається на засіданні урядового комітету**, до повноважень якого віднесені питання європейської інтеграції.

III.2. Експертний висновок Секретаріату Уряду

Структура Експертного висновку Секретаріату доповнюється розділом 21 такого змісту:

21. Експертиза на відповідність зобов'язанням у сфері європейської інтеграції

За результатами проведеної експертизи зазначається, чи стосується та чи відповідає проект акта зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції, у тому числі міжнародно-правовим, програмним документам Кабінету Міністрів, та чи стосується та чи враховує право Європейського Союзу (acquis ЄС).

Висновок за результатами експертизи на відповідність зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції може подаватись окремо».

Додаток 2. Принципи публічної адміністрації СІГМА[19] «Європейська інтеграція» (витяг)

Вироблення і координація державної політики

Ключова вимога: Центральні урядові інституції здійснюють функції, що необхідні для добре організованої, цілісної та компетентної системи формування політики.

Принцип 2. Встановлені чіткі горизонтальні процедури управління національним процесом європейської інтеграції, їх дотримання забезпечується через координацію відповідальним органом.

- Законодавчі та/або нормативно-правова база чітко визначає і розмежовує повноваження, обов'язки та зобов'язання різних сторін, які здійснюють функцію інтеграції, відповідно до фази європейської інтеграції та приведені у відповідність з загальної правової бази, що встановлює основу для роботи Уряд і адміністрації.
- Орган(и) координації європейської інтеграції мають повноваження та можливості для координації і планування транспозиції і перекладу acquis Європейського Союзу, допомоги Європейського Союзу та загальної політики європейської інтеграції.
- Підрозділ координації європейської інтеграції організаційно знаходиться в канцелярії Прем'єр-міністра, в Міністерстві закордонних справ чи в якості окремого органу, а функціонує як нормальна частина апарату держави, щоб полегшити вирішення конфліктів.
- Існують чіткі механізми гарантування, що координація загальних відносин з Європейським союзом узгоджується із загальною координацією європейської інтеграції.

---

19 Principles of Public Administration, Листопад 2014, розроблені спільно ЄК та СІГМА. Доступ: http://www.sigmaweb.org/publications/principles-public-administration-november-2014.htm

Ключова вимога: Планування політики гармонізоване, узгоджене з фінансовими інструментами Уряду та забезпечує досягнення Урядом своїх цілей.

Принцип 4. Наявне гармонізоване середньострокове планування усіх процесів, пов'язаних з європейською інтеграцією, що інтегроване в планування внутрішньої політики.

- Впроваджена система середньострокового планування та моніторингу європейської інтеграції, що дозволяє послідовне планування всіх, пов'язаних з європейською інтеграцією, зобов'язань.
- Для країн-кандидатів: документи планування переговорів щодо вступу пов'язані з національними стратегічними планами і узгоджуються з існуючою спроможністю імплементації та фінансовою спроможністю.
- Для потенційних кандидатів: впорядкований процес розробки документів планування європейської інтеграції і плани, узгоджені один з одним та з імплементаційною й фінансовою спроможністю адміністрації.
- Процес планування різних національних планів у сфері європейської інтеграції впорядкований; плани послідовні та уникається дублювання.
- Планування європейський інтеграції координується з процесами підготовки та дотримання внутрішнього планування політики, зокрема щодо стратегічних рамок, таких як План роботи Уряду і середньостроковий бюджетні рамки.

Ключова вимога: Досягнення запланованих цілей політики здійснюється через інклюзивний процес та процес, що ґрунтується на доводах.

Принцип 9. Процедури та інституційне забезпечення європейської інтеграції становлять невід'ємну частину процесу розробки політики та забезпечують вчасну транспозицію acquis.

- Правова база встановлює чіткий порядок і визначає відповідальність міністерств та інших органів державної влади за транспозицію acquis.

- Процес *транспозиції acquis* є невід'ємною частиною процесу розвитку державної політики в цілому, з чітко визначеними обов'язками для всіх відповідних структурних підрозділів, відповідальних за планування, координацію та моніторинг, а також забезпечує відповідність Конституції та національній правовій системі.
- Всі державні органи, відповідальні за транспозицію, регулярно використовують у цьому процесі таблиці відповідності.
- Відповідні закони, порядки та положення чітко визначають обов'язки щодо міжвідомчих консультацій на рівні спеціалістів, управлінському рівні та на політичних рівнях; ці обов'язки неухильно дотримуються.
- Структура міжвідомчої координації вирішення конфліктів надійна та дозволяє вирішувати конфлікти в процесі розробки політики та в процесі транспозиції *acquis*.
- Внутрішні структурні підрозділи (з питань європейської інтеграції та юридичні підрозділи), що координують здійснення транспозиції в державних органах, мають спроможність за чисельністю персоналу та навичками для координації транспозиції.
- Відповідальні департаменти тісно співпрацюють з іншими департаментами координації політики та юридичними підрозділами; розподіл обов'язків між координуючими департаментами є чітким.
- *Acquis* перекладається на національну мову.