

# УКРАЇНА – ЛІДЕР «ЗАКОНОДАВЧОЇ ІНФЛЯЦІЇ» В ЄВРОПІ

ЛИПЕНЬ  
2017 року



## ПАРЛАМЕНТСЬКА ЕКСПЕРТНА ГРУПА З ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ

Парламентська експертна група з європейської інтеграції (ПЕГ) — незалежна експертна спільнота, створена ГО Фондація «Відкрите суспільство» з метою сприяти виконанню Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, впливаючи на якість законотворчого процесу.

Цей аналітичний огляд підготовлено в рамках проекту «Підвищення спроможності Парламенту у сфері європейської інтеграції шляхом удосконалення якості законодавства та прискорення правового наближення на основі Угоди про асоціацію Україна-ЄС», що виконується Фондацією «Відкрите суспільство» за підтримки Посольства Великої Британії в Україні.

Погляди, висловлені в цьому матеріалі, відображають особисту позицію авторів і можуть не збігатися з позицією Посольства Великої Британії в Україні, чи його партнерів.



Посольство  
Великої Британії  
в Україні



ВІДКРИТЕ СУСПІЛЬСТВО  
ФУНДАЦІЯ

Київ 04070

вул. П. Сагайдачного, 12, офіс 221  
Фондація «Відкрите суспільство»  
+38 067 930 62 80

info@osf.org.ua

www.peg.org.ua www.osf.org.ua

В українській законотворчості спостерігаються дивні тенденції. З однієї сторони, за кількісними показниками внесених до парламенту законопроектів ми — серед «передовиків» у Європі. За показником внесених змін до діючих законів нам також немає рівних. З іншої сторони, пріоритетні для євроінтеграції базові законопроекти — їх усього кілька десятків — ніяк не ухвалюються.

Щоденно до Верховної Ради надходить з десятком ініціатив — шалені темпи, здавалось би. А от європейці відверто гальмують — можуть роками розробляти та обговорювати один базовий закон і відмовитись від нього, якщо є серйозні аргументи відносно негативних наслідків для ринку праці чи конкуренції, що підтвержені цифрами, прогнозами, статистичними даними. За такою процедурою, в разі ухвалення документу, до нього не доводиться поспіхом вносити зміни, як це прийнято в українській практиці.

Той факт, що до українського парламенту щороку надходить понад 2 тис. законопроектів, а до польського вдвічі менше, красномовно свідчить — парламент не має бути великим складом неякісних законодавчих ініціатив, нехай навіть поданих з найкращими намірами. Краще б нам вийти з безглузлого «кількісного» марафону і розглядати лише законопроекти, які дійсно необхідні для нормального функціонування держави, потреб суспільства та бізнесу.

У країнах Євросоюзу існує певна логіка: чому, коли і які саме законопроекти мають бути розроблені та прийняті. Діє така собі «планова економіка», коли кожен бізнесмен, юрист і просто обиватель легко може довідатись, що за три роки повинен бути прийнятий такий-то закон у такій-то галузі, і він передбачає такі-то зміни, бо ці зміни заплановані на рівні Брюсселю та національних органів. Достатньо, щоб зорієнтуватися та підготуватися?

В Україні ситуація кардинально інша — Верховна Рада реєструє усі ініціативи, подані депутатами, урядом, Президентом. Таким чином, і пріоритетні для євроінтеграції, і більш ніж дивні проекти (наприклад, про читання молитви «Отче наш» відразу після відкриття пленарних засідань, або про відзначення 655-річчя визволення українських (руських) земель від гніту Золотої Орди та ін.) стають в одну загальну чергу на розгляд.

Маємо першу проблему — виконання Угоди про асоціацію з ЄС, м'яко кажучи, зривається, бо середній строк з моменту подання до розгляду одного євроінтеграційного закону вже складає близько року. На відміну від європейської практики, протягом цього часу ніхто не вивчає економічну доцільність документу, він просто лежить і чекає. Ще у 2015-2016 роках, для прийняття такого закону достатньо було півроку, якщо, звісно, автори документу (переважно уряд) проявляли залізну волю, ходили на засідання комітетів ВР, переконували депутатів... Зараз темпи євроінтеграції вдвічі уповільнились — таку тривожну тенденцію помітили експерти Парламентської експертної групи з євроінтеграції.

Потрібна дієва система проходження законів, не залежна від особистих комунікаційних здібностей політиків. Угода про асоціацію зобов'язувала Україну протягом перших трьох років імплементувати понад 170 директив ЄС. На сьогодні Україна прийняла трохи більше 60 євроінтеграційних законів, тобто лише третину від своїх трирічних зобов'язань. Що цікаво, після прийняття відповідних законодавчих змін (деякі директиви торкаються кардинальних новацій, змін до десятків системних законів, прийняття нових галузевих правил та стандартів) ми мали би ще довести (!) чиновникам Європейської комісії, що ці зміни дійсно відповідають праву ЄС.

Друга системна проблема — величезний масив застарілих нормативних актів продовжує діяти. Наприклад, з 70-х років минулого сторіччя існує положення, що усі працівники, які працюють за моніторами, повинні бути забезпечені окремою кімнатою для відпочинку. Зручна стаття для органів охорони праці — хоч зараз йди та штрафуй усіх працедавців, включно з державними. За планами дерегуляції, з 1200 подібних підзаконних актів пропонується скасувати близько 300 (це стосується охорони праці, пожежної охорони, санітарних норм та ін.). Про закритість даної сфери свідчить один факт — близько 50 документів є тільки у закритому доступі, роботодавці навіть не мають змоги ознайомитись з обов'язковими до виконання положеннями. За три роки добрі наміри скасувати застарілі та утаємничені нормативно-правові акти не здійснено в повному обсязі.

Одна з найбільших загроз для нормального розвитку суспільства та бізнесу — величезна «законодавча інфляція» в Україні. Зі 109 законів, прийнятих Верховною Радою в 2017 році 75 є законами про внесення змін до чинного законодавства. Експерти проекту «Підвищення спроможності Парламенту у сфері європейської інтеграції шляхом удо-

сконалення якості законодавства та прискорення правового наближення на основі Угоди про асоціацію Україна-ЄС» (проект підтримується посольством Великої Британії в Україні) виявили, що більшість з нововведень є несистемними, суперечливими та вкрай мінливими. Їх важко відслідкувати навіть професійному юристу. Наприклад, лише до статті 2 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», яка встановлює перелік органів такого державного нагляду, за останні шість років вносили зміни 16 (!) разів — щопівроку, фактично, то надавали право податковим органам на перевірки, то призупиняли їх. Зайве казати, що такі дії мають фатальні наслідки для бізнесу.

На відміну від української практики, в ЄС впроваджені чіткі процедури, які дозволяють зробити законодавство ефективним, прозорим та передбачуваним для громадян. Україна повинна негайно впровадити такі правила, інакше навіть найкращі новації захлинуться та потонуть у потоці непрогнозованих дій, суперечок між суб'єктами законодавчої ініціативи, особистих інтересів.

До чого маємо прагнути? Підготовку системного законодавчого акту повинно супроводжувати публічне обговорення (не формальне, як зараз), виявлення всіх можливих позитивних та негативних наслідків прийняття документу, обґрунтування ефективності в цифрах та фактах. Важливою є антикорупційна експертиза — кожен документ, навіть точкові зміни до однієї статті діючого закону, повинен містити чітко прописані уніфіковані процедури (особливо щодо надання дозволів та ліцензій), без зайвих регуляторних вимог та надмірних повноважень державних органів. І звичайно, якщо документ суперечить принципам права ЄС, він не може бути прийнятий. Це ті основні фільтри, яких дуже не вистачає Україні. Відсутність чітких правил та процедур сповільнює євроінтеграційний прогрес, що створює глобальні ризики для країни, її перспектив наблизити національне законодавство до європейського.

#### **Рекомендації експертів:**

- *Прийняти за основу законопроект № 2046а «Про внесення змін до Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» щодо удосконалення механізму наближення законодавства України до права ЄС»*
- *Кабінету Міністрів України надавати в подальшому висновки до «євроінтеграційних» законопроектів на предмет їх відповідності Угоді про асоціацію та праву ЄС.*

## ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНІ ЗАКОНОПРОЕКТИ НА РОЗГЛЯДІ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ (II КВАРТАЛ 2017 РОКУ)

№	Р/н	Назва	Стан розгляду
1.	0906	Про державний контроль, що здійснюється з метою перевірки відповідності законодавству про безпечність та якість харчових продуктів і кормів, здоров'я та благополуччя тварин	Повернуто з підписом від Президента
2.	2009а-д	Про оцінку впливу на довкілля» з пропозиціями Президента України від 28.10.2016	Повернуто з підписом від Президента
3.	2431	Про внесення змін до законодавства про захист економічної конкуренції щодо визначення органами Антимонопольного комітету України розміру штрафів за порушення законодавства про захист економічної конкуренції	Переданий на повторне друге читання (26.01.2016)
4.	2845	Про безпечність та гігієну кормів	Рекомендований профільним комітетом до прийняття за основу (30.06.2015)
5.	3445	Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо охорони фауни та флори згідно міжнародних угод)	Підготовлений до другого читання (29.11.2016)
6.	4126-1	Про інформацію для споживачів щодо харчових продуктів	Вручено подання Комітету про доопрацювання (14.03.2017)
7.	4493	Про ринок електричної енергії України	Повернуто з підписом від Президента
8.	4571	Про внесення змін до статті 5 Закону України «Про розповсюдження примірників аудіовізуальних творів, фонограм, відеограм, комп'ютерних програм, баз даних» (щодо подолання піратства та поліпшення інвестиційного клімату)	Вручено подання Комітету про розгляд
9.	4577	Про внесення зміни до статті 31 Закону України «Про зайнятість населення» (щодо унормування громадських робіт)	Проект не прийнято
10.	4578	Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо зайнятості інвалідів	Рекомендація профільного комітету підтримати у першому читанні (17.06.2016)

№	Р/Н	Назва	Стан розгляду
11	4579	Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо набуття, розпорядження та охорони авторського права та суміжних прав	Опрацьовується в профільному комітеті
12	4584	Про внесення змін до деяких законів України, що регулюють державну статистичну діяльність	Вручено подання Комітету про розгляд (31.05.2016)
13	4589	Про внесення змін до деяких законів України щодо безпечності харчових продуктів	Рекомендований профільним комітетом до прийняття за основу (06.12.2016)
14	4591	Про Установу бізнес-омбудсмена	Прийнято в першому читанні (31.05.2016)
15	4593	Про залізничний транспорт України	Повернуто на доопрацювання ініціатору внесення (21.02.2017)
16	4611	Про вимоги до предметів та матеріалів, що контактують з харчовими продуктами	Рекомендований профільним комітетом до прийняття за основу (20.09.2016)
17	4614	Про внесення змін до Митного кодексу України щодо захисту прав інтелектуальної власності під час переміщення товарів через митний кордон України	Не включено до порядку денного сесії
18	4615	Про внесення змін до Митного кодексу України (щодо виконання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС)	Не включено до порядку денного сесії
19	4619	Про внесення змін до Податкового кодексу України (щодо оподаткування тютюнових виробів)	Проголосовано як поправку (06.12.2016)
20	4629	Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо захисту авторського права і суміжних прав у мережі Інтернет	Опрацьовується в профільному комітеті
21	4644	Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо приведення їх у відповідність із законодавством Європейського Союзу у сфері перевезення небезпечних вантажів	Проект не прийнято
22	4646	Про внесення змін до Закону України «Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні» (щодо удосконалення деяких положень)	Враховано при доопрацюванні законопроекту 4646-д

№	Р/н	Назва	Стан розгляду
23	4683	Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у сфері автомобільного транспорту з метою приведення їх у відповідність з актами Європейського Союзу	Повернуто на доопрацювання ініціатору внесення (21.02.2017)
24	4685	Про електронні довірчі послуги	Розгляд у повторному другому читанні відкладено
25	4775	Про внесення змін до деяких законів України стосовно об'єднань єврорегіонального співробітництва	Вручено подання Комітету про розгляд (07.02.2017)
26	4776	Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо особливостей оподаткування операцій із ввезення на митну територію України товарів уповноваженими економічними операторами	Вручено подання Комітету про доопрацювання (11.07.2017)
27	4777	Про внесення змін до Митного кодексу України щодо уповноваженого економічного оператора та спрощень митних формальностей	Вручено подання Комітету про доопрацювання (11.07.2017)
28	6229	Про забезпечення прозорості у видобувних галузях	Включено до порядку денного (25.05.2017)
29	4901	Про комерційний облік комунальних послуг	Повернуто з підписом від Президента
30	4941-д	Про енергетичну ефективність будівель	Повернуто з підписом від Президента
31	5448	Про основні принципи та вимоги до органічного виробництва, обігу та маркування органічної продукції	Вручено подання Комітету про розгляд (14.03.2017)
32	5548	Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо захисту прав споживачів	Опрацьовується в профільному комітеті
33	5598	Про Фонд енергоефективності	Повернуто з підписом від Президента
34	5627	Про внесення змін до Митного кодексу України щодо приведення транзитних процедур у відповідність з Конвенцією про єдиний режим транзиту та Конвенцією про спрощення формальностей у торгівлі товарами	Вручено подання Комітету про розгляд

№	Р/н	Назва	Стан розгляду
35	6106	Про стратегічну екологічну оцінку	Прийнято в першому читанні, підготовлений до другого читання
36	6016	Про аудит фінансової звітності та аудиторську діяльність	Передано на доопрацювання в Комітет
37	6023	Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення правової охорони географічних значень	Вручено подання Комітету про розгляд
38	6085	Про внесення змін до деяких законів України щодо транскордонного співробітництва	Прийнято в першому читанні
39	6598	Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо імплементації положень деяких міжнародних угод та директив ЄС у сфері охорони тваринного та рослинного світу)	Опрацьовується в профільному комітеті
40	6602	Про внесення змін до Закону України «Про відходи» (щодо імплементації вимог директив ЄС у сфері поводження з відходами)	Опрацьовується в профільному комітеті