

ВИКОНАННЯ УГОДИ ПРО АСОЦІАЦІЮ: ЗАКОНОТВОРЧИЙ ВИМІР



**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.



КОНТЕКСТ

Цей аналітичний огляд підготовлено в рамках проекту «Прозорість та підзвітність законодавства для європейської інтеграції України», що виконується Фондацією «Відкрите суспільство» за підтримки Black Sea Trust for Regional Cooperation.

Погляди, висловлені в цьому матеріалі, відображають особисту позицію авторів і можуть не збігатися з позицією Black Sea Trust, the German Marshall Fund, чи його партнерів.

B | S | T The Black Sea Trust
for Regional Cooperation

A PROJECT OF THE GERMAN MARSHALL FUND



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

У Верховній Раді України (ВРУ) станом на 1 квітня 2017 року перебуває на розгляді майже 40 законопроектів, поданих Урядом або народними депутатами України, і спрямованих на виконання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС. Оскільки розгляд багатьох з них триває досить повільно, в середньому один рік, існує ризик порушення термінів виконання зобов'язань України за Угодою про асоціацію (Угодою) за низкою напрямів створення зони вільної торгівлі, а також економічного і секторального співробітництва.

За період 2014-2016 років у законотворчій діяльності парламенту склались певні тенденції щодо використання положень Угоди та права ЄС, або навпаки – нехтування цими положеннями. Парламентська експертна група з євроінтеграції проаналізувала понад 500 поданих до ВРУ законопроектів, які стосуються Угоди про асоціацію, і виявила, що понад 50% законодавчих пропозицій не відповідають зобов'язанням України або ж потребують суттєвого доопрацювання.

Ця проблема низької якості законотворчої роботи демонструє парадокс: суб'єкти законодавчої ініціативи не мають жодних зобов'язань подавати документи, що відповідають Угоді, тобто Україна взяла на себе ці зобов'язання як держава, а окремі суб'єкти (депутати, уряд, президент) – ніби ні.

Крім того, абсолютна кількість законопроектів, поданих народними депутатами України з грудня 2014 року, продовжує зростати, і лічильник наближається до цифри 6500. Звичайно, не всі ці законопроекти можуть вплинути на виконання Угоди, але принаймні це створює значне навантаження на комітети парламенту. На практиці це означає два ризики для євроінтеграційних законопроектів: затримку їх розгляду через велику завантаженість та ризик внесення суттєвих змін у майбутньому.

У цій аналітичній записці узагальнено основні проблеми законотворчого процесу, що впливають на розгляд євроінтеграційних законів та запропоновано рекомендації щодо їх вирішення.

1. АНАЛІЗ ВІДПОВІДНОСТІ ЗАКОНОПРОЕКТІВ УГОДІ ПРО АСОЦІАЦІЮ ТА ПРАВУ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

Висновок щодо відповідності законопроекту міжнародним зобов'язанням України у сфері євроінтеграції надається Комітетом ВРУ з питань європейської інтеграції. Разом з тим, положення Угоди, актів права ЄС та урядових планів імплементації також використовуються Головним науково-експертним управлінням, Головним юридичним управлінням Апарату ВРУ, а також профільними (головними) комітетами при підготовці висновків до законопроектів та пропозицій щодо прийняття законопроекту або повернення його на доопрацювання суб'єкту законодавчої ініціативи.

Цей процес був би більш структурованим та ефективним, якби висновок щодо відповідності законопроектів Угоді про асоціацію та праву ЄС надавали народні депутати та

Крім того, у березні 2016 року місія Європейського Парламенту надала низку рекомендацій щодо удосконалення роботи Верховної Ради України, які наразі не впроваджені, в тому числі:

— Зареєстрованими можуть бути виключно законопроекти, які відповідають вимогам **статті 92** Регламенту Верховної Ради України та супроводжуються достовірними пояснювальною запискою та фінансово-економічним обґрунтуванням (повинна бути дотримана відповідність за-

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»

Кабінет Міністрів України. Якщо законопроект не стосується Угоди про асоціацію, про це може бути надане відповідне пояснення. Така норма існує, наприклад, у регламенті Сейму Республіки Польща.

У червні 2015 року пропозиції щодо внесення таких змін до Регламенту ВРУ були зареєстровані членами Комітету з питань європейської інтеграції (законопроект **№ 2046а**). У листопаді того ж року цей законопроект був рекомендований до прийняття за основу Комітетом з питань Регламенту та організації роботи Верховної Ради України. Однак до цього часу законопроект не розглядався у сесійній залі.

онопроектів принципам бюджетної нейтральності, конституційності, відповідності зобов'язанням у рамках **Угоди про асоціацію**;

— Верховна Рада України вправі очікувати, що всі законопроекти, які подаються Кабінетом Міністрів України, супроводжуватимуться пояснювальною запискою (довідкою, висновком) щодо їх відповідності зобов'язанням у рамках **Угоди про асоціацію**.

— Кабінету Міністрів України надавати в подальшому висновки до «євроінтеграційних» законопроектів на предмет їх відповідності Угоді про асоціацію та праву ЄС.

2. «ДОРОЖНІ КАРТИ» РЕГУЛЯТОРНОГО НАБЛИЖЕННЯ В РАМКАХ УГОДИ ПРО АСОЦІАЦІЮ

Відповідно до Угоди, у деяких сферах наближення законодавства України до права ЄС має здійснюватися на основі «дорожніх карт», що надає процесу певної логіки, системності та передбачуваності. Такі карти вже схвалені у сферах фінансових послуг, державних закупівель та санітарних і фітосанітарних заходів. Водночас їх досі немає у сфері поштового зв'язку, морського транспорту та електронних телекомунікацій, тобто вони не затверджені Урядом. Також на стадії обговорення та погоджень перебуває Національна стратегія у сфері поводження з відходами. Питання фіскальної політики також суперечливі: наприклад, вже відбулося підвищення акцизу, нібито на основі Угоди про асоціацію, як це свого часу подавало Міністерство Фінансів. Але ж Угода зазначає, що спочатку потрібно мати рішення Ради асоціації про графік такого підвищення.

Відсутність таких «дорожніх карт» суттєво ускладнює розгляд законопроектів, оскільки народні депутати та експерти витрачають значний час для вивчення положень права ЄС та їх прогнозованого впливу на стан справ у відповідному секторі. Крім того, сам факт відсутності «дорожніх карт» створює формальну невідповідність законопроекту положенням Угоди про асоціацію.

Разом з тим, принаймні наявність проекту «дорожньої карти», погодженого на експертному рівні, допомагає відкидати закони, що не відповідають Угоді про асоціацію. Такий досвід має Комітет екологічної політики, природокористування та ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи стосовно майже 20 законопроектів щодо поводження з відходами.

Рекомендації експертів:

— Кабінету Міністрів України прискорити погодження і затвердження «дорожніх карт» регуляторного наближення у сферах поштового зв'язку, морського транспорту та електронних телекомунікацій.

3. ІНСТИТУЦІЙНА ЯКІСТЬ

Для України залишається актуальною проблематика правової визначеності і передбачуваності правового поля – Угода про асоціацію визначила напрямки, стратегічні цілі, а інструменти їх досягнення мають бути запропоновані вже українським законодавцем. Інакше країна буде постійно наражатися на критику та нерозуміння з боку європейських партнерів.

Зокрема, одним із найпроблемніших є питання інвестиційних стимулів: у парламенті є майже 40 законопроектів про надання податкових та митних пільг, створення спеціальних економічних зон, територій пріоритетного розвитку чи підтримки окремих підприємств. Абсолютна більшість цих ініціатив не відповідає Угоді та правилам ЄС, хоча Угода встановлює

більш прозорий та підзвітний режим використання державної допомоги суб'єктам господарювання. Якщо окремі з цих 40 законопроектів стануть законами, то ймовірно, їх доведеться змінювати вже протягом найближчих кількох років. При цьому, податкові стимули варто планувати принаймні на 5-10 років.

В теорії, Україна може приймати ті законопроекти, які не відповідають зобов'язанням в рамках партнерства з ЄС, якщо терміни їх виконання ще не настали. І дискусія про те, що вигідно, а що ні, на національному рівні теж корисна. Проте ця дискусія повинна мати інституційні рамки. Наразі аргументи «за» і «проти» певної політики поширюються більше у медійному просторі, ніж у парламенті.

З 2016го року ситуація у сфері інституційного і кадрового забезпечення наближення законодавства України до права ЄС погіршилась:

- Не виконано плани імплементації актів права ЄС, які затверджені урядом у 2014-2015 роках, і не запропоновано альтернативи цьому механізму організації роботи міністерств у сфері наближення законодавства;
- Суттєво знизилася штатна чисельність працівників Урядового офісу з питань європейської та євроатлантичної

інтеграції, особливо тих, хто відповідав за наближення законодавства;

- Не реалізовані положення регламенту Кабінету Міністрів України щодо проведення в СКМУ експертизи відповідності проекту акту зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції, у тому числі міжнародно-правовим, та праву

Рекомендації експертів:

— Кабінету Міністрів України посилити інституційну спроможність Урядового офісу з питань європейської та євроатлантичної інтеграції та забезпечити ефективне використання ресурсів технічної допомоги ЄС.

ЗАКОНОТВОРЧІСТЬ І ВИКОНАННЯ УГОДИ ПРО АСОЦІАЦІЮ УКРАЇНА-ЄС

ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНІ ЗАКОНОПРОЕКТИ НА РОЗГЛЯДІ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

№	р/н	Назва	Стан розгляду
1.	4577	Про внесення зміни до статті 31 Закону України «Про зайнятість населення» (щодо унормування громадських робіт)	Проект не прийнято
2.	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
3.	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
4.	4615	Про внесення змін до Митного кодексу України (щодо виконання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС)	Не включено до порядку денного сесії
5.	4584	Про внесення змін до деяких законів України, що регулюють державну статистичну діяльність	Вручено подання Комітету про розгляд (31.05.2016)
6.	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
7.	4775	Про внесення змін до деяких законів України стосовно об'єднань єврорегіонального співробітництва	Вручено подання Комітету про розгляд (07.02.2017)
8.	5448	Про основні принципи та вимоги до органічного виробництва, обігу та маркування органічної продукції	Вручено подання Комітету про розгляд (14.03.2017)
9.	6229	Про забезпечення прозорості у видобувних галузях	Вручено подання Комітету про розгляд (14.04.2017)
10.	4593	Про залізничний транспорт України	Повернуто на доопрацювання ініціатору внесення (21.02.2017)
11.	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)
12.	2009а-д	«Про оцінку впливу на довкілля» з пропозиціями Президента України від 28.10.2016	Повернуто на доопрацювання в профільний комітет (07.02.2017)
13.	4579	Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо набуття, розпорядження та охорони авторського права та суміжних прав	Опрацьовується в профільному комітеті

ЗАКОНОТВОРЧІСТЬ І ВИКОНАННЯ УГОДИ ПРО АСОЦІАЦІЮ УКРАЇНА - ЄС

ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНІ ЗАКОНОПРОЕКТИ НА РОЗГЛЯДІ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

№	р/н	Назва	Стан розгляду
14.	4629	Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо захисту авторського права і суміжних прав у мережі Інтернет	Опрацьовується в профільному комітеті
15.	4646	Про внесення змін до Закону України «Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні» (щодо удосконалення деяких положень)	Опрацьовується в профільному комітеті
16.	4776	Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо особливостей оподаткування операцій із ввезення на митну територію України товарів уповноваженими економічними операторами	Опрацьовується в профільному комітеті
17.	4777	Про внесення змін до Митного кодексу України щодо уповноваженого економічного оператора та спрощень митних формальностей	Опрацьовується в профільному комітеті
18.	5548	Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо захисту прав споживачів	Опрацьовується в профільному комітеті
19.	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	Опрацьовується в профільному комітеті
20.	6106	Про стратегічну екологічну оцінку	Опрацьовується в профільному комітеті
21.	6016	Про аудит фінансової звітності та аудиторську діяльність	Опрацьовується в профільному комітеті
22.	6023	Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення правової охорони географічних значень	Опрацьовується в профільному комітеті
23.	6085	Про внесення змін до деяких законів України щодо транскордонного співробітництва	Опрацьовується в профільному комітеті
24.	2845	Про безпечність та гігієну кормів	Рекомендований профільним комітетом до прийняття за основу (30.06.2015)
25.	4611	Про вимоги до предметів та матеріалів, що контактують з харчовими продуктами	Рекомендований профільним комітетом до прийняття за основу (20.09.2016)
26.	4589	Про внесення змін до деяких законів України щодо безпечності харчових продуктів	Рекомендований профільним комітетом до прийняття за основу (06.12.2016)
27.	4578	Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо зайнятості інвалідів	Рекомендація профільного комітету підтримати у першому читанні (17.06.2016)
28.	3445	Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо охорони фауни та флори згідно міжнародних угод)	Підготовлений до другого читання (29.11.2016)

ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНІ ЗАКОНОПРОЕКТИ НА РОЗГЛЯДІ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

№	р/н	Назва	Стан розгляду
29.	0906	Про державний контроль, що здійснюється з метою перевірки відповідності законодавству про безпечність та якість харчових продуктів і кормів, здоров'я та благополуччя тварин	Переданий на повторне друге читання (21.02.2017)
30.	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)
31.	4685	Про електронні довірчі послуги	Передано на повторне друге читання (07.02.2017)
32.	4126-1	Про інформацію для споживачів щодо харчових продуктів	Вручено подання Комітету про доопрацювання (14.03.2017)
33.	4591	Про Установу бізнес-омбудсмена	Прийнято в першому читанні (31.05.2016)
34.	4901	Про комерційний облік комунальних послуг	Прийнято в першому читанні (18.10.2016)
35.	4941-д	Про енергетичну ефективність будівель	Прийнятий в першому читанні (04.04.2017)
36.	4619	Про внесення змін до Податкового кодексу України (щодо оподаткування тютюнових виробів)	Проголосовано як поправку (06.12.2016)
37.	5598	Про Фонд енергоефективності	Прийнято в першому читанні (21.03.2017)
38.	4493	Про ринок електричної енергії України	Прийнято і направлено на підпис Президенту України