

# ЯК ЗАБЕЗПЕЧИТИ НАЛЕЖНУ ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНУ ЕКСПЕРТИЗУ У ВІТЧИЗНЯНОМУ ЗАКОНОДАВЧОМУ ПРОЦЕСІ? (Policy Paper)

Автори:

Леся Шевченко

Ольга Зелінська

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, 3 А, каб. 434.

Тел.: +38 (044) 255-36-69

E-mail: euinfocenter@rada.gov.ua

Веб-сторінка: 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](http://www.radaprogram.org).

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

## ЗМІСТ

<b>Опис проблеми</b> .....	<b>4</b>
<b>Міжнародний досвід</b> .....	<b>6</b>
<b>Історія апроксимації в Україні</b> .....	<b>13</b>
<b>Існуючий механізм забезпечення відповідності українського законодавства праву ЄС</b> .....	<b>16</b>
<b>Заінтересовані особи</b> .....	<b>22</b>
<b>Пропонований підхід до вирішення проблеми</b> .....	<b>25</b>
<b>Що має бути зроблено для вирішення проблеми (практичні кроки)</b> .....	<b>29</b>
<b>Бібліографія</b> .....	<b>33</b>

## Опис проблеми

Підписання у 2014 політичної, а згодом і економічної частин Угоди про Асоціацію між Україною та Європейським Союзом (далі - Угоди) стало вираженням волі тисяч українців та виконанням однієї з ключових вимог Майдану. Угода слугує стратегічним дороговказом для системних соціально-економічних реформ в Україні та передбачає максимальну інтеграцію України в єдиний економічний простір ЄС. В перспективі це сприятиме розширенню двосторонньої торгівлі, залученню іноземних інвестицій, створюватиме можливості для модернізації української економіки, а отже поступового підвищення рівня життя громадян.

Водночас, підписавши Угоду, сторони взяли на себе ряд зобов'язань по забезпеченню поступової адаптації законодавства України до *acquis* ЄС, про що говориться у преамбулі документу<sup>1</sup>. Таким чином, успішне виконання Угоди для української сторони передбачає, перш за все, величезний обсяг законопроектної роботи.

В 2014 році було створено **урядовий механізм виконання Угоди**. Визначено процедури розгляду питань, що стосуються двосторонніх органів: Асоціації та Комітету та схему їх взаємодії з Кабінетом. Започатковано роботу всіх двосторонніх органів, передбачених Угодою: Ради і Комітету Асоціації, Парламентського комітету Асоціації, Платформи громадянського суспільства.

Наступного дня після ратифікації Угоди Уряд прийняв план заходів з її імплементації на 2014-2017 роки<sup>2</sup>. Перелік Директив ЄС, належних до адаптації, ліг в основу комплексного урядового Плану заходів з імплементації Угоди між Україною та ЄС в частині наближення законодавства України до європейського, який встановлений Кабінетом Міністрів України. Всього урядом було прийнято понад 130 планів імплементації стосовно майже 190 актів права ЄС, передбачених Угодою<sup>3</sup>. Це повинно було структурувати роботу міністерств і, в тому числі, сприяти плануванню бюджетних витрат.

На жаль, наш детальний аналіз показує, що **План заходів не виконується** саме в частині розробки та прийняття відповідних законопроектів. Так, зокрема, згідно з Планами імплементації актів законодавства ЄС, що доступні на сайті Кабміну<sup>4</sup>, до кінця 2017 року необхідно розробити та прийняти близько 175 законопроектів (відповідно 76 у 2015, 72 у 2016 та 29 у 2017 ро-

1 "Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони" (Верховна Рада України, September 16, 2014), [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/984\\_011](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/984_011).

2 "Розпорядження КМУ про імплементацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони" (Верховна Рада України, September 17, 2014), <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/847-2014-%D1%80>.

3 Р. Петров et al., "Інституційне та правове забезпечення європейської інтеграції України: виклики та завдання" (Фонд ім. Фрідріха Еберта, Представництво в Україні, 2015), 14, <http://www.fes.kiev.ua/new/wb/media/publikationen/europrav2015.pdf>.

4 "Плани імплементації актів законодавства ЄС" (Урядовий портал, March 8, 2015), [http://www.kmu.gov.ua/kmu/control/uk/publish/article?art\\_id=247984208&cat\\_id=247984327](http://www.kmu.gov.ua/kmu/control/uk/publish/article?art_id=247984208&cat_id=247984327).

ках). Моніторинг діяльності в сесійній залі показує, що станом на 01.11.2015 року з 23 задекларованих урядом законодавчих ініціатив подано **на розгляд 6 та прийнято Верховною Радою одну ініціативу** (варто зауважити, що всі вони лише частково враховують необхідні до прийняття Директиви)<sup>5</sup>.

У цьому плані прогрес України виглядає явно не привабливо на фоні історій країн-сусідок, нині членів ЄС, перед якими теж стояло завдання запровадження Директив ЄС до офіційного набуття членства. Польща починаючи з 2000 року за різними підрахунками приймала 70-90<sup>6</sup> законодавчих актів на рік, котрі транспонували необхідні для виконання вимог ЄС Директиви, і у 2004 році стала членом ЄС з дефіцитом транспозиції (відсоток Директив ЄС, не транспонованих будь-яким чином до національного законодавства) всього 2.9%<sup>7</sup>. Іншими словами, якби Україна до кінця року повинна була б стати членом ЄС, наш **дефіцит транспозиції сягнув би (!) 90,8%**. Звісно, такі жорсткі дед-лайни не стоять наразі перед Україною, проте неквапність імплементації такого суспільно-бажаного процесу вражає.

Затягування процесу адаптації національного законодавства загрожує не лише втратою політичних дивідендів, можливим зростанням незадоволення українців неквапними чиновниками, але і цілком **реальними і прогнозованими правовими наслідками**. Міжнародна судова практика показує, що держави-партнери ЄС, підписавши відповідні угоди та взявши на себе певні зобов'язання, вже не можуть посилатися на норми національного законодавства за невиконання цих зобов'язань. Так само політична нестабільність, що вилилася, скажімо, в парламентські чвари, не може слугувати вагомою причиною до невиконання угоди<sup>8</sup>.

5 Наше дослідження складалося з двох частин: виокремлення точного переліку Директив ЄС, котрі заплановано імплементувати, в Урядових планах, та аналіз законопроектів, поданих усіма суб'єктами законодавчої ініціативи, на предмет спрямованості на впровадження відповідних Директив.

6 Bartolomiej Nowak, "Implementation of Directives into Domestic Legal System. The Case of Poland" (Yearbook of Polish European Studies, 2005), [http://www.ce.uw.edu.pl/pliki/pw/y9-2005\\_Nowak.pdf](http://www.ce.uw.edu.pl/pliki/pw/y9-2005_Nowak.pdf).

7 "Evolution of Transposition Deficit – PL" (European Commission, January 10, 2015), [http://ec.europa.eu/internal\\_market/scoreboard/performance\\_by\\_governance\\_tool/transposition/index\\_en.htm#maincontentSec4](http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_governance_tool/transposition/index_en.htm#maincontentSec4).

8 Nowak, "Implementation of Directives into Domestic Legal System. The Case of Poland."

## Міжнародний досвід

Україна - не єдина країна колишнього соціалістичного блоку, котра під впливом зовнішньополітичних пріоритетів змушена була проводити масштабні зміни вітчизняного законодавства. Країни Центрально-Східної Європи в односторонньому порядку почали адаптацію до політичних, економічних та правових стандартів Європейської спільноти ще наприкінці 80-х років<sup>9</sup>.

Досвід нових країн-членів ЄС показує, що масштабний процес входження до ЄС, та пов'язаної з ним необхідної апроксимації національного законодавства, вони долали шляхом різних інституційних механізмів, **проте завжди в тій чи іншій формі успіх залежав від співпраці уряду та парламенту.**

У невеликій Естонії ще у 1997 році було створено **парламентський Комітет у Європейських справах**, покликаний моніторити процес інтеграції, що складався з 13-ти членів<sup>10</sup>. На комітет не покладалося особливих завдань по транспонуванню законодавства, оскільки всі необхідні директиви розглядалися парламентом «у робочому режимі», жодних «прискорених процедур», тобто шляхом аналізу урядових законопроектів секторальними комітетами<sup>11</sup>. Основна задача із гармонізації законодавства була покладена на уряд та міністерства, а парламент виконував їх перевірку, забезпечуючи відповідність запропонованих європейських законів національному законодавству. Водночас, це означало необхідність постійного діалогу між урядом та Комітетом. Урядовці змушені були звітувати перед Комітетом щодо прогресу виконання інтеграційних планів, та отримували рекомендації. В свою чергу, Комітет інформував європейських партнерів про прогрес Естонії. Для успіху країни, за оцінками аналітиків, було важливим посилення ролі парламенту<sup>12</sup>. Урядовці зрозуміли, що парламент не є одним з підрозділів уряду, і не буде слухняно голосувати за запропоновані ініціативи, а тому вибудували діалог.

Сусідка України - **Угорщина** від самого початку сформувала **ad hoc парламентський Комітет з питань європейської інтеграції**, що складався з 12 членів-представників 6 парламентських фракцій, що збирався раз на місяць. Після ратифікації Європейської угоди в парламенті створено **постійний Комітет з питань європейської інтеграції**, до якого входили 26 осіб (наразі Комітет перейменовано у Комітет у Європейських справах, він нараховує 9 членів<sup>13</sup>). До повноважень Комітету входив контроль за діяльністю уряду в сфері апроксимації. Сам процес наближення угорського законодавства до європей-

ського розпочався після прийняття урядом низки законодавчих актів, згідно з якими усі без винятку проекти законів, що представлялися в парламенті, повинні були бути гармонізовані з правом ЄС<sup>14</sup>.

Зайнявши таким чином лідерську роль у процесі наближення національного законодавства до ЄС та контролюючи виконання вимог міжнародних угод, парламент приділяв значну увагу інформуванню депутатського корпусу про процес інтеграції. Щотижня депутатам надавався європейських бюлетень, що містив інформацію про ЄС в цілому і роз'яснював деталі двосторонніх стосунків Угорщини-ЄС. Парламентський Європейський клуб запрошував гостей-спікерів – експертів та провідних фахівців – розповісти про свою роботу та відповісти на питання депутатів<sup>15</sup>.

**Латвія** створила постійний **парламентський Комітет у Європейських справах** одразу після подання заявки на членство в ЄС у 1995 році. У 2012 році Комітет включав 19 членів від усіх політичних груп, представлених в парламенті, та формувався на пропорційній основі<sup>16</sup>. Усі питання, пов'язані з європейською інтеграцією, **координувалися в першу чергу Комітетом**, у тісній співпраці з офісом спікера парламенту, відділом міжнародних зв'язків, юридичним управлінням та іншими секторальними комітетами парламенту. Таким чином, основною функцією комітету став також нагляд за діяльністю уряду у сфері євроінтеграції, включаючи виконання Національної програми з адаптації законодавства, а також забезпечення вчасного та якісного реагування уряду Латвії на зауваження європейської сторони щодо виконання тих чи інших зобов'язань країни.

Члени Комітету регулярно відвідували урядові наради, а урядовці були змушені звітувати на засіданнях тематичних парламентських комітетів. Водночас, Комітет не займався транспонуванням напряму та не перевіряв відповідність гармонізації окремих законопроектів з правом ЄС. Це завдання було покладено на окремі міністерства. Комітет скоріше виконував watchdog-функцію, слідкував за дотриманням термінів та процедур, збирав та перевіряв необхідну звітність та таким чином координував і контролював процес в загальному<sup>17</sup>. Так, щомісяця відбувалася координаційна нарада представників усіх комітетів, де обговорювалися труднощі з прийняттям необхідних законопроектів, та вироблялися плани-графіки роботи над ними.

9 Iryna Kravchuk, "Approximation of Ukrainian Law to EU Law" (Batory Foundation, n.d.).

10 "Estonia and the European Union: Association Agreement" (Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Estonia, n.d.), <http://vm.ee/en/estonia-and-european-union-association-agreement>.

11 Tunne Kelam, "Parliamentary Work during Estonia's Preparation for Accession to the European Union," in Estonia's Way into the European Union (Estonian Ministry of Foreign Affairs, 2009), 119–26, [http://vm.ee/sites/default/files/content-editors/web-static/052/Estonias\\_way\\_into\\_the\\_EU.pdf](http://vm.ee/sites/default/files/content-editors/web-static/052/Estonias_way_into_the_EU.pdf).

12 Olev Aarma, "Estonia - Experiences of the Riigikogu during the Accession Process to the EU," in Lessons Learned about the Role of National Parliaments in the Accession Process of Recently-Joined EU Member States (European Commission, 2010).

13 "Committee on European Affairs," n.d., [http://www.parlament.hu/en/web/house-of-the-national-assembly/standing-committees?p\\_auth=BGGsiOCL&p\\_id=pairproxy\\_WAR\\_pairproxyportlet\\_INSTANCE\\_9xd2Wc9JP4z8&p\\_p\\_lifecycle=1&p\\_p\\_state=normal&p\\_p\\_mode=view&p\\_p\\_col\\_id=column-1&p\\_p\\_col\\_count=1&pairproxy\\_WAR\\_pairproxyportlet\\_INSTANCE\\_9xd2Wc9JP4z8\\_pairAction=%2FInternet%2Fcpqls%2Foggy\\_angolkpv.frak\\_tab\\_a%3Fp\\_nyelv%3DEN%26p\\_biz%3DA421](http://www.parlament.hu/en/web/house-of-the-national-assembly/standing-committees?p_auth=BGGsiOCL&p_id=pairproxy_WAR_pairproxyportlet_INSTANCE_9xd2Wc9JP4z8&p_p_lifecycle=1&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-1&p_p_col_count=1&pairproxy_WAR_pairproxyportlet_INSTANCE_9xd2Wc9JP4z8_pairAction=%2FInternet%2Fcpqls%2Foggy_angolkpv.frak_tab_a%3Fp_nyelv%3DEN%26p_biz%3DA421).

14 Andrzej Podraza, "Chapter II. Hungary," in Central Europe in the Process of European Integration. A Comparative Study of Strategies of the Czech Republic, Hungary, Poland and Slovakia Towards Deepening and Widening of the European Union (Praha: RSS, 2000), 28–52, <http://rss.archives.ceu.hu/archive/00001107/01/89.pdf>.

15 Péter Sárdi, "Hungary - Experiences of the Hungarian National Assembly in the Recent Accession Process," in Lessons Learned about the Role of National Parliaments in the Accession Process of Recently-Joined EU Member States (European Commission, 2010).

16 "EU Affairs in the Saeima," n.d., <http://parleu2015.lv/en/eu-affairs>.

17 Janis Ikstens, "OPAL Country Reports: The Latvian Parliament and EU Affairs," 2012, [http://www.pademia.eu/wp-content/uploads/2014/02/Country-report\\_Latvia.pdf](http://www.pademia.eu/wp-content/uploads/2014/02/Country-report_Latvia.pdf).

Окремо варто зазначити роль **юридичного управління** парламенту Латвії у процесі євроінтеграції. За оцінками експертів, управління користувалося авторитетом за об'єктивні оцінки відповідності законопроектів латвійській конституції та міжнародним зобов'язанням<sup>18</sup>. Проте у випадку євроінтеграції працівники управління не могли до кінця впоратися з поставленим завданням – їм часто бракувало специфічних знань європейського права та англійської мови. Тож Комітет у європейських справах у цій ситуації зміг отримати фінансування ЄС на спеціальну тренінгову програму для підвищення кваліфікації працівників юридичного управління парламенту<sup>19</sup>.

Як і у випадку інших країн, значна роль відводилася роботі **Інформаційного центру ЄС** в парламенті, котрий працював безпосередньо з депутатами та надавав доступну інформацію про процес євроінтеграції латвійською мовою, а також допомагав у пошуку необхідних документів та законодавчих актів ЄС. Іншим інституційним рішенням стало створення урядового Центру перекладів та термінології, за фінансової та експертної підтримки Канади<sup>20</sup>.

**Румунія** створила урядовий **Відділ європейської інтеграції** у 1993 році, після підписання Угоди про Європейську Асоціацію. Після цього створено **Міжміністерську комісію з питань європейської інтеграції**, а у кожному міністерстві запрацював Офіс євроінтеграції, що відповідав за виконання Угоди, включно з апроксимацією законодавства. У парламенті створено **Спільний парламентський комітет з питань європейської інтеграції**, що включав обидві палати (Сенат та Палату депутатів) та покликаний координувати обговорення специфічних питань між міністерствами та політичними партіями в парламенті. Завдання моніторингу законодавства на предмет його відповідності до права ЄС було покладено на **Законодавчу Раду** (орган парламенту, створений ще 1993 року для уніфікації румунського законодавства та юридичної допомоги). В рамках Ради було навіть створено Відділ гармонізації регуляції європейської спільноти<sup>21</sup>. Починаючи з 1996 року процес гармонізації законодавства почав розглядатися в парламенті за так званою «прискореною процедурою», визначеною у Законодавчій програмі підтримки процесу входження до ЄС - з чи без підтримки та обговорення в парламенті випускалися **Термінові Укази**<sup>22</sup>. Згодом, однак, спікер парламенту почав вимагати від уряду більшої прозорості та детальнішої інформації щодо діяльності у сфері гармо-

18 Inese Birzniece, "Latvia - Experience of the Latvian Parliament (Saeima) during the Accession Process to the EU," in Lessons Learned about the Role of National Parliaments in the Accession Process of Recently-Joined EU Member States (European Commission, 2010).

19 "Regular Report from the Commission on Latvia's Progress towards Accession" (European Commission, 2000), [http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key\\_documents/2000/lv\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/2000/lv_en.pdf).

20 "Translation and Terminology Centre to Become the Central Coordinating Institution of Translation Issues between the EU and Latvian Institutions," December 1, 2005, <http://www.mfa.gov.lv/en/news/latest-news/6538-translation-and-terminology-centre-to-become-the-central-coordinating-institution-of-translation-issues-between-the-eu-and-latvian-institutions>.

21 Liana Muller, "Romania's Way into the EU," 2002, <http://www.ieta.ntnu.no/~ralf/muller/pubs/romEU.pdf>.

22 "Evaluation of Phare Programmes in Support of EU Integration and Law Approximation: Romania," 1999, [http://ec.europa.eu/europeaid/how/evaluation/evaluation\\_reports/reports/cards/951483\\_rom\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/europeaid/how/evaluation/evaluation_reports/reports/cards/951483_rom_en.pdf).

нізації законодавства<sup>23</sup>. У 2000 році за підтримки ЄС було створено нову установу – **Європейський Інститут**<sup>24</sup>, покликаний допомагати депутатам в оцінці впливу запровадження законодавства ЄС на різні галузі<sup>25</sup>, а також перекладати та вчитувати запропоноване законодавство.

Одна з найновіших країн-членів – **Хорватія** – у 2001 році сформувала парламентський **Комітет з питань європейської інтеграції**, що складався з 13 депутатів, та став провідним відповідальним органом за входження країни до ЄС, включно із наближенням законодавства<sup>26</sup>. Окрім цього, у 2004 році створено **Національний комітет** моніторингу переговорів з ЄС, як особливий парламентський орган, покликаний контролювати та оцінювати переговорний процес, надавати інформацію та поради команді переговорників та надавати оцінку щодо гармонізації національного законодавства та директив ЄС. Національний комітет складався з депутатів-членів усіх парламентських партій, а також представників адміністрації президента, академічного середовища, бізнес-асоціацій та профспілок. У рамках Національного комітету вироблялася чітка позиція з приводу запровадження тих чи інших законодавчих норм з приводу чутливих питань (наприклад вимога припинення субсидювання портів), котра потім обговорювалася з європейськими партнерами. Таким чином, **Хорватський парламент відіграв провідну роль в процесі входження до ЄС**, з одного боку, контролюючи діяльність уряду, а з іншого – активно працюючи над гармонізацією національного законодавства<sup>27</sup>. За оцінками експертів, протягом 2008-2012 рр. було прийнято 286 законодавчих актів ЄС<sup>28</sup>. При цьому активно залучалася допомога іноземних експертів, зокрема угорських, в рамках проекту Твіннінг<sup>29</sup>.

Цікавий також досвід деяких **країн-кандидатів**. Так, уряд **Македонії** почав вибудовувати системи управління процесом Європейської інтеграції починаючи з 1997 року, відповідно до Стратегії Македонії до набуття членства в ЄС. Сьогодні система органів координації та управління включає **урядовий Комітет з питань євроатлантичної інтеграції** (орган прийняття рішень, очолюваний прем'єром, включає міністрів та голів відомств), Робочий урядовий комітет з питань європейської інтеграції (включає державних секретарів та міністрів, визначає методи та динаміку імплементації стратегічних рішень та ви-

23 Calin Mihai Racoti, "Romania – Experiences during the Accession Process to the EU," in Lessons Learned about the Role of National Parliaments in the Accession Process of Recently-Joined EU Member States (European Commission, 2010).

24 "Brief History: European Institute of Romania" (IER, n.d.), <http://ier.ro/en/about-us/brief-history.html>.

25 Valentin Cojanu et al., "Study No. 6: Specific Requirements of the EU Structural Instruments and Policy Implications for Romania" (European Institute of Romania, 2004), [http://www.ier.ro/sites/default/files/documente/Studiideimpact\\_PaisII/Pais2\\_studiu\\_6\\_en.pdf](http://www.ier.ro/sites/default/files/documente/Studiideimpact_PaisII/Pais2_studiu_6_en.pdf).

26 "European Integration Committee" (Croatian Parliament, n.d.), <http://www.sabor.hr/Default.aspx?sec=2664>.

27 "Sabor in the EU Accession Process" (Croatian Parliament, n.d.), <http://www.sabor.hr/Default.aspx?sec=5557>.

28 Mišo Munivrana, "Croatia – Experiences of the Croatian Parliament (Sabor) in the Accession Process to the EU," in Lessons Learned about the Role of National Parliaments in the Accession Process of Recently-Joined EU Member States (European Commission, 2010).

29 "Best Practice: Support to the Parliament of Croatia for the Preparation for EU Accession," in Twinning News No 48: Building Europe Together, 2011, [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/financial\\_assistance/institution\\_building/20110830\\_tw\\_news\\_48\\_june\\_2011.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/financial_assistance/institution_building/20110830_tw_news_48_june_2011.pdf).

конує моніторинг виконання завдань), Віце-прем'єр з європейських питань (координує діяльність Секретаріату у Європейських справах, діяльність всіх відомств, залучених у переговори), та Європейський відділ МЗС Македонії (відповідає за комунікацію з європейськими структурами). У сфері апроксимації законодавства задіяні Комітет Робочої урядової групи з питань апроксимації, Секретаріат уряду, Парламент Македонії (що приймає закони), парламентський **Комітет у Європейських справах** та Національна рада з питань євроінтеграції<sup>30</sup>.

Процес європейської інтеграції **Албанії** відбувається в рамках Угоди про Асоціацію та Стабілізацію. Напередодні її прийняття у 2003 році було створено *ad-hock* **Парламентську Комісію з питань європейської інтеграції**, що була покликана координувати діяльність Парламенту, Ради Міністрів та інших органів, залучених до підписання Угоди, привести законодавство країни у відповідність до Європейського, посилити співпрацю з міжнародними партнерами<sup>31</sup>. У 2004 році було утворено основний на сьогодні координуючий орган у сфері наближення до ЄС - **Міністерство Європейської Інтеграції Албанії**<sup>32</sup>. На це міністерство покладено функцію технічного управління переговорами, апроксимацію законодавства, розробку політики, координацію фінансової допомоги та інформування громадськості. Воно тісно співпрацює з Міністерством зовнішніх справ та Місією Албанії при ЄС.

Водночас одним з найбільш показових для України прикладів впливу дієвого механізму контролю законодавства на предмет відповідності праву ЄС та подальшу успішну європейську інтеграцію (а також внутрішню соціально-економічну трансформацію), безумовно, є сусідня **Польща**.

### ВОХ 1

Після підписання у 1991 році Європейської Угоди **Польща** зіткнулася з необхідністю зміни національного законодавства, що за масштабами «сягало горизонту»<sup>33</sup>, адже стосувалося не лише сфер, безпосередньо прописаних в Угоді, а й запровадження якісно нових для тогочасної польської правової системи понять. Проте, враховуючи міжнародні зобов'язання по Угоді, а також стійку політичну волю, мотивовану чіткою перспективою членства, поляки зуміли в узгоджені строки виробити ефективні механізми запровадження необхідних законодавчих змін.

30 "Accession to the EU Process Management System" (Government of the Republic of Macedonia, n.d.), [http://www.sep.gov.mk/en/content/?id=3#\\_VKEkfr\\_u\\_20](http://www.sep.gov.mk/en/content/?id=3#_VKEkfr_u_20).

31 Gjergji Vurmo, "Relations of Albania with the EU" (Center for EU Enlargement Studies, 2008), [http://dmlbania.org/wp-content/uploads/2014/10/RELATIONS-OF-ALBANIA-WITH-THE-EU\\_-JUNE-2008.pdf](http://dmlbania.org/wp-content/uploads/2014/10/RELATIONS-OF-ALBANIA-WITH-THE-EU_-JUNE-2008.pdf).

32 "Ministry for European Integration," n.d., <http://www.integrimi.gov.al/>.

33 J.A. Wojciechowski, "Dostosowanie Prawa Polskiego Do Prawa Europejskiego - Proces Bez Końca," *Przeglądprawa Europejskiego* 1 (1996): 7-10.

Одним з аспектів польського досвіду була **перевірка нового законодавства, що подавалося до парламенту, на предмет відповідності праву ЄС**. З огляду на особливості законодавчого процесу та наявність права законодавчої ініціативи у кількох суб'єктів, доцільним було запровадження декількох «**фільтруючих**» механізмів. У польському варіанті - **урядового та парламентського**.

Законопроекти, подані до парламенту Радою Міністрів, обов'язково проходили погодження урядового Комітету Європейської Інтеграції, котрий на той час виконував функцію головного органу планування та координації наближення Польщі до стандартів ЄС<sup>34</sup>. Урядовий законопроект ще на етапі підготовки повинен був включати пояснювальну записку, котра, з-поміж іншого, містила оцінку відповідності його праву ЄС. Комітет видавав окрему оцінку відповідності, котра в подальшому була одним з критеріїв підтримки законопроекту як на етапі проходження по урядовим коридорам, так і в сесійних залах (хоча і не обов'язковим). Така «половинчата» процедура діяла впродовж 5-ти років і в подальшому була визнана як така, що значно гальмувала процес наближення Польщі до стандартів ЄС. Справа в тому, що поряд із хоч якоюсь увагою, котра приділялася урядовим ініціативам, законопроекти інших суб'єктів не проходили належного аудиту. Зокрема, згідно з парламентською статистикою у період 1993-1997 рр. лише 314 законопроектів належали уряду, тоді як 819 були подані членами Сейму<sup>35</sup>. Таким чином, більше 58% законопроектів не проходили формального аудиту на предмет відповідності праву ЄС.

У 1997 році до Регламенту Сейму були внесені, а в 1999 році уточнені та розширені поправки, що вимагали від депутатів-ініціаторів законопроекту **надавати інформацію щодо відповідності його праву ЄС**. Остаточна оцінка відповідності надавалася канцелярією Маршала Сейму до першого читання. У випадку невідповідності запропонованої ініціативи європейському *acquis* Маршал надсилав текст до парламентського Комітету Європейської Інтеграції. Оцінка комітету, хоча і залишалася не обов'язковою, все ж слугувала вагомим аргументом під час дебатів у Сеймі та Сенаті (другій палаті парламенту). Таким чином, запровадження контролю на предмет дотримання права ЄС для парламентських законопроектів дозволило забезпечити постійний та повний контроль якості законодавства та значно пришвидшило процес європейської інтеграції Польщі. Крім того, запрова-

34 "Act of August 8, 1996 on the Committee for European Integration," *Yearbook of Polish European Studies*, no. 1 (1997): 234.

35 A. Lazowski, "Adaptation of the Polish Legal System to European Union Law: Selected Aspects" (Sussex European Institute, May 1, 2001), <https://www.sussex.ac.uk/webteam/gateway/file.php?name=sei-working-paper-no-45.pdf&site=266>.

дження парламентського механізму контролю відіграло значну роль у підвищенні обізнаності членів Сейму щодо питань європейського права, адже для підготовки попередньої оцінки відповідності кожен депутат ознайомлювався з тонкощами процесу апроксимації.

Таким чином, досвід нових країн-членів ЄС, а також деяких країн-кандидатів з огляду на їхній підхід до адаптації законодавства та роль парламенту у цьому процесі можна підсумувати в таблиці нижче<sup>36</sup>.

Таблиця 1. Досвід адаптації національного законодавства до права ЄС. Роль парламенту.

Країна	Адаптація законодавства	Парламентський контроль
Естонія	Основна роль відведена уряду. Парламент повторно перевіряє надані законопроекти.	Обговорення позицій уряду; заслуховування звіту уряду і надання рекомендацій; дебати на пленарних засіданнях.
Угорщина	Координація адаптації законодавства. Контроль за підготовкою проектів документів з позицій урядом щодо гармонізації певних національних законів. Кожен законопроект, представлений парламенту, повинен бути гармонізований з <i>acquis</i> ЄС	Щомісячний огляд переговорів
Латвія	Відсутність активної ролі у перевірці транспозиції або відповідності. КЄС діяв як координатор діяльності міністерств та інших парламентських управлінь.	Основна функція КЄС була в контролі дій уряду (огляд Звітів ЄС з прогресу, національної програми прийняття <i>acquis</i> ЄС, Стратегії Європейської Інтеграції, переговорних позицій тощо)
Румунія	Адаптацію законодавства покладено на Законодавчу раду. Законодавство подавалося урядом до парламенту для голосування за «прискороною процедурою».	Спільний парламентський комітет контролював діяльність окремих міністерств та політичних сил в парламенті.
Хорватія	Діяльність з адаптації була покладена на парламентський КЄС.	Координація також виконувалася парламентом в рамках Національного комітету.
Албанія	Кожен законопроект, поданий до Парламенту, повинен супроводжуватися пояснювальною запискою, що описує ступінь сумісності з <i>acquis</i> ЄС. Якщо сумісність не- або недостатньо гарантована, спікер може повернути законопроект ініціатору. КЄС має роль у моніторингу законодавчого процесу і програм роботи з гармонізації законодавства.	Створено ad-hoc парламентську комісію.
Македонія	Жоден законопроект не може бути внесено в Порядок денний пленарної сесії (засідання), якщо КЄС його не обговорив та не дав позитивного висновку по цьому законопроекті.	Контроль законопроектів ЄС, підготовлених Урядом.
Польща	З 1998 року кожен акт, внесений до Сейму, повинен був супроводжуватися висновком про його відповідність Європейському законодавству. У випадку невідповідності проект подавався для висновку в КЄС.	Щорічні дебати Національної Програми Інтеграції і прийняття резолюцій.

## Історія апроксимації в Україні

Історію експертного забезпечення апроксимації варто розглядати починаючи з 2004 року з прийняттям Закону про **Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу**<sup>37</sup> (чинний, зі змінами від 2009, 2010 та 2011 рр.). Затверджена Програма визначає адаптацію законодавства України до законодавства ЄС «пріоритетною складовою процесу інтеграції України до Європейського союзу, що в свою чергу є пріоритетним напрямом української зовнішньої політики». Визначено **перелік актів** законодавства України та *acquis* Європейського Союзу в пріоритетних сферах адаптації та розроблено послідовність здійснення адаптації законодавства у цих пріоритетних сферах. Згідно з програмою «елементом адаптації законодавства має стати **перевірка проектів законів України та інших нормативно-правових актів на їх відповідність *acquis communautaire*** з метою недопущення прийняття актів, які суперечать *acquis* Європейського Союзу».

Конкретні заходи з адаптації законодавства, прогнозовані строки їх виконання, обсяги видатків на підготовку нормативно-правових актів, навчання, інституційні зміни, проведення порівняльно-правових досліджень, переклад актів *acquis communautaire* на українську мову, підготовку глосарію термінів тощо визначаються **Щорічним планом заходів**, який готується **Координаційною радою**, погоджується з Комітетом Верховної Ради України з питань Європейської інтеграції та затверджується Кабінетом Міністрів України. До складу Координаційної ради входить Прем'єр-міністр (голова Ради), Перший віце-прем'єр-міністр та Міністр юстиції (заступники), Директор Департаменту з питань асоціації та інтеграції в ЄС Секретаріату Кабінету Міністрів України (секретар), міністри профільних міністерств, голови урядових установ, представники роботодавців та профспілок<sup>38</sup>. Рада, щоправда, дорадча<sup>39</sup>.

Програма визначає також **основні інституційні механізми співпраці** ключових гравців у процесі наближення законодавства. Так, **Верховна Рада** «забезпечує експертизу внесених до Верховної Ради України всіма суб'єктами права законодавчої ініціативи законопроектів на їх відповідність *acquis communautaire* на всіх етапах розгляду законопроектів». Водночас органом, що координує роботу з виконання Програми, є «**уповноважений центральний орган виконавчої влади** у сфері адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу», котрий разом з Комітетом з питань Єв-

37 "Закон України про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу" (Верховна Рада України, October 1, 2011), <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1629-15>.

38 "Постанова КМУ про деякі питання адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу" (Верховна Рада України, March 16, 2013), <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1365-2004-%D0%BF>.

39 Петров Р. et al., "Інституційне та правове забезпечення європейської інтеграції України: виклики та завдання."

ропейської інтеграції здійснює моніторинг виконання Програми та забезпечує реалізацію політики у сфері адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу. На уповноважений центральний орган виконавчої влади покладено також науково-експертне, аналітичне, інформаційне та методологічне забезпечення виконання Програми, переклад актів *acquis communautaire* на українську мову, підготовка глосарію термінів *acquis communautaire*.

## BOX 2

### Особливості розгляду законопроектів, що належать за предметом правового регулювання до сфер, правовідносини в яких регулюються правом європейського союзу

(Розділ IX Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства ЄС)

- Кожен законопроект, внесений до Верховної Ради України, протягом семи днів надсилається до Комітету Верховної Ради України з питань Європейської інтеграції для визначення належності законопроекту за предметом правового регулювання до сфер, правовідносини в яких регулюються правом Європейського Союзу.
- Законопроекти, які згідно з висновком Комітету Верховної Ради України з питань Європейської інтеграції належать за предметом правового регулювання до сфер, правовідносини в яких регулюються правом Європейського Союзу, крім розроблених на виконання цієї Програми, протягом трьох днів передаються до уповноваженого центрального органу виконавчої влади для підготовки експертного висновку щодо відповідності цих законопроектів *acquis communautaire*. Уповноважений центральний орган виконавчої влади у двадцятиденний термін готує експертний висновок щодо відповідності законопроектів *acquis communautaire* і передає його до Комітету Верховної Ради України з питань Європейської інтеграції для підготовки пропозицій щодо доцільності прийняття законопроекту Верховною Радою України і термінів набрання ним чинності.
- Проекти законів України та інших нормативно-правових актів, які за предметом правового регулювання належать до сфер, правовідносини в яких регулюються правом Європейського Союзу, в обов'язковому порядку проходять експертизу на відповідність *acquis communautaire*. Експертизу проектів законів України та інших нормативно-правових актів, які за предметом правового регулювання належать до сфер, правовідносини в яких регулюються правом

Європейського Союзу, здійснює уповноважений центральний орган виконавчої влади, а експертизу проектів нормативно-правових актів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади - відповідні підрозділи органів, які видають акт.

Спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади у сфері адаптації законодавства України до законодавства ЄС є **Міністерство юстиції**. У 2004 році у складі Мін'юсту на базі Центру європейського та порівняльного права (котрий ліквідували) було створено **Державний департамент з питань адаптації законодавства** як урядовий орган державного управління<sup>40</sup>, 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 моніторив імплементацію розроблених актів законодавства України. Для цього Департамент, зокрема, міг залучати сторонніх експертів, створювати тематичні консультаційні ради та робочі групи. У 2011 році Департамент було **ліквідовано**<sup>41</sup> згідно з Указом Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади».

40 "Постанова КМУ про утворення Державного департаменту з питань адаптації законодавства" (Верховна Рада України, Апрілі 18, 2011), <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1742-2004-%D0%BF>.

41 "Постанова КМУ про ліквідацію урядових органів," March 28, 2011, <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/346-2011-%D0%BF>.

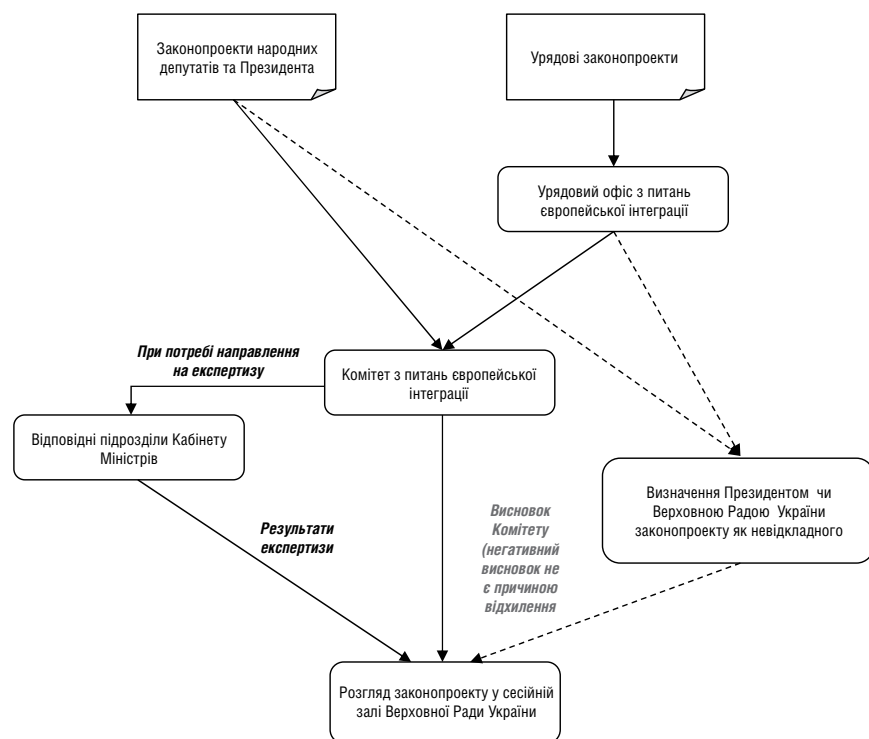


## Існуючий механізм забезпечення відповідності українського законодавства праву ЄС

У 2014 році з метою удосконалення роботи з імплементації Угоди Кабінетом Міністрів України було створено **Урядовий офіс з питань європейської інтеграції (УОЄІ)**. На нього покладено завдання з координації діяльності органів влади та моніторингу ефективності процесу з виконання зобов'язань України положень Угоди<sup>42</sup>. Саме офіс сьогодні забезпечує відповідність стандартам ЄС, але тільки урядових законопроектів, які подаються до парламенту.

Законодавчу експертизу усіх поданих на розгляд Верховної Ради законопроектів здійснює Комітет Верховної Ради України з питань європейської інтеграції (в подальшому КЄІ). Механізм проходження експертизи законопроектів на відповідність європейському праву зображено на Малюнку 1.

Малюнок 1. Існуюча процедура проведення експертизи законопроектів на відповідність європейському праву



42 "Постанова КМУ про Урядовий офіс з питань європейської інтеграції" (Верховна Рада України, June 1, 2015), <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/346-2014-%D0%BF#n22>.

КЄІ має право:

- самостійно здійснювати експертизу на відповідність законопроектів міжнародно-правовим зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції (відповідно до статті 93 Регламенту Верховної Ради України<sup>43</sup>);
- направляти законопроекти до Кабінету Міністрів України для здійснення експертизи на предмет їх відповідності нормам, принципам, цілям та завданням Угоди (відповідно до статті 103 Регламенту Верховної Ради України).

Слід відзначити, що незважаючи на обов'язковість проходження експертизи, врахування висновків КЄІ не є обов'язковим для подальшого розгляду законопроекту, тож депутати можуть ними знехтувати. Так, згідно з інформацією, оприлюдненою на веб-сайті Комітету з питань європейської інтеграції, тільки 23 закони з прийнятих 276 Верховною Радою VIII скликання пройшли експертизу в Комітеті<sup>44</sup>.

Досить популярною також є практика використання Верховною Радою скороченої процедури розгляду законопроектів, яка дозволена статтею 101 Регламенту Верховної Ради. В цьому випадку законотворці користуються правом Президента чи Верховної Ради визначити законопроект як невідкладний та, по суті, **унеможливають проведення його всесторонньої та якісної експертизи відповідними комітетами, включно з КЄІ**. Так, 193 закони, прийняті Верховною Радою цього скликання та схвалені Президентом, а це складає **майже 68% від загальної кількості, розглядалися з використанням скороченої процедури**<sup>45</sup>. Тільки двічі стосовно підписаних Президентом законів депутати відхилили пропозицію щодо застосування скороченої процедури розгляду, при цьому у випадку Закону України № 510-VIII від 04.06.2015 «Про внесення змін до Закону України «Про порядок допуску та умови перебування підрозділів збройних сил інших держав на території України» це не стало на заваді подальшого проходження законопроекту.

На практиці українські законодавчі реалії багато в чому нагадують польську ситуацію середини 90-х років. На Малюнку 2 проілюстровано показники законотворчої діяльності кожного суб'єкта законодавчої ініціативи.

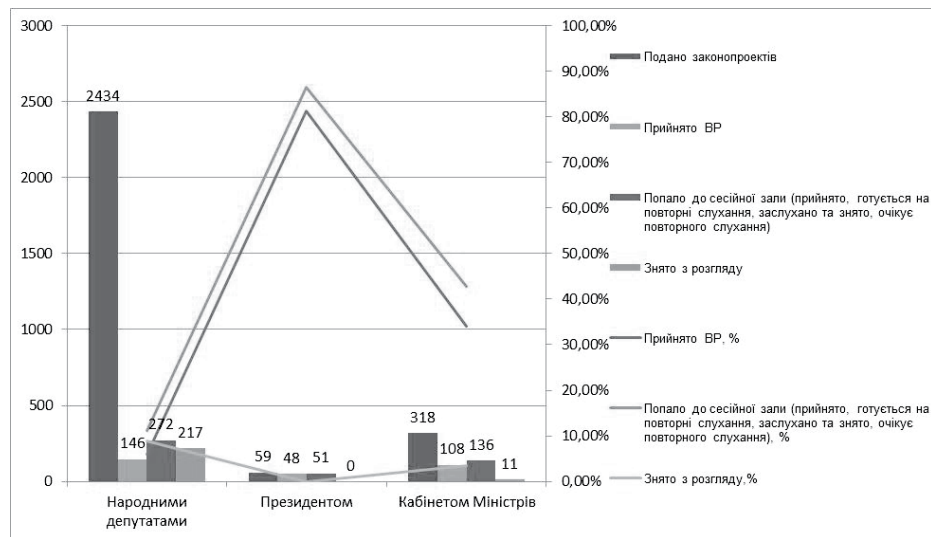
43 "Закон України про Регламент Верховної Ради України" (Верховна Рада України, October 28, 2015), <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1861-17/page>.

44 "Висновки щодо відповідності законопроектів міжнародно-правовим зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції, поданих до Верховної Ради України восьмого скликання" (Комітет з питань європейської інтеграції, October 1, 2015), [http://comeuroint.rada.gov.ua/news/legislative/exp\\_concl/72626.html](http://comeuroint.rada.gov.ua/news/legislative/exp_concl/72626.html).

45 Детальніше про методологію та результати дослідження у статті "Проблема використання прискореної процедури ВРУ 8 скликання" (Фундація "Відкрите Суспільство," November 1, 2002), <http://osf.org.ua/policy-analysis-parliament/view/585>.

46 "Проект Закону про внесення змін до Закону України "Про порядок допуску та умови перебування підрозділів збройних сил інших держав на території України"" (Верховна Рада України, May 22, 2015), [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=55337](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55337).

Малюнок 2. Статистичні показники законотворчої діяльності суб'єктів законодавчої ініціативи у Верховній Раді України VIII скликання (станом на 10.11.2015)<sup>47</sup>



З початку роботи Верховної Ради теперішнього скликання суб'єктами права законодавчої ініціативи подано 2811 законопроекти. З них «левова» частка (86,59%) подана народними депутатами, тоді як Кабінетом Міністрів - 11,31%, Президентом - лише 2,10%. В той час коли урядові законопроекти (n=318) проходять детальну оцінку в УОЄІ, **неспівмірне навантаження перевірки законопроектів всіх суб'єктів ініціативи (n=2811) на предмет відповідності праву ЄС лягає на плечі парламентського КЄІ.**

Згідно з даними самого Комітету, у нього на розгляді станом на 27 липня 2015 року перебувало 1676 законопроектів. Загалом за період роботи Верховної Ради VIII скликання КЄІ розглянуто 534 законопроекти (близько ¼ загального покладеного на нього навантаження), з яких більшість – 456 – не потребує висновку комітету. Таким чином, Комітет був змушений давати висновки (а отже, витрачати людські ресурси та час) на аналіз законопроектів, що не стосувалися виконання Угоди. З 80 законопроектів, які стосувалися змін українського законодавства у сферах, що регламентуються положеннями Угоди, **27 (або 33,75%) не відповідають нормам ЄС.**

Інший набір даних на малюнку вище стосується відсотка підтримки законодавчих актів. Чемпіони законотворчих ініціатив - народні депутати - опинилися на останньому місці у відсотковому співвідношенні прийнятих зако-

нів. Верховна Рада підтримала 81,36% від загальної чисельності поданих законопроектів Президентом, 33,96% урядових законопроектів і лише 6% ініціатив народних депутатів. Така статистика може бути спричинена, принаймні, трьома факторами. По-перше, більше 80% законопроектів нардепів стосувалася поправок вже існуючого законодавства<sup>48</sup>. По-друге, багато законодавчих ініціатив фактично дублюють одна одну та видаються «технічними». Нарешті, окремі законопроекти могли бути низькоякісними або такими, що не відповідають пріоритетам країни, в тому числі тим, що впливають зі взятих міжнародних зобов'язань, та відхилитися колегами-депутатами у сесійній залі.

Таким чином, слід констатувати існування декількох взаємопідсилюючих проблем, які в значній мірі унеможливають провадження ефективної державної політики у сфері наближення вітчизняного законодавства до норм права ЄС. Основними з них є:

- велика кількість законодавчих ініціатив є низькоякісними, особливо стосовно відповідності пропонованих норм законодавству ЄС;
- неспроможність Комітету з питань європейської інтеграції швидко опрацювати подані законопроекти всіх суб'єктів законодавчої ініціативи;
- небажання політичних сил грати за встановленими «правилами гри» та зловживання правом на застосування скороченої процедури розгляду законопроектів.

Тож у законотворчому полі склалася ситуація, за якої практично відсутні дієві механізми як контролю відповідності пропонованих законопроектів зобов'язанням, які постали перед Україною внаслідок підписання угоди про асоціацію з ЄС, так і примусу законотворців до продукування більш якісних законодавчих актів.

Така ситуація накладається на інші системні недоліки. Серед них – **відсутність планування законодавчої роботи як на рівні окремих депутатів<sup>49</sup>, так і в міністерствах.** В рамках наближення законодавства з 2012 року фактично не існує злагодженої системи планування. З формальної точки зору, роль ВРУ визначається Законом України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу»<sup>50</sup>. Цей закон є, звичайно, застарілим (прийнятий у 2004 році). За нашою інформацією, група експертів із робочих груп, уряду та КЄІ працює над змінами до законопроекту, робота знаходиться в стадії завершення. На практиці Загальнодержавну програму потрібно впроваджувати на основі річного плану роботи,

48 Л. Шевченко, "Експерти перевірятимуть відповідність законопроектів Ради європейському законодавству" (Фундація "Відкрите Суспільство," July 16, 2015), <http://osf.org.ua/policy-analysis-parliament/view/549>.

49 "ЗВІТ ОПОРИ. Верховна Рада України: півріччя діяльності," June 9, 2015, <http://www.oporua.org/news/7678-zvit-opory-verhovna-rada-ukrajiny-pivrichchja-dijalnosti>.

50 "Закон України про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу."

який повинен бути розроблений Кабінетом Міністрів (Міністерством юстиції) і затверджений КЄІ. З 2012 року жодних подібних планів не було розроблено взагалі.

**Причинами ситуації**, що склалася, є:

1. Відсутність у Регламенті Верховної Ради України норм, які б передбачали пошук розробниками законопроектів їх мінімальної підтримки серед депутатського корпусу або комітетів Верховної Ради на етапі до реєстрації законопроекту.
2. Відсутність у Регламенті Верховної Ради України норм, які б передбачали дієвий контроль за відповідністю законопроектів міжнародно-правовим зобов'язанням України, а саме положенням Угоди про асоціацію.
3. Відсутність аналітичної роботи у міністерствах та центральних органах виконавчої влади, яка повинна визначати проблеми у різних сферах державної політики та пропонувати варіанти їх вирішення, з урахуванням зобов'язань України у сфері європейської інтеграції. Наявність багатьох таких варіантів сприяла би більш раціональному вибору політичних рішень і зменшила би обсяг законопроектної роботи.

**Такий стан справ не може сприяти ефективному виконанню Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом.** Інтенсивна та неузгоджена активність у сферах економічного і галузевого розвитку, де кількість законопроектів на сьогодні втричі перевищує кількість актів права ЄС, що підлягають імплементації, може звести нанівець зусилля Уряду та народних депутатів України, спрямовані на виконання Угоди про асоціацію. Угода про асоціацію між Україною та ЄС містить зобов'язання щодо імплементації понад 350 директив та регламентів Європейського Союзу, з яких половина має бути впроваджена у законодавстві України до 2017 року.

Уповільнення виконання зобов'язань за Угодою означатиме звуження перспектив для виходу на європейські ринки для українських компаній, затримку у створенні нових робочих місць, а найголовніше – відтермінування перспективи членства України в Європейському Союзі.

**Виклики для виконання Угоди в контексті парламентської практики.**

Парламентська складова механізму виконання Угоди про асоціацію повинна надалі розвиватися і впроваджувати кращий досвід країн-членів ЄС, а також країн-кандидатів.

Для цього є об'єктивні причини:

### 1. Необхідність оптимізації законотворчого процесу.

Понад три тисячі законопроектів, які сьогодні циркулюють у Верховній Раді України, загрожують потопити Угоду про асоціацію. Принаймні тисяча

законопроектів, поданих народними депутатами, стосується вирішення економічних та секторальних питань. Понад 250 – змін до Податкового кодексу. У такій ситуації виконання Угоди може бути під загрозою.

### 2. Необхідність уточнення повноважень Верховної Ради України.

Це стосується виконання насамперед рішень Ради Асоціації, оскільки вони можуть уточнювати зміст додатків до Угоди.

### 3. Необхідність оновлення механізму наближення законодавства України до права ЄС.

Закон про загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства ЄС прийнятий ще у 2004 році. Очевидно, що цей механізм має бути приведений у відповідність до вимог часу.

### 4. Необхідність посилення парламентського контролю у сфері європейської інтеграції.

Комітет з питань європейської інтеграції повинен більш інтенсивно взаємодіяти саме з міністерствами. Періодично заслуховувати звіти про виконання Угоди в окремих сферах і надавати рекомендації.

Описана ситуація, на нашу думку, сповільнює процес виконання Україною положень Угоди. Прийняття якісного законодавства, що адаптоване до права ЄС, гальмується як людським (недостатні знання окремих народних депутатів тонкощів європейського права) і організаційним (надмірне навантаження на штатних експертів КЄІ) чинниками, так і інституційними недоліками (неефективність роботи КЄІ, пов'язана з необхідністю розгляду законопроектів, безпосередньо не пов'язаних з виконанням Угоди). Ситуація ускладнюється ще й тим, що висновок КЄІ в окремих випадках може не враховуватися при прийнятті закону.

## Заінтересовані особи

На сьогодні основним органом, відповідальним за експертизу проектів нормативно-правових актів на предмет відповідності праву ЄС, є **Міністерство юстиції**. Відповідні функції Мін'юсту передбачені Регламентом Кабінету Міністрів та положенням про міністерство. У зв'язку із структурними змінами важко оцінити кадрове забезпечення цієї функції саме в Міністерстві юстиції. Крім того, Мін'юст є спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади у сфері адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу. Стосовно законопроектів Мін'юст готує висновки на підставі Розділу IX Закону України про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу<sup>51</sup>.

Згідно з положенням про Мін'юст<sup>52</sup> (пункт 14) саме цей орган проводить експертизу на відповідність *acquis communautaire* проектів нормативно-правових актів, які за предметом правового регулювання належать до пріоритетних сфер адаптації законодавства України до законодавства ЄС, визначених Загальнодержавною програмою адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу<sup>53</sup>;

Регламент КМУ<sup>54</sup>, параграф 46, передбачає, що «за результатами правової експертизи проекту акта Кабінету Міністрів Мін'юст оформляє висновок за встановленою ним формою, невід'ємними частинами якого є висновки за результатами експертизи на відповідність проекту акта положенням Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод<sup>55</sup>, з урахуванням практики Європейського суду з прав людини, а в разі, коли проект акта належить до пріоритетних сфер адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, - на його відповідність *acquis communautaire*. Висновок підписує Міністр, а у разі його відсутності - перший заступник Міністра». Далі уточнено, що Мін'юст надсилає висновок розробникові у строк, що становить не більш як 10 робочих днів.

Висновок Мін'юсту в частині, що стосується експертизи на відповідність проекту акта Кабінету Міністрів *acquis communautaire*, повинен містити:

- 1) інформацію про належність проекту до пріоритетних сфер, визначених Законом України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу»<sup>56</sup>, та джере-

51 Ibid.

52 "Постанова КМУ про затвердження Положення про Міністерство юстиції України" (Верховна Рада України, September 18, 2015), <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/228-2014-%D0%BF/print1446098629335881>.

53 "Закон України про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу."

54 "Постанова КМУ про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України", September 29, 2015, <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/950-2007-%D0%BF/print1446407928278350>.

55 "Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод" (Верховна Рада України, June 1, 2010), [http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995\\_004](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_004).

56 "Закон України про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу".

ла *acquis communautaire*, які використовувалися розробником під час підготовки проекту; відповідність проекту положенням джерел *acquis communautaire*, які використовувалися розробником під час його підготовки, із зазначенням неврахованих положень таких джерел; порядок врегулювання в *acquis communautaire* відносин, які передбачається врегулювати в проекті;

- 2) оцінку повноти врахування розробником джерел *acquis communautaire*;
- 3) обґрунтування необхідності прийняття акта та строку його дії, подане розробником (у разі, коли проект повністю або частково не відповідає *acquis communautaire*);
- 4) резюме з питання відповідності проекту *acquis communautaire*;
- 5) щодо можливих шляхів доопрацювання проекту (у разі потреби).

Параграф 55 цього ж Положення визначає, що проект акта Кабінету Міністрів додатково розглядається на засіданні урядового комітету, до повноважень якого віднесені питання європейської інтеграції, якщо такий акт відповідно до експертного висновку Секретаріату Кабінету Міністрів за предметом регулювання стосується міжнародних договорів України у сфері європейської інтеграції та/або належить до сфер, правовідносини в яких регулюються правом Європейського Союзу (*acquis communautaire*).

Вже згаданий **Урядовий офіс** є ще однією заінтересованою стороною, що бере участь в експертизі проектів законів України, які готуються міністерствами та розглядаються Кабінетом Міністрів України. Постанова КМУ про Урядовий офіс<sup>57</sup> визначає, що відповідно до покладених на нього завдань він бере участь у проведенні експертизи проектів нормативно-правових актів, які подаються на розгляд Кабінету Міністрів України, у разі їх невідповідності міжнародно-правовим та іншим зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції. Відділ з питань наближення законодавства України до права ЄС в Урядовому офісі складається з 6 осіб.

**Секретаріат Комітету Верховної Ради України** з питань європейської інтеграції, вже згадана нами заінтересована сторона, сьогодні становить 10 осіб. Його діяльність наразі посилена Парламентською експертною групою з незалежних експертів<sup>58</sup>, що співпрацює з ним у сфері експертизи законопроектів.

**Адміністрація Президента України** не проводить окрему експертизу на відповідність праву ЄС. Коли закон надходить на підпис Президенту України, він надсилається на експертизу до Кабінету Міністрів (глава 2 розділу 10 Регламенту Кабінету Міністрів). Регламент КМУ не містить окремих норм щодо експертизи закону на предмет відповідності праву ЄС або міжнародним

57 "Постанова КМУ про Урядовий офіс з питань європейської інтеграції."

58 Л. Шевченко, "Експерти перевірятимуть відповідність законопроектів Ради європейському законодавству".

зобов'язанням, однак підготовка висновку Мін'юстом або іншими міністерствами не виключає можливості викладення відповідної позиції.

Дозволимо собі припустити існування ще одного, потенційного зацікавленого гравця, а саме **Головне юридичне управління Апарату Верховної Ради України**. За аналогією з румунським (у випадку наших сусідів – Законодавча рада) чи частково латвійським досвідом юридичного управління, котре і так здійснює функцію контролю відповідності законодавства, може потенційно розширити навантаження (і повноваження) відділу з міжнародно-правових питань та включити до їх компетенції перевірку законопроектів на відповідність праву ЄС.

### Варіанти вирішення проблеми

Описана проблемна ситуація, на нашу думку, має три можливі варіанти розвитку:

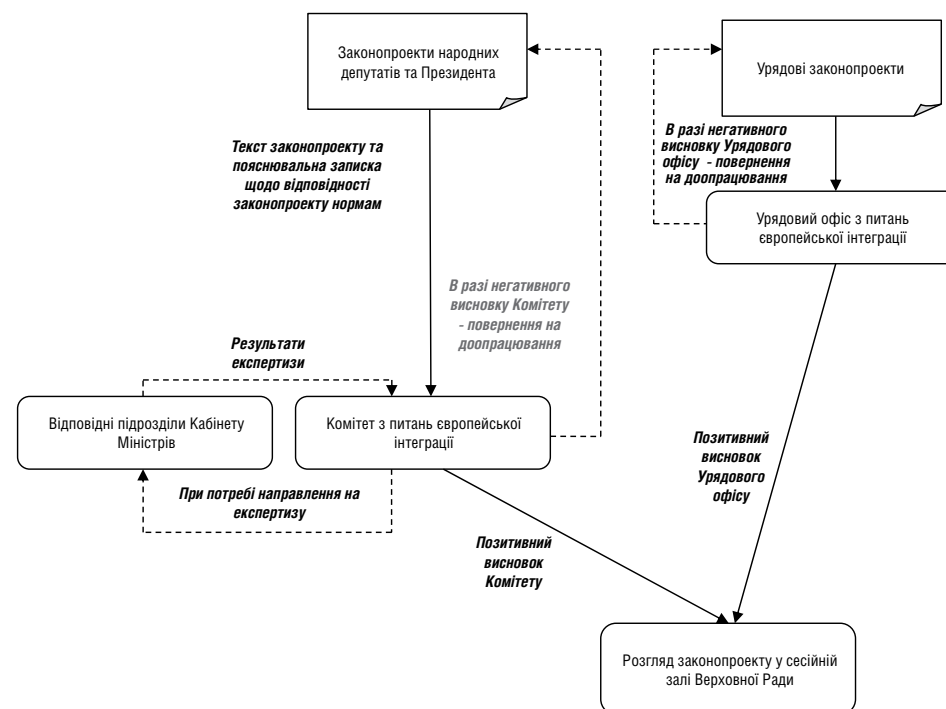
- 1) статус кво - продовження існуючої політики, спорадичні намагання покращити якість законопроектів окремими депутатами (депутатськими групами);
- 2) переформатування існуючих механізмів - поділ обов'язків з проведення законодавчої експертизи між УОЄІ (урядові, президентські законопроекти) та КЄІ (депутатські законопроекти);
- 3) запровадження нових механізмів - розширення обов'язків суб'єктів законодавчої ініціативи - надання попередньої оцінки відповідності законопроекту праву ЄС авторами, котрі потім будуть лише верифікуватися КЄІ.

Дозволимо собі відкинути першу опцію, як таку, що не призведе до суттєвого покращення ситуації, що склалася, хоча і є при цьому найменш ресурсозатратною. Реалізація другого варіанту є порівняно швидкою опцією, що дозволить дещо зменшити навантаження на КЄІ, адже серед підтриманих Верховною Радою законопроектів 126 належить авторству народних депутатів, а 156 - Президента та Кабінету Міністрів. Щоправда, з огляду на законотворчу активність депутатів, можна спрогнозувати подальший «законотворчий колапс» у КЄІ. Третя опція вимагатиме найбільше часу та зусиль з розробки та запровадження нових механізмів, проте усуне «ступор» на етапі розгляду в КЄІ, одночасно підвищивши якість поданих законопроектів та обізнаності суб'єктів законодавчої ініціативи з європейським правом.

## Пропонований підхід до вирішення проблеми

На нашу думку, в ситуації, що склалася, найдоцільнішим є застосування саме третьої опції, щоправда окремі елементи використання існуючих механізмів (інтенсивнішого залучення УОЄІ) також варто активно просувати. Таким чином, за аналогією з польським досвідом, було б доцільно, щоб суб'єкт законодавчої ініціативи при підготовці законопроекту подавав також записку - оцінку його відповідності праву ЄС. У випадку, якщо законопроект не стосувався Угоди, така оцінка повинна містити відповідну інформацію. КЄІ на основі записки буде готувати власну оцінку відповідності праву ЄС. Схематично процедура проведення експертизи законопроектів зображена на малюнку 3.

Малюнок 3. Пропонована процедура проведення експертизи законопроектів на відповідність європейському праву



Нагадаємо, що комітети з питань європейської інтеграції практично всіх країн-членів та кандидатів розглядають законопроекти на відповідність праву ЄС. Особливої уваги заслуговують такі підходи:

- Обов'язкова наявність експертного висновку від розробника на відповідність проекту акта міжнародно-правовим зобов'язанням України у

сфері європейської інтеграції та праву ЄС. Ці норми передбачені у регламентах парламентів **Польщі, Чехії, Албанії, Македонії**.

- Повернення законопроекту розробнику на основі висновку Комітету з питань європейської інтеграції, якщо він не відповідає, суперечить або не враховує належним чином ці зобов'язання, або не включення його до порядку денного. Ці норми застосовуються в **Албанії та Македонії**.

Таким чином, запропонований нами варіант може стати першим кроком у запровадженні більш чіткої системи дотримання норм права ЄС та положень Угоди про асоціацію. Він розроблений **в цілому на польській моделі**, але також враховує кращі практики нинішніх країн-кандидатів. Важливою новацією для українських реалій є обов'язкова наявність висновку Комітету з питань європейської інтеграції при підготовці законопроекту **до другого читання**.

Реалізація третьої опції водночас містить **ряд ризиків** щодо якості остаточного продукту - відповідності прийнятих законів праву ЄС. Основними ризиками є:

- дотримання стандартів якості попередньої оцінки відповідності законопроекту праву ЄС суб'єктами законодавчої ініціативи;
- нехтування висновками комітету під час розгляду законопроектів у сесійній залі;
- збереження завантаженості КЄІ внаслідок активної законотворчої діяльності суб'єктів ініціативи.

На нашу думку, дані ризики можна **мінімізувати** на етапі розробки згаданих механізмів.

- Дотримання стандартів якості при підготовці вузькоспеціалізованої оцінки відповідності законопроекта праву ЄС, необізнаність окремих суб'єктів законодавчої ініціативи у тонкощах європейського *acquis* можна подолати шляхом розробки детальної покрокової методології підготовки такого аналітичного документа. Тут корисно звернути увагу на досвід Молдови, де подібна методологія була запропонована у 2010 році<sup>59</sup>.
- Крім того, доцільно розглянути можливість запровадження регламентної вимоги щодо здобуття мінімальної підтримки законопроекту певною кількістю нардепів для реєстрації законопроекту. Подібні практики, для прикладу, існують в Польщі<sup>60</sup> та Німеччині<sup>61</sup>.

59 Natalia Suceveanu and Stela Buiuc, "Methodology for Law Approximation in the Republic of Moldova" (Center for Legal Approximation Ministry of Justice, 2010), [https://isturzu.files.wordpress.com/2010/09/methodology\\_final\\_eng\\_secured.pdf](https://isturzu.files.wordpress.com/2010/09/methodology_final_eng_secured.pdf).

60 "Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej Z Dnia 30 Lipca 1992 R.: Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej" (Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, July 30, 1992), <http://www.sejm.gov.pl/prawo/regulamin/kon7.htm>.

61 "Rules of Procedure of the German Bundestag and Rules of Procedure of the Mediation Committee" (German Bundestag, May 1, 2014), <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80060000.pdf>.

- Обов'язковість врахування висновку КЄІ для розгляду законопроекту у сесійній залі слід передбачити у відповідних законодавчих нормах, зокрема шляхом внесення відповідних поправок до Регламенту Верховної Ради України.
- Залучення громадських експертів дозволить в значній мірі як підвищити спроможність КЄІ до проведення експертизи, так і покращить якість останньої за рахунок використання вузько спеціалізованих фахівців у окремих галузях європейського права. Реалізацію подібного пілотного проекту розпочато Фондацією «Відкрите суспільство»<sup>62</sup>.

Запровадження запропонованого механізму потенційно призведе до загального зменшення навантаження на парламент - відпаде необхідність переписування/доповнення існуючих законопроектів, приведення їх у відповідність до норм ЄС. Покращення якості законопроектів буде досягнуто за рахунок підвищення обізнаності суб'єктів законодавчої ініціативи з положеннями європейського права.

Пришвидшення темпів європейської інтеграції та підвищення добробуту населення буде досягнуто за рахунок кращої імплементації положень Угоди про асоціацію з ЄС шляхом прийняття відповідних законів.

Нині (листопад 2015) ми не можемо говорити про введення будь-яких обмежень законодавчої ініціативи депутатів ВР. Тому саме функція попереднього скринінгу проектів актів Комітетом з питань європейської інтеграції матиме позитивний вплив на законодавчий процес в цілому, і також на наближення українського законодавства до права ЄС.

З огляду на описані вище ризики і досвід інших країн, найефективнішим рішенням ми вважаємо передачу інструментів впливу на розгляд проектів актів Комітету з питань європейської інтеграції. Натомість залучення інших потенційних акторів, наприклад Головного юридичного управління Апарату Верховної Ради України, на нашу думку, буде менш ефективним. На відміну від досвіду Румунії, де Законодавча рада користувалася значним авторитетом, в українських реаліях висновки Управління часто не беруться до уваги іншими комітетами. Крім того, виникають питання з можливістю ефективного «накачування м'язів» для виконання додаткових функцій (як у випадку Латвії). За нашою інформацією, Управління було одержувачем технічної підтримки ЄС протягом п'ятнадцяти років, але вона не призвела до серйозного розвитку його спроможності, а Українсько-європейський консультативний центр з питань законодавства працював для КМУ, ВРУ та Адміністрації Президента з 1997 до 2012 року.

62 Л. Шевченко, "Експерти перевірятимуть відповідність законопроектів Ради європейському законодавству."

Отже, пропонуємо поставитися до ефективних механізмів наближення законодавства у трьох вимірах одночасно:

- (I) Шляхом **планування законодавчої роботи**.
- (II) Шляхом покращення **повноважень і здатності парламентського Комітету з питань європейської інтеграції**: у законодавчому процесі та в парламентському контролі. Надати Комітету з питань європейської інтеграції повноваження для взаємної координації секторальних комітетів в питаннях реалізації УА. В майбутньому участь голів або заступників голів секторальних комітетів в Комітеті з питань європейської інтеграції повинна бути привабливою.
- (III) Шляхом **підвищення поінформованості депутатів ВР** про Угоду про асоціацію та інші зобов'язання в сфері європейської інтеграції.

## Що має бути зроблено для вирішення проблеми (практичні кроки)

Враховуючи викладене, пропонуємо:

- 1) *Будь-який проект акту повинен супроводжуватись експертним висновком щодо відповідності зобов'язань України і асquis ЄС. За його підготовку буде відповідати автор проекту акту.*

Таким чином, вже на першому етапі автор може відмовитись від ідеї проектування акту, якщо цей акт суперечить Угоді про асоціацію та відповідним нормам права ЄС. Це допоможе знизити розриву кількість законодавчих ініціатив та підвищити якість актів.

- 2) *На основі відповідного висновку Комітету з питань європейської інтеграції, якщо законопроект не відповідає або не враховує ці зобов'язання та асquis ЄС, він повинен бути повернений автору Головою ВР або його заступником. Це є ефективним засобом унеможливлення законодавства від постійних змін і непотрібних поправок.*

Регламент ВРУ вже містить норми повернення проектів актів автору Головою ВР або його заступниками на основі:

- Висновку комітету з конституційного права
- Висновку комітету з питань Регламенту
- Відсутності фінансово-економічного обґрунтування

Пропонується розширити поточний список таких випадків в Регламенті.

- 3) *Висновок Комітету з питань європейської інтеграції повинен братися до уваги протягом підготовки законопроект до другого читання.* Це повинно стати важливою інновацією в Регламенті ВРУ.
- 4) *Комітет матиме право вимагати експертний висновок КМУ по конкретному проекту акта.*

Підсумовуючи запропоновані інновації (1-4):

- Ранній фільтр експертного висновку, наданий разом з проектом акта (як частина пояснювальної записки), допоможе підвищити якість проектів актів та зменшить їх кількість.
- При розгляді акта Комітет з питань європейської інтеграції матиме принаймні три експертні висновки: від власного штату, від КМУ та від автора проекту акта. Вони будуть доповнені незалежною експертизою та висновком головного юридичного/експертного управління.
- Замість, наприклад, трьох проектів актів, спрямованих на одне питання, повинно бути 3 висновки щодо одного акта.
- Висновок Комітету буде братися до уваги на всіх етапах розгляду проекту акта.

5) *Додатково КЄІ варто було б проводити щомісячні слухання Комітету для планування законотворчої діяльності - розгляду актів, групованих за секторами.*

Для цього слід залучити секторальні комітети і сприяти таким чином розгляду проектів актів, що стосуються УА в парламенті.

6) *Необхідно створити чітку систему моніторингу імплементації права ЄС, що унеможливить плутанину та дозволить чітко оцінювати прогрес у цій сфері.*

Згадана система створена в Польщі (БОКС 3) та являє собою базу даних Директив ЄС, необхідних до виконання та відповідних національних законодавчих актів.

### ВОХ 3

Електронна система транспозиції європейського права<sup>63</sup> (доступна за постійним посиланням <http://estep.pl/home.seam>) запрацювала у 2009 році за ініціативи тодішнього провідного органу в сфері європейської інтеграції Польщі – Офісу Комітету Європейської Інтеграції в рамках проекту «Реалізація процедур транспозиції законодавства ЄС до польської законодавчої системи». Ця база даних забезпечує оперативний доступ до інформації стосовно порядку та строків реалізації законодавства ЄС, а також слугує для постійного та точного моніторингу цього процесу. На сайті доступна інформація про спосіб і терміни впровадження права ЄС до системи польського законодавства, в тому числі назва акта ЄС, назва акта чи актів національного законодавства (закони, регуляції), за допомогою яких реалізується законодавство ЄС, термін реалізації відповідно до положень законодавства ЄС, порівняльна таблиця положень акта ЄС та акта національного законодавства, що його реалізує, та інформація про відповідальне міністерство. Доступ до бази даних мають як звичайні громадяни (через Інтернет-сторінку), так і персонал міністерств (шляхом введення паролю з можливістю розширеного доступу).

7) *В перспективі - запровадити регламентну вимогу щодо здобуття мінімальної підтримки законопроекту певною кількістю народних депутатів України або комітету Верховної Ради України для реєстрації законопроекту.*

Така пропозиція відповідає практиці держав-членів ЄС. Прикладами можуть слугувати:

- вимоги статті 76 регламенту **Бундестагу Федеративної Республіки Німеччина**, згідно з якою для внесення законопроекту необхідна підтримка 5% членів Бундестагу (32 особи), або однієї депутатської групи (фракції), члени якої також мають скласти мінімум 5% від складу Бундестагу;
  - вимоги статті 32 регламенту **Сейму Республіки Польща**, відповідно до якої законопроект має бути підписаний принаймні 15 депутатами, або мати підтримку комісії Сейму.
- 8) *З метою дотримання принципу правової визначеності у сфері європейської інтеграції України виконання рекомендацій ОЕСР-СІГМА, підготувати законопроект про особливості здійснення державної політики та виконання міжнародно-правових зобов'язань у сфері європейської інтеграції, а також засади наближення законодавства, зокрема:*

#### **в частині загальних положень –**

- визначити 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 й 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 із 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 працюють у сфері європейської інтеграції;
- проведення конкурсу;
- підготовки та підвищення кваліфікації спеціалістів у сфері європейської інтеграції;
- розробки та затвердження навчальних програм.
- фінансового (у т.ч. із залученням міжнародної допомоги) забезпечення (у разі потреби – особливості контролю за використанням коштів ЄС відповідно до Угоди про асоціацію);

63 Piotr Sylwestrzak, "Elektroniczny System Transpozycji Prawa Europejskiego W Rozdział Drugi: Implementacja Prawa Unijnego," in *Transpozycja Prawa Unijnego Do Polskiego Porządku Prawnego Na Przykładzie Prawa Ochrony Środowiska* (Wrocław: Uniwersytet Wrocławski, 2010), 35–54, <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/Content/35566/001.pdf>.



- 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 та консультації, співпраця із Платформою громадянського суспільства);

**в частині наближення законодавства України до права ЄС 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 за своїм змістом ширший 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 їх відповідності праву ЄС (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 й інших міжнародно-правових зобов'язань у сфері європейської інтеграції);
- засади та підстави застосування наближеного законодавства судами (принцип тлумачення законодавства, прийнятого на виконання Угоди та інших міжнародно-правових зобов'язань у сфері європейської інтеграції, у відповідності до цих зобов'язань та із врахуванням права ЄС).

## Бібліографія

1. Aarma, Olev. "Estonia - Experiences of the Riigikogu during the Accession Process to the EU." In *Lessons Learned about the Role of National Parliaments in the Accession Process of Recently-Joined EU Member States*. European Commission, 2010.
2. "Accession to the EU Process Management System." Government of the Republic of Macedonia, n.d. [http://www.sep.gov.mk/en/content/?id=3#.VkEkfr\\_u\\_20](http://www.sep.gov.mk/en/content/?id=3#.VkEkfr_u_20).
3. "Act of August 8, 1996 on the Committee for European Integration." *Yearbook of Polish European Studies*, no. 1 (1997): 234.
4. "Best Practice: Support to the Parliament of Croatia for the Preparation for EU Accession." In *Twinning News No 48: Building Europe Together*, 2011. [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/financial\\_assistance/institution\\_building/20110830\\_tw\\_news\\_48\\_june\\_2011.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/financial_assistance/institution_building/20110830_tw_news_48_june_2011.pdf).
5. Birzniece, Inese. "Latvia - Experience of the Latvian Parliament (Saeima) during the Accession Process to the EU." In *Lessons Learned about the Role of National Parliaments in the Accession Process of Recently-Joined EU Member States*. European Commission, 2010.
6. "Brief History: European Institute of Romania." IER, n.d. <http://ier.ro/en/about-us/brief-history.html>.
7. Cojanu, Valentin, Alina Dima, Radu Muşetescu, Dragoş Pîslaru, and Manuela Stănculescu. "Study No. 6: Specific Requirements of the EU Structural Instruments and Policy Implications for Romania." European Institute of Romania, 2004. [http://www.ier.ro/sites/default/files/documente/Studiideimpact\\_PaisII/Pais2\\_studiu\\_6\\_en.pdf](http://www.ier.ro/sites/default/files/documente/Studiideimpact_PaisII/Pais2_studiu_6_en.pdf).
8. "Committee on European Affairs," n.d. [http://www.parlament.hu/en/web/house-of-the-national-assembly/standing-committees?p\\_auth=BGGsiOCL&p\\_p\\_id=pairproxy\\_WAR\\_pairproxyportlet\\_INSTANCE\\_9xd2Wc9jP4z8&p\\_p\\_lifecycle=1&p\\_p\\_state=normal&p\\_p\\_mode=view&p\\_p\\_col\\_id=column-1&p\\_p\\_col\\_count=1&pairproxy\\_WAR\\_pairproxyportlet\\_INSTANCE\\_9xd2Wc9jP4z8\\_pairAction=%2Finternet%2Fcplsql%2Fogy\\_angolkpv.frak\\_tab\\_a%3Fp\\_nyelv%3DEN%26pbiz%3DA421](http://www.parlament.hu/en/web/house-of-the-national-assembly/standing-committees?p_auth=BGGsiOCL&p_p_id=pairproxy_WAR_pairproxyportlet_INSTANCE_9xd2Wc9jP4z8&p_p_lifecycle=1&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-1&p_p_col_count=1&pairproxy_WAR_pairproxyportlet_INSTANCE_9xd2Wc9jP4z8_pairAction=%2Finternet%2Fcplsql%2Fogy_angolkpv.frak_tab_a%3Fp_nyelv%3DEN%26pbiz%3DA421).
9. "Estonia and the European Union: Association Agreement." Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Estonia, n.d. <http://vm.ee/en/estonia-and-european-union-association-agreement>.
10. "EU Affairs in the Saeima," n.d. <http://parleu2015.lv/en/eu-affairs>.
11. "European Integration Committee." Croatian Parliament, n.d. <http://www.sabor.hr/Default.aspx?sec=2664>.

12. "Evaluation of Phare Programmes in Support of EU Integration and Law Approximation: Romania," 1999. [http://ec.europa.eu/europeaid/how/evaluation/evaluation\\_reports/reports/cards/951483\\_rom\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/europeaid/how/evaluation/evaluation_reports/reports/cards/951483_rom_en.pdf).
13. "Evolution of Transposition Deficit – PL." European Commission, January 10, 2015. [http://ec.europa.eu/internal\\_market/scoreboard/performance\\_by\\_governance\\_tool/transposition/index\\_en.htm#maincontentSec4](http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_governance_tool/transposition/index_en.htm#maincontentSec4).
14. Ikstens, Janis. "OPAL Country Reports: The Latvian Parliament and EU Affairs," 2012. [http://www.pademia.eu/wp-content/uploads/2014/02/Country-report\\_Latvia.pdf](http://www.pademia.eu/wp-content/uploads/2014/02/Country-report_Latvia.pdf).
15. Kelam, Tunne. "Parliamentary Work during Estonia's Preparation for Accession to the European Union." In *Estonia's Way into the European Union*, 119–26. Estonian Ministry of Foreign Affairs, 2009. [http://vm.ee/sites/default/files/content-editors/web-static/052/Estonias\\_way\\_into\\_the\\_EU.pdf](http://vm.ee/sites/default/files/content-editors/web-static/052/Estonias_way_into_the_EU.pdf).
16. Kravchuk, Iryna. "Approximation of Ukrainian Law to EU Law." Batory Foundation, n.d.
17. Lazowski, A. "Adaptation of the Polish Legal System to European Union Law: Selected Aspects." Sussex European Institute, May 1, 2001. <https://www.sussex.ac.uk/webteam/gateway/file.php?name=sei-working-paper-no-45.pdf&site=266>.
18. "Ministry for European Integration," n.d. <http://www.integrimi.gov.al/>.
19. Muller, Liana. "Romania's Way into the EU," 2002. <http://www.iet.ntnu.no/~ralf/muller/pubs/romEU.pdf>.
20. Munivrana, Mišo. "Croatia – Experiences of the Croatian Parliament (Sabor) in the Accession Process to the EU." In *Lessons Learned about the Role of National Parliaments in the Accession Process of Recently-Joined EU Member States*. European Commission, 2010.
21. Nowak, Bartłomiej. "Implementation of Directives into Domestic Legal System. The Case of Poland." *Yearbook of Polish European Studies*, 2005. [http://www.ce.uw.edu.pl/pliki/pw/y9-2005\\_Nowak.pdf](http://www.ce.uw.edu.pl/pliki/pw/y9-2005_Nowak.pdf).
22. Podraza, Andrzej. "Chapter II. Hungary." In *Central Europe in the Process of European Integration. A Comparative Study of Strategies of the Czech Republic, Hungary, Poland and Slovakia Towards Deepening and Widening of the European Union*, 28–52. Praha: RSS, 2000. <http://rss.archives.ceu.hu/archive/00001107/01/89.pdf>.
23. Racoti, Calin Mihai. "Romania – Experiences during the Accession Process to the EU." In *Lessons Learned about the Role of National Parliaments in the Accession Process of Recently-Joined EU Member States*. European Commission, 2010.

24. "Regular Report from the Commission on Latvia's Progress towards Accession." European Commission, 2000. [http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key\\_documents/2000/lv\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/2000/lv_en.pdf).
25. "Rules of Procedure of the German Bundestag and Rules of Procedure of the Mediation Committee." German Bundestag, May 1, 2014. <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80060000.pdf>.
26. "Sabor in the EU Accession Process." Croatian Parliament, n.d. <http://www.sabor.hr/Default.aspx?sec=5557>.
27. Sárdi, Péter. "Hungary - Experiences of the Hungarian National Assembly in the Recent Accession Process." In *Lessons Learned about the Role of National Parliaments in the Accession Process of Recently-Joined EU Member States*. European Commission, 2010.
28. Suceveanu, Natalia, and Stela Buiuc. "Methodology for Law Approximation in the Republic of Moldova." Center for Legal Approximation Ministry of Justice, 2010. [https://isturzu.files.wordpress.com/2010/09/methodology\\_final\\_eng\\_secured.pdf](https://isturzu.files.wordpress.com/2010/09/methodology_final_eng_secured.pdf).
29. Sylwestrzak, Piotr. "Elektroniczny System Transpozycji Prawa Europejskiego W Rozdział Drugi: Implementacja Prawa Unijnego." In *Transpozycja Prawa Unijnego Do Polskiego Porządku Prawnego Na Przykładzie Prawa Ochrony Środowiska*, 35–54. Wrocław: Uniwersytet Wrocławski, 2010. <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/Content/35566/001.pdf>.
30. "Translation and Terminology Centre to Become the Central Coordinating Institution of Translation Issues between the EU and Latvian Institutions," December 1, 2005. <http://www.mfa.gov.lv/en/news/latest-news/6538-translation-and-terminology-centre-to-become-the-central-coordinating-institution-of-translation-issues-between-the-eu-and-latvian-institutions>.
31. "Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej Z Dnia 30 Lipca 1992 R.: Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej." Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, July 30, 1992. <http://www.sejm.gov.pl/prawo/regulamin/kon7.htm>.
32. Vurmo, Gjergji. "Relations of Albania with the EU." Center for EU Enlargement Studies, 2008. [http://idmalbania.org/wp-content/uploads/2014/10/RELATIONS-OF-ALBANIA-WITH-THE-EU\\_-JUNE-2008.pdf](http://idmalbania.org/wp-content/uploads/2014/10/RELATIONS-OF-ALBANIA-WITH-THE-EU_-JUNE-2008.pdf).
33. Wojciechowski, J.A. "Dostosowanie Prawa Polskiego Do Prawa Europejskiego - Proces Bez Końca." *Przeglądprawa Europejskiego* 1 (1996): 7–10.
34. "Висновки щодо відповідності законопроектів міжнародно-правовим зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції, поданих до Верховної Ради України восьмого скликання." Комітет з питань європейської інтеграції, October 1, 2015. [http://comeuroint.rada.gov.ua/news/legislative/exp\\_concl/72626.html](http://comeuroint.rada.gov.ua/news/legislative/exp_concl/72626.html).

35. “Закон України про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу.” Верховна Рада України, October 1, 2011. <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1629-15>.
36. “Закон України про Регламент Верховної Ради України.” Верховна Рада України, October 28, 2015. <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1861-17/page>.
37. “ЗВІТ ОПОРИ. Верховна Рада України: півріччя діяльності,” June 9, 2015. <http://www.oporaua.org/news/7678-zvit-opory-verhovna-rada-ukrajiny-pivrichchja-dijalnosti>.
38. “Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод.” Верховна Рада України, June 1, 2010. [http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995\\_004](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_004).
39. Петров Р., Головка-Гавришева О., Кузьо М., Черніков Д. “Інституційне та правове забезпечення європейської інтеграції України: виклики та завдання.” Фонд ім. Фрідріха Еберта, Представництво в Україні, 2015. <http://www.fes.kiev.ua/new/wb/media/publikationen/europrav2015.pdf>.
40. “Плани імплементації актів законодавства ЄС.” Урядовий портал, March 8, 2015. [http://www.kmu.gov.ua/kmu/control/uk/publish/article?art\\_id=247984208&cat\\_id=247984327](http://www.kmu.gov.ua/kmu/control/uk/publish/article?art_id=247984208&cat_id=247984327).
41. “Постанова КМУ про деякі питання адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу.” Верховна Рада України, March 16, 2013. <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1365-2004-%D0%BF>.
42. “Постанова КМУ про затвердження Положення про Міністерство юстиції України.” Верховна Рада України, September 18, 2015. <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/228-2014-%D0%BF/print1446098629335881>.
43. “Постанова КМУ про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України,” September 29, 2015. <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/950-2007-%D0%BF/print1446407928278350>.
44. “Постанова КМУ про ліквідацію урядових органів,” March 28, 2011. <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/346-2011-%D0%BF>.
45. “Постанова КМУ про Урядовий офіс з питань європейської інтеграції.” Верховна Рада України, June 1, 2015. <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/346-2014-%D0%BF#n22>.
46. “Постанова КМУ про утворення Державного департаменту з питань адаптації законодавства.” Верховна Рада України, April 18, 2011. <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1742-2004-%D0%BF>.
47. “Проблема використання прискореної процедури ВРУ 8 скликання.” Фондація “Відкрите Суспільство,” November 1, 2002. <http://osf.org.ua/policy-analysis-parlament/view/585>.

48. “Проект Закону про внесення змін до Закону України ‘Про порядок допуску та умови перебування підрозділів збройних сил інших держав на території України.’” Верховна Рада України, May 22, 2015. [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=55337](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55337).
49. “Розпорядження КМУ про імплементацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони.” Верховна Рада України, September 17, 2014. <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/847-2014-%D1%80>.
50. “Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони.” Верховна Рада України, September 16, 2014. [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/984\\_011](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/984_011).
51. Шевченко Л. “Експерти перевірятимуть відповідність законопроектів Ради європейському законодавству.” Фондація “Відкрите Суспільство,” July 16, 2015. <http://osf.org.ua/policy-analysis-parlament/view/549>.



