

Проект

РЕГУЛЯТОРНА ПОЛІТИКА НА ЕТАПІ НАБУТТЯ ЧЛЕНСТВА В ЄС



#UAtoEU

Київ - 2023

Аналітичний звіт «Регуляторна політика на етапі набуття членства в ЄС», підготовлений ГО «Аналітичний центр Аграрного союзу України» в рамках проекту «Підтримка діяльності Української національної платформи Східного партнерства у 2021-2023 роках», який реалізує Інститут економічних досліджень та політичних консультацій за фінансової підтримки Європейського Союзу.

Українська національна платформа Форуму громадянського суспільства Східного партнерства (<http://eap-csf.org.ua/>) – це мережа з понад 140 громадських організацій України, що відстоює українські інтереси в рамках Східного партнерства. Платформа є частиною Форуму громадянського суспільства Східного партнерства (ФГС СхП).

Форум громадянського суспільства Східного партнерства (<https://eap-csf.eu/>) – це унікальна багаторівнева регіональна платформа громадянського суспільства, спрямована на просування європейської інтеграції, сприяння реформам та демократичним перетворенням у шести країнах Східного партнерства – Вірменії, Азербайджані, Білорусі, Грузії, Молдові та Україні. Будучи громадським елементом СхП, ФГС СхП намагається посилити громадянське суспільство у регіоні, підвищити рівень плюралізму у публічному дискурсі та політиці шляхом сприяння демократії участі та фундаментальних свобод. ФГС СхП - це позапартійна добросовісна неурядова організація.

Інститут економічних досліджень та політичних консультацій – український незалежний аналітичний центр, який спеціалізується на економічному аналізі та розробці рекомендацій, розвитку громадянського суспільства в Україні. З 2019 року ІЕД є стратегічним партнером Європейського Союзу з розвитку громадянського суспільства в Україні.

© ГО «Аналітичний центр АСУ»

► [інформація про проект](#)

Контакти:

Українська національна платформа
Форуму громадянського суспільства Східного партнерства
www.eap-csf.org.ua
unp.eap@gmail.com
www.facebook.com/unp.eap.csf

ГО «Аналітичний центр Аграрного союзу України»
+38 068 275 49 96, ac.agrouu@gmail.com
<http://www.aau.org.ua/uk/publications/web/66/>

ЗМІСТ

I. Вступ	4
II. Стан справ	4
<u>«Євроінтеграція: колекція бар'єрів та перешкод»:</u> <u>Гармонізація «верхнього рівня»</u> <u>Вихоплення норми із контексту</u> <u>Рух у зворотному напрямку</u> <u>Відсутність гармонізації на рівні політик</u> <u>Відставання у часі</u> <u>Заходи на введення в дію</u> <u>«Урізаний» моніторинг</u>	
III. Інфраструктура права в ЄС	9
<u>Компетенції ЄС</u> <u>Ієрархія права ЄС</u> <u>Розподіл компетенції в ЄС</u> <u>Структура правового акту</u> <u>База даних права ЄС</u>	
IV. Інфраструктура права в Україні	11
<u>Конституція</u> <u>Кодекси</u> <u>Закон</u> <u>Підзаконний акт</u> <u>Інші формати</u> <u>База даних законодавства України</u>	
V. Дорожня карта реформування регуляторного середовища	12
<u>Компетенції ЄС</u> <u>Формати нормативних документів ЄС</u> <u>Структура нормативного акту</u> <u>Політика</u> <u>Конституція</u> <u>База даних</u> <u>Моніторинг застосування</u>	
Додаток 1. Реформування регуляторного середовища згідно компетенцій ЄС	17
Додаток 2. Реформування регуляторного середовища з точки зору форматів законодавчо-нормативних актів ЄС	18

I. Вступ

Після ратифікації Угоди про асоціацію «Україна-ЄС» в Україні розпочато процес гармонізації європейського та національного законодавства відповідно до принципів, зазначених в тексті Угоди про асоціацію, та в обсягах, наведених у додатках до Угоди. Починаючи з 2015 року, ця робота велася профільними органами влади відповідно до затверджених планів гармонізації, і її результати були інвентаризовані під час заповнення опитувальника, який Президентка Європейської комісії Урсула фон дер Ляйєн передала Президенту України 8 квітня 2022 року. На основі даних опитувальника 17 червня 2022 року Європейська Комісія рекомендувала надати Україні статус кандидата на членство в ЄС, а 23 червня 2022 року лідери 27 країн-членів ЄС ухвалили відповідне рішення. Тож процес наближення законодавства в обсягах, передбачених Угодою про асоціацію, сьогодні в цілому завершено, і нині стартує новий етап наближення національного законодавчо-нормативного поля до *acquis* ЄС.

Офіс Віце-прем'єр міністра з питань євроінтеграції навесні 2023 року повідомив, що на етапі набуття Україною членства в ЄС в національне законодавство потрібно додатково імплементувати 29 тисяч актів права Європейського Союзу згідно переліку, наданого ЄС. Але навряд чи цю масштабну роботу можливо виконати у стислі строки без кардинальної зміни підходів до відповідної законотворчої роботи.

Для успішного виконання поставлених завдань має бути проаналізована ефективність роботи з гармонізації законодавства на попередньому етапі, виявлені її «вузькі місця», посилена системність у підходах до гармонізації законодавства. Також більш дієво мають бути враховані особливості і відмінності національної та європейської систем права, запроваджене відстеження зміни *acquis* ЄС, створені умови для успішної імплементації гармонізованого законодавства на практиці.

Аналітичний звіт «Реформування регуляторної політики на етапі набуття членства в ЄС» досліджує методологію гармонізації національного законодавчо-нормативного поля України до *acquis* ЄС, надає інформацію про особливості правових систем ЄС та України, а також містить рекомендації щодо реформування законодавчо-нормативного поля України на етапі набуття Україною членства в ЄС.

II. Стан справ

Євроінтеграційний процес, ключовою складовою якого є гармонізація українського законодавства до зводу правил *acquis* ЄС, в Україні розвивається цілком успішно. Дані моніторингу цього процесу, який здійснюється в рамках проекту "Підтримка впровадження Угоди про асоціацію між Україною та ЄС" (Association4U - A4U), свідчать про те, що станом на червень 2023 року понад 90% нормативно-законодавчих актів гармонізовано у сферах юстиції, свободи, безпеки та прав людини, гуманітарної політики, статистики та обміну інформацією, управління державними фінансами, інтелектуальної власності. Щодо технічних бар'єрів у торгівлі, підприємництва, політичного діалогу, національної безпеки та оборони, оподаткування, освіти, навчання та молоді, державних закупівель, навколишнього середовища та цивільного захисту ступінь гармонізації перетнув позначку 80%. Понад 70% гармонізація складає у таких важливих сферах, як санітарні та фітосанітарні заходи, енергетика, енергоефективність та ЖКГ. Понад 60% нормативних актів гармонізовано в сільському господарстві, фінансовому секторі, митних питаннях, науці, технологіях, інноваціях та космосі. Більше половини від запланованого

гармонізовано у сфері транспорту, інфраструктурі, поштових та кур'єрських послугах. Не дотягує до бажаного лише така важлива для сучасного суспільства сфера, як захист прав споживача, тут рівень гармонізації лише 49%. Найгірше справи виглядають к фінансовому співробітництві та боротьбі з шахрайством, де ступінь гармонізації нині складає 24%. Однак це виглядає скоріше виключенням з загальної динаміки гармонізації законодавства.

Разом з тим,, у справі гармонізації регуляторного середовища існує низка факторів, які знижують ефективність докладених зусиль, не надають можливість бізнесу і громадянському суспільству України відчутти дієвість євроінтеграційних заходів:

Гармонізація «верхнього рівня». Це той випадок, коли норми базових законів цілком відповідають нормам ЄС, але підзаконна нормативна база «коригує» їх зміст таким чином, що ті, хто має дотримуватися цих правил, виявляються поставленими в ситуацію, далеку від європейських реалій.

Прикладом такої ситуації є законодавчо-нормативне врегулювання застосування операторами ринку харчових продуктів процедур, заснованих на принципах НАССР. Базовий закон України «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів», як і Регламент ЄС № 852/2004 про гігієну харчової продукції, встановлює 6+1 принципів аналізу ризиків і визначення критичних точок контролю у поводженні з харчовими продуктами. Однак в питаннях реалізації цих принципів Регламент ЄС № 852/2004 апелює до настанов та стандартів, які є документами добровільними до застосування. Вони надають рекомендації та поради щодо реалізації принципів НАССР на практиці. В Україні ж визначення шляхів реалізації принципів НАССР унормовується наказом Мінагрополітики № 590 від 01.10.2012 «Про затвердження Вимог щодо розробки, впровадження та застосування постійно діючих процедур, заснованих на принципах Системи управління безпечністю харчових продуктів (НАССР)». Положення цього нормативного акту є обов'язковими для операторів ринку харчових продуктів. З огляду на різноманіття суб'єктів господарювання, які визнаються операторами ринку на всьому ланцюгу «від лану до столу», унікальності їх харчових продуктів та процесів виробництва, практично неможливо висунути уніфіковані вимоги, яких можна було б дотриматися на практиці. Ситуація ускладнюється тим, що дотримання добровільних вимог контролюється органами оцінки відповідності, які мають ринкову природу, а відтак позбавлені корупції. Дотримання обов'язкових вимог контролюється органами державного контролю і принципова неможливість виконати умови наказу Мінагрополітики грає тут роль додаткового джерела корупції.

Викривлення сенсу європейських норм та правил за рахунок обмеження гармонізації лише верхнім законодавчим рівнем без аналізу відповідності підзаконних нормативних актів духу та змісту *acquis* ЄС зумовлене перебільшенням ролі держави в суспільних та економічних процесах, недостатніми темпами дерегуляції, а в даному випадку ще й нерозумінням базових засад саморегулівного галузевого контролю та сучасної системи оцінки відповідності.

Вихоплення норми із контексту. В цій ситуації на рівні тексту законодавчо-нормативного акту також може існувати співпадіння. Однак за рахунок втрати контексту, відсутності розуміння цілі прийняття відповідного нормативного акту ЄС, реалізація таких норм на практиці веде до наслідків, які відрізняються від того, що існує в ЄС. Інколи такі наслідки виявляються діаметрально протилежними, перекреслюють базові принципи і цінності ЄС.

Прикладом такої ситуації є розробка і подання на розгляд Верховної Ради України законопроекту № 8149 від 24.10.2022 «Про об'єднання сільськогосподарських товаровиробників» авторським колективом народних депутатів – членів Комітету з питань аграрної і земельної політики, який претендує на гармонізацію з

Регламентом № 1308/2013 від 17.12.2013 про встановлення спільної організації ринків сільськогосподарських продуктів. Регламентом № 1308/2013 передбачається діяльність уповноважених організацій виробників харчових продуктів, які впроваджують програми розвитку чітко визначеного переліку галузей і отримують від ЄС співфінансування в частині секторальної підтримки. Зміст таких програм розвитку чітко регламентується. Окрема увага приділяється питанням дотримання антимонопольного законодавства. Зазначається, що уповноважені організації виробників можуть пропонувати державі зробити обов'язковими для всієї галузі їхні внутрішні правила, однак лише на визначений період. Ігнорування загального контексту Спільної аграрної політики, викладеного в регламентах ЄС 2021/215, 2021/2116, 2021/2117 від 02.12.2021, згідно положень яких був відкоригований регламент № 1308/2013, відсутність розуміння механізмів реалізації цієї політики мали наслідком порушення не лише правил добросовісної конкуренції, а й норм Конституції України, на що вказало у своєму висновку Науково-експертне управління Верховної Ради України.

Створення прецедентів, коли лобісти використовують окремі, ізольовані від загального контексту норми *acquis* ЄС для реалізації власних інтересів на рівні законодавства, найчастіше здійснюється через народних депутатів, як суб'єктів законодавчої ініціативи.

Рух у зворотному напрямку. Увага органів і виконавчої і законодавчої гілок влади, як правило, зосереджена на виконання планів «первинної» гармонізації національного законодавчо-нормативного поля до *acquis* ЄС. Однак формування законодавства – це живий процес, зміни до правових актів вносяться постійно, у тому числі до вже гармонізованих. За відсутності належного моніторингу такі зміни можуть скасовувати вже гармонізовані норми, викривляти євроінтеграційний зміст законодавчо-нормативного акту.

Прикладом такої ситуації є намагання прийняти нову редакцію закону "Про основні засади державного нагляду (контролю)". Система державного контролю була гармонізована з європейською наприкінці 2016 року. Однак вже у 2020 році з'явилося бажання змінити стан справ на тлі запровадження карантинних заходів COVID-19. Новою версією закону на контрольні органи державної влади поклалися невластиві їй функції з аудиту суб'єктів господарювання. Зменшення ступеню ризику підприємства і навіть його звільнення від державного контролю пов'язувалося із страхуванням цивільної відповідальності. Створювалися інституції, які не мають аналогів в країнах ЄС – Рада з питань державного нагляду (контролю) для розгляду скарг суб'єктів господарювання та спеціаліста, та Інституту експертів, які несуть відповідальність за достовірність результатів експертизи. Зусиллями експертного середовища зрештою вдалося призупинити цей процес, однак спілкування з відповідальними посадовими особами показало, що гармонізація законодавства є останнім з того, чим вони керувалися, пропонуючи зміни до законодавства.

В даному випадку причиною «розгармонізації» стали як намагання страховиків розширити та активізувати ринок своїх послуг, так і недостатня орієнтація та обізнаність посадових осіб органів виконавчої влади в питаннях євроінтеграції.

Відсутність гармонізації на рівні політик. Участь України в європейських політиках зазначена вже в другому абзаці преамбули до Угоди про асоціацію, а поглиблення зв'язку України з політикою ЄС вказано, як найперша ціль вже в першій статті Угоди про асоціацію. Натомість, сконцентрувавшись на поточній роботі в рамках законодавства, в

Україні практично забули про ці засадничі принципи. На жаль, це має негативні наслідки, які носять системний і довгостроковий характер.

Негативний вплив відсутності гармонізації політик можна продемонструвати на прикладі аграрної сфери. Спільна аграрна політика існувала в Європі ще до формального утворення ЄС на етапі спільного ринку. Завдяки їй ЄС став одним з основних світових виробників продовольства та найбільшим інтегрованим ринком харчових продуктів у світі. Нині країни ЄС мають стале сільське господарство, яке оперативне запроваджує інновації і успішно адаптується до змін клімату. Роль основного інструменту реалізації САП відіграють дотації. Україна, починаючи з 2017 року, також надає дотації аграрному сектору. Однак попри те, що фінансові механізми надання дотацій і в Україні, і в ЄС цілком подібні, з цієї системи випадають цілі сфери. Зокрема, в Україні повністю відсутні вимоги до діяльності виплатних агентств, а відсутність повного комплексу політичного планування – від визначення цілей та шляхів їх досягнення до моніторингу реального досягнення цілей робить розвиток аграрного сектору стихійним, вразливим та нестабільним. Фрагментарна, в даному випадку навряд чи свідомо, гармонізація не дозволяє забезпечити сталий розвиток вітчизняного аграрного сектору.

Так само від відсутності секторальних політик, у тому числі гармонізованих до ЄС, страждає практично кожна сфера як горизонтального, так і секторального законодавства. Повернення процесу гармонізації в площину політик надало б суттєвого пришвидшення та стабілізації євроінтеграційному процесу в Україні.

Відставання у часі. Нормотворчий процес в ЄС є досить напруженим, регламенти та інші документи ЄС вдосконалюються досить часто, регулювання раз за разом поширюється на нові сфери. Угода про асоціацію у розділі про інституційні, загальні та прикінцеві положення містить цілком конкретні механізми, спрямовані на вирішення цієї проблеми. Зокрема, Рада асоціації має право актуалізувати або вносити поправки до додатків до Угоди, а Комітет асоціації разом із своїми підкомітетами повинен надавати допомогу в роботі Ради асоціації. Щодо сфери торгівлі, мали б діяти й більш жорсткі правила, зазначені у додатку XVII. Сторона ЄС має інформувати Україну у письмовій формі про всі нові законодавчі акти у конкретному секторі, а Комітет з питань торгівлі протягом трьох місяців вносить відповідні зміни до додатків до Угоди.

Однак на практиці цей механізм не працює. Моніторинг змін європейського законодавства представлений в Україні хіба що інформаційними бюлетенями проекту Association4U. Ці бюлетені мають досить обмежений спектр огляду і носять інформативний характер. Офіційного моніторингу, який на регулярній основі вели б органи влади і результати якого були б обов'язкові для подальшого опрацювання, у тому числі в рамках механізму, передбаченого Угодою про асоціацію, наразі не існує. Це становить суттєву перешкоду на шляху ефективної євроінтеграції. Особливо від такого стану справ страждає вітчизняний бізнес.

Яскравий приклад проблеми відставання у часі демонструє Всеохоплююча стратегія імплементації Глави IV (Санітарні та фітосанітарні заходи) Розділу IV “Торгівля і питання, пов'язані з торгівлею” Угоди про асоціацію, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 лютого 2016 р. № 228-р. Цим документом визначається перелік нормативних актів ЄС, положення яких мають бути транспоновані в українське законодавство, та встановлюються строки виконання цієї роботи. Основа маса документів переліку датована 2002-2012 роками, 5

документів датовано 2013 роком, 12 – 2014-тим. І лише один документ – щодо методів ідентифікації конячих, датований 2015 роком. Документи, які з'являлися у складі acquis ЄС протягом останніх восьми років, випали з поля зору українського законодавця. Зміни до документу про Всеохоплюючу стратегію імплементації Глави IV за весь час були внесені лише один раз влітку 2017 року і стосувалися хіба що перенесення строків підготовки нормативних актів.

З точки зору дієвості євроінтеграції, досягнення успіху на шляху вступу України до ЄС питання подолання відставання у часі є ключовим. Вирішення цієї проблеми варто досягти не стільки шляхом зміни додатку, скільки на рівні законодавчо-нормативного поля України. Подоланню цієї проблеми певною мірою сприятиме також поява україномовної версії в базі законодавства EUR-Lex, яку вже анонсував Уряд України.

Заходи на введення в дію. Закон України «Про регламент Верховної Ради України» передбачає, що закони розглядаються у трьох читаннях. Перед третім читанням Кабінет Міністрів України має подати до профільного комітету план організаційних, кадрових, матеріально-технічних, фінансових та інформаційних заходів на введення закону у дію. Однак закони, як правило, приймаються у другому читанні та в цілому. Кабінет Міністрів України, як правило, плану вищезначених заходів не надає. Це є системною проблемою, яка стосується не лише євроінтеграції. Вона дається взнаки в довгостроковій перспективі, знижує дієвість законодавства і довіру суспільства.

Приклад повної відсутності ресурсів для забезпечення діяльності Української сторони Платформи громадянського суспільства «Україна-ЄС» показує, що означена проблема стосується не тільки введення в дію норм і національного, і гармонізованого законодавства, але й інститутів, створених на реалізацію Угоди про асоціацію.

У складі робочих органів Верховної Ради України працює Комітет з питань Регламенту, депутатської етики та організації роботи Верховної Ради України. Тож лишається незрозумілим, чому така системна, майже фундаментальна проблема лишається поза увагою і профільного комітету, і керівництва Верховної Ради, і експертної спільноти, і широкої громадськості.

«Урізаний» моніторинг. Статтею 475 та пунктами з другого по п'ятий Додатку XVII Угоди про асоціацію передбачене здійснення моніторингу «виконання та впровадження» Угоди про асоціацію. Однак на практиці ця норма діє лише в частині виконання плану законотворчих робіт із гармонізації законодавства. Дослідження еквівалентності дії норм гармонізованого законодавства в Україні та ЄС, адекватності дії гармонізованих норм українським реаліям, ефективності дії законодавства, досягнення заявлених результатів зазвичай не здійснюється.

На офіційному євроінтеграційному порталі EU-UA «Україна-Європа» розміщені щорічні звіти про виконання Угоди про асоціацію. Також там є розділ «Пульс Угоди», в якому надаються і регулярно оновлюються дані моніторингу гармонізації національного законодавства до acquis ЄС. Однак сторінки, присвячені питанням аналізу результатів та ефективності впровадження Угоди про асоціацію, немає. В цьому контексті можна знайти хіба що Аналітичний звіт до повідомлення Комісії для Європейського Парламенту, Європейської Ради та Ради і Висновок Європейської Комісії щодо заявки України на членство в Європейському Союзі від 01.02.2023, який у розділі «Аналітика» міститься серед всього іншого. В документі зазначено, що це

робочий документ персоналу Єврокомісії. Відповідні звіти української сторони наразі відсутні.

Наведений вище перелік проблем, які існують в регуляторному середовищі і мають наслідком ускладнення євроінтеграційного процесу, не є вичерпним. Разом з тим, будь-яка робота на перспективу, формування стратегічних програм та планів починається з ідентифікації проблем, аналізу альтернатив щодо їх розв'язання, обрання та реалізація найбільш слушної з них. З метою максимально повного аналізу проблем та перешкод, які існують в регуляторному середовищі та стоять на заваді ефективній та вчасній євроінтеграції в рамках даної ініціативи, започаткована веб-сторінка [«Євроінтеграція: колекція бар'єрів та перешкод»](#). На цій сторінці оприлюднюється перелік проблем національного регуляторного середовища, які стоять на заваді оперативній та успішній євроінтеграції. Національна експертна спільнота запрошується до фіксації та аналізу системних проблем транспонування, гармонізації та імплементації європейського законодавства і надання інформації через [гугл-форму](#).

III. Інфраструктура права в ЄС

Правова система ЄС сконцентрована у централізованому зведенні правил *acquis* (*acquis communautaire*), яке створювалась та розвивалась на всіх попередніх етапах становлення європейської спільноти, яка зрештою втілилася у форматі Європейського союзу ЄС. *Acquis* ЄС – це сукупність спільних прав і зобов'язань, обов'язкових до виконання в усіх країнах-членах ЄС. Однак обов'язковість виконання не означає, що нормативні документи формуються виключно на рівні ЄС – частка документів, які формуються на рівні ЄС, порівняно невелика, основну роль в нормотворчому і правозастосовчому процесах грає національне законодавство.

Компетенції ЄС. Виключна компетенція ЄС стосується митних правил, правил конкуренції для внутрішнього ринку ЄС, монетарної політики зони євро, питань рибальства та морських біологічних ресурсів, торговельної політики, зовнішньої політики та укладання міжнародних угод. У сфері спільної компетенції в ЄС діє принцип субсидіарності, який полягає у тому, що ЄС включається лише тоді, коли держави-члени не можуть досягти певної мети, діючи самостійно. Якщо ж ЄС не скористався своєю компетенцією щодо встановлення спільних правил, країни-члени можуть діяти самостійно. Спільна компетенція поширюється на унормування питань стосовно функціонування внутрішнього ринку, соціальної політики, економічної, соціальної і територіальної інтеграції, сільського господарства, внутрішнього рибальства, довкілля, захисту прав споживачів, перевезень та транс'європейських мереж, енергетики, свободи, безпеки та правосуддя, спільних проблем у сфері охорони здоров'я. Також ЄС має допоміжну компетенцію, яка полягає у запровадженні заходів для підтримання, координування або доповнення дій держав-членів в рамках, які не виходять за межі компетенції таких держав-членів. Допоміжна компетенція ЄС поширюється на сфери охорони та поліпшення здоров'я людей, промисловості, культури, туризму, освіти, професійного навчання, молоді та спорту, цивільного захисту та адміністративного співробітництва.

Ієрархія права ЄС. На вершині ієрархії права ЄС перебувають «три стовпи» – договори про Європейський Союз, про функціонування Європейського Союзу та про Євратом разом з договорами про внесення змін (Амстердамський 1997, Ніццький 2001, Лісабонський 2007), а також Хартія фундаментальних прав та договори про вступ нових членів (хвилі розширення 2003, 2005, 2011). Ці документи фактично успадкували загальні принципи

національних правових систем держав-членів, у тому числі конституційні. За умов, коли Конституція ЄС перебуває на етапі ухвалення, саме ці документи містять засадничі принципи функціонування Європейського союзу, на які мають орієнтуватися всі інші законодавчі акти ЄС.

Наступним за юридичною силою є міжнародне публічне право, до якого приєднався ЄС. Як і засадничі принципи, норми міжнародного публічного права становлять рамку, в яку має вписуватися все внутрішнє законодавство ЄС і відповідність якій ретельно перевіряється при формуванні та перегляді *acquis* ЄС.

Центральне місце у складі *acquis* ЄС посідає «вторинне право», яке реалізується в форматі директив, регламентів та рішень. При цьому кожен формат вторинного права має свої особливості: лише регламенти містять норми прямої дії, які в країнах-членах є беззаперечними до виконання. Рішення також є обов'язковими, але сфера їх дії зазвичай сильно обмежена. Директиви не містять норм прямої дії, вони лише надають дороговкази для формування національного законодавства, яке формується згідно традицій і правил формування законодавства країн-членів. Директиви є обов'язковими до виконання (як і рамкові рішення) в тому сенсі, що передбачають транспонування своїх положень в національне законодавство країн-членів. Іншим параметром структурування системи вторинного права ЄС є система їх ухвалення, яка стосується керівних органів ЄС: ухвалювати нормативні акти вторинного права можуть Рада ЄС, Європарламент, Єврокомісія та Європейський центральний банк.

Іншу суттєву частину *acquis* ЄС становить так зване «м'яке право». Хоча в Україні існує досить багато прецедентів і формування, і застосування м'якого права, як частина національної правової системи, воно наразі не усвідомлюється, і як окрема система права виглядає незвично. М'яке право – це норми та правила, які не є обов'язковими до виконання. Класичним прикладом документів м'якого права є стандарти. Серед інших форматів м'якого права перебувають рекомендації, висновки, звернення, повідомлення, настанови, рамкові документи, кодекси належних практик, правила поведінки тощо. В Україні документи відповідних форматів, як правило, затверджуються профільними органами влади і таким чином потрапляють в категорію обов'язкових до виконання. Натомість в ЄС документи м'якого права зазвичай грають роль дороговказів, якими керуються при імплементації та тлумаченні права ЄС у сфері бізнесу, конкуренції, захисту прав споживача, в заходах щодо охорони навколишнього середовища та у соціальній сфері. Останнім часом спостерігається стрімкий розвиток сфери м'якого права, спрямованого на упередженням зміни клімату.

Ще однією складовою *acquis* ЄС є практика суду ЄС. У загальному випадку в ній можна виділити дві складові: рішення за запитами національних судів щодо тлумачення права ЄС та рішення за позовами Єврокомісії проти країн-членів ЄС. У цих справах рішення Європейського суду мають остаточну юридичну силу. Рішення суду ЄС нерідко вдосконалюють положення права ЄС, роз'яснюють особливості їх імплементації та дії, відіграють роль рамкових документів та дороговказів при формуванні нових нормативних актів.

Розподіл компетенції в ЄС. В ЄС діє принцип верховенства права, згідно якого національне законодавство країн-членів ЄС не повинно суперечити нормам трьох засадничих договорів ЄС, Хартії фундаментальних права, міжнародних договорів ЄС, регламентів, директив та рішень суду ЄС. В усіх інших аспектах країни-член мають повну свободу формувати національні законодавчо-нормативні акти, у тому числі з урахуванням нормативних актів

м'якого права на добровільній основі. При цьому норми права ЄС діють по відношенню як до країн-членів, так і до окремих юридичних та фізичних осіб, норми національного права країн-членів – по відношенню до внутрішніх об'єктів та суб'єктів.

Структура правового акту. Основний принцип, який закладається в нормотворчу діяльність – це адекватність назви, простота структури нормативного акту, легке розуміння норм права пересічною людиною. Нормативні акти ЄС завжди починаються з преамбули, яка окреслює оточення, в якому має діяти нормативний акт, розкриває причини та передумови прийняття нормативного акту, детально пояснює зміст його положень. В одному з найперших положень нормативного акту зазначається мета його прийняття. Також надаються визначення, які надалі використовуються у тілі нормативного акту. Як правило, нормативні акти ЄС детально структуровані і супроводжуються численним додатками, які містять деталізовану інформацію про окремі аспекти, які регулюються в тілі нормативного акту. Тіло нормативного акту, як правило, закінчується положеннями про зміну або скасування інших нормативних актів, умови набуття чинності та строки введення в дію даного нормативного акту. На відміну від України, де санкції за порушення положень нормативного акту виносяться в окремі кодекси, законотворча практика ЄС наполягає на внесенні відповідних положень безпосередньо до тіла нормативного акту. Окрема увага приділяється гармонізації санкцій, які діють в країнах-членах ЄС, за порушення норм законодавства.

База даних права ЄС. Як і в Україні, в ЄС останнім часом сферу законотворення охопила всебічна цифровізація. На додаток до офіційних паперових видань, які оновлюються на щоденній основі на мовах всіх країн ЄС, діє портал <http://eur-lex.europa.eu>. Портал складається з двох серій L та C, перша з яких містить вторинне законодавство ЄС, а до другої входять всі інші нормативні документи. Структура порталу включає сторінки документів вторинного права ЄС, міжнародних документів, рішень суду ЄС, законотворчих пропозицій Єврокомісії (COM), включаючи спільні пропозиції, комюніке, звіти, білі та зелені книги (JOIN), документи, розроблені посадовцями Єврокомісії (SWD), консолідовані нормативні акти та проекти нормативних актів. Портал надає можливість пошуку нормативного акту за його назвою, номером та датою ухвалення. На сторінці нормативного документу присутня інформація про стан його чинності та повний текст документу, який можна подивитися та скачати обраною мовою, у разі необхідності текст можна подивитися одночасно двома вибраними мовами. Рішення суду ЄС, окрім того, розміщені на спеціалізованому порталі <http://curia.europa.eu>.

ІУ. Інфраструктура права в Україні

Конституція. На вершині системи права в Україні перебуває Конституція як основний закон, що встановлює фундаментальні принципи та правила. І це є єдиний стовп, на якому має базуватися вся система права України.

Кодекси. Для забезпечення систематизованого регулювання відносин у певній сфері закони нерідко зводяться до купи в рамках тематичних кодексів. Кодекс – це внутрішньо цілісний, логічно узгоджений, добре структурований нормативно-правовий документ, який системно і вичерпно регулює певну сферу суспільних відносин. Тематичних кодексів, як таких, в ЄС немає, але принцип поваги до правових традицій країн-членів дозволяє їх мати окремим країнам.

Закон. Закон це загальнообов'язкове правило, яке встановлюється законодавчим органом і має найвищу юридичну силу. Регламенти ЄС, які є документами прямої дії, є найбільш поширеним аналогом для формату закону в Україні. Хоча й інші два формати вторинного права ЄС – рішення та директиви мають зобов'язальний характер, а відтак потенційно відповідають формату закону України.

Підзаконний акт. Підзаконні нормативно-правові акти уповноважених органів держави, її посадових осіб та органів місцевого самоврядування видаються відповідно до закону і спрямовані на його виконання шляхом конкретизованого, деталізованого нормативного регулювання усього комплексу суспільних відносин. Підзаконні акти існують у форматах наказу, постанови, розпорядження, рішення, мають усталену процедуру прийняття і реєструються в Міністерстві юстиції України. Нормативними актами також затверджуються відомчі акти у формі положень, інструкцій, правил, порядків, переліків тощо. Правова традиція ЄС не передбачає окремого формату для конкретизації і деталізації норм основного документу. Конкретизація положень нормативного акту зазвичай здійснюється у додатках до цього.

Інші формати. База даних Верховної ради України передбачає 132 формати національних нормативних документів. Спектр яких починається з форматів міжнародного права та права ЄС (конвенція, пакт, комюніке, директива, регламент) і сягає формату історичних документів на кшталт універсалу. Перелік форматів нормативних документів включає всі можливі формати деталізованих документів (аж до бланків звітності), а також охоплює документи м'якого права (роз'яснення, рекомендації, інформація).

База даних законодавства України. Автоматизована база даних законодавства України існує з 1994 року і станом на серпень 2023 року містить 270101 нормативний документ. База даних структурована за видавниками, видами документів, роками прийняття та станом чинності документів. Окремими пунктами меню представлені нові надходження та популярні документи. Також існують розділи термінології законодавства, структурованої в алфавітному порядку, та перекладів нормативних документів *acquis* ЄС, структурованого за роками їх прийняття. База законопроектів представлена окремим розділом «Законотворчість» на сайті Верховної Ради України і не входить складовою частиною до бази даних законодавства України. Основною, найбільш популярною функцією автоматизованої системи, є пошук нормативних актів. Він здійснюється за ключовими словами у назві або тексті, за видавниками або видами документів, датою прийняття або номером документу, у тому числі номером реєстрації документу в Мініюсті.

На сторінці окремого нормативного документу надається його картка, яка містить інформацію про історію прийняття та нормативне оточення документу. Тут же представлені можливості проглянути зміст документу та вийти на його окремий підрозділ, здійснити пошук за словами, представити текст у зручному для перегляду вигляді, скачати документ, поділитися ним через пошту або соціальні мережі.

У. Дорожня карта реформування регуляторного середовища

На етапі виконання Угоди про асоціацію перед Україною стояло завдання гармонізації національного законодавства до *acquis* ЄС. Методологія цієї діяльності у повному обсязі надається у посібнику «Рекомендації для українських органів державного управління щодо наближення до права ЄС», розробленому Урядовим офісом координації європейської та євроатлантичної інтеграції КМУ за підтримки проектів ЄС «Association4U», ЄС/ПРООН

«Рада за Європу: посилення потенціалу на підтримку Верховної Ради України». Однак наведеними методами навряд чи можна виконати завдання наступного етапу наближення українського законодавства до *acquis* ЄС. Тож в регуляторній політиці потрібно запровадити кардинальні концептуальні зміни. І дана дорожня карта є першою спробою підійти до вирішення цього історично важливого завдання.

По великому рахунку існує два виміри реформування регуляторної політики на етапі набуття членства в ЄС і дві виокремлені теми – гармонізація Конституції і формат унормування політик.

Компетенції ЄС. Механізми реформування нормативно-правового регулювання в загальному випадку можуть бути різними для різних сфер компетенції ЄС.

Для сфери, де ЄС має виключну компетенцію (митна сфера, конкуренція на ринку ЄС, монетарна політика зони євро, рибальство та морські біоресурси, торговельна політика, зовнішня політика та міжнародні угоди), перш за все потрібно скласти повний перелік директив. У сфері спільної компетенції потрібно виявити всі напрями та нормативні документи (директиви, регламенти, рішення). Для цього з повного переліку директив ЄС, регламентів та рішень ЄС можна просто викреслити документи виключної компетенції.

Для кожної директиви потрібно скласти повний перелік законодавчо-нормативних актів України, які регулюють відносини у зазначеному напрямі. Також потрібно скласти перелік національних нормативних актів країн-членів ЄС, які є значущими для України у зазначеному напрямі (Німеччина, Нідерланди, Польща, тощо). Наступним етапом є перевірка всієї сукупності вітчизняних законодавчо-нормативних актів на відповідність положенням директив ЄС. У разі, коли норми відповідають духу та букві директиви, вони виокремлюються і надалі лишаються незмінними. У разі, коли положення вітчизняного документу йдуть в розріз з тим, що зазначено в директиві, вони виключаються системним чином в усьому масиві вітчизняного законодавства. Коли національний законодавчо-нормативний акт містить положення, які відсутні в директиві ЄС, здійснюється аналіз законодавства значущих країн, і з урахуванням цієї інформації приймається рішення про збереження, трансформацію або скасування відповідних положень. Якщо після цього ще лишається потреба у додатковому регулюванні, відповідні новації перевіряються на відповідність духу та букві директиви та законодавству значущих країн ЄС.

Регламенти є документами прямої дії, які стосуються виключної та спільної компетенції ЄС. Вони мають бути безпосередньо і якомога раніше представлені у складі національного законодавства України. У випадках, коли законодавство України не було гармонізоване або було гармонізоване неналежним чином, складається таблиця невідповідності, нормативний акт приймається, але введення його в дію відтермінується і запроваджуються заходи, спрямовані на подолання проблем, які стоять на перешкоді застосування прийнятого законодавства. Текст регламентів українською мовою надається у складі баз даних EuroLex та «Законодавство України». Такою самою процедурою користуються і при імплементації рішень ЄС та рішень суду ЄС з тією лише різницею, що останні можуть стосуватися виключно України і бути прийнятими в рамках допоміжної компетенції ЄС.

Як було зазначено вище, м'яке законодавство попри свою природу, позбавлену зобов'язального впливу, грає виключно важливу роль в трактуванні та подальшому розвитку законодавства ЄС. Тож Україна має приділяти м'якому законодавству чи не найпершу увагу для того, щоб неухильно зміцнювати авторитет серед країн ЄС, отримати імідж доброзесного і надійного партнера, зайняти провідні позиції на внутрішніх ринках ЄС. Для цього у складі національного законодавства і бази даних «Законодавства України»,

потрібно започаткувати окремий розділ для нормативних актів добровільного застосування, в якому виділити три частини: вітчизняні документи, документи ЄС та документи країн ЄС. Всі документи м'якого права ЄС та країн ЄС мають бути представленими українською мовою та мати посилання на їхні тексти в базі даних EuroLex.

По великому рахунку на Україну найближчим часом чекає два перехідних періоди: трансформація національного устрою на етапі отримання статусу кандидата у члени ЄС і період «вживання у роль» після отримання Україною членства в ЄС. На другому з цих етапів особливо важливу роль відіграватиме допоміжна компетенція, в рамках якої ЄС може запроваджувати заходи для підтримання, координування або доповнення дій, які належать до внутрішньої компетенції держав-членів. Для України тут можна буде приймати індивідуальні директиви, спрямовані на зміцнення і прискорення гармонізації всіх аспектів національного життя, надавати підтримку та координувати реформування регуляторного середовища України, вирішувати проблеми у форматі рішень суду ЄС, які є обов'язковими для виконання.

Таблиця реформування регуляторного середовища згідно компетенцій ЄС представлена у додатку 1 до цього звіту.

Формати нормативних документів ЄС. Для органічного входження України у систему *acquis* ЄС дії стосовно запровадження різних форматів *acquis* ЄС в національне законодавчо-нормативне поле в загальному випадку можуть бути різними. Формати *acquis* ЄС можна згрупувати у три категорії: рамкові документи, документи, обов'язкові до виконання (вторинне право, розділ L) та м'яке право, норми якого є добровільними для застосування (розділ C).

Конституції, як документу, який фіксує фундаментальні принципи функціонування і розвитку ЄС, наразі не прийнято. Натомість її роль виконують «три стовпи», принципи яких відображені в Угоді про асоціацію і надалі мають бути зафіксованими при перегляді Конституції України. Тобто це завдання вже виконане і надалі потрібно лише слідкувати за тим, щоб встановлені принципи неухильно дотримувалися при формуванні національного законодавства. Теж саме стосується і Хартії фундаментальних прав, яка також відіграє роль ще одного стовпа ЄС.

На етапі укладання договору про вступ України до ЄС, який надалі також відіграватиме роль «стовпа», потрібно проаналізувати весь масив договорів про вступ інших країн до ЄС, приділивши особливу увагу країнам Балтії, Східної Європи та іншим країнам, які нещодавно входили в ЄС. Тут варто скористатися кращим досвідом. У сфері міжнародних договорів, які укладені ЄС, варто провести ревізію щодо того, чи всі відповідні угоди підписані також і Україною. У разі виявлення прогалин, їх потрібно заповнити найшвидшим чином.

Як вже згадувалося вище, такі документи вторинного права ЄС, як регламенти, узагальнені та рамкові рішення, у тому числі рішення Європейського суду, мають бути перекладені і безпосередньо введені в національне законодавство пакетами – секторальними (галузевими) та горизонтальними. У разі, коли відповідна сфера регулювання не готова до безпосереднього введення європейських норм, введення в дію прийнятого законодавства має бути відтерміноване, а Кабінет Міністрів повинен представити план організаційних, кадрових, матеріально-технічних, фінансових, інформаційних заходів, спрямованих на надання можливості ефективного застосування прийнятих нормативних актів. Виключення становлять хіба що рішення індивідуального характеру, які не стосуються України, у складі бази даних «Законодавство України» на них можна просто дати посилання.

Окремої уваги заслуговує формат директиви, який встановлює обов'язкові вимоги, однак не містить норм прямої дії. По суті, директиви є політичними документами, спрямованими на реалізацію політик ЄС у вузько визначених сферах. Реформування регуляторної політики тут полягає у тому, щоб надати доступ до тексту директив ЄС українською мовою, і забезпечити врахування досвіду країн ЄС при реалізації положень директиви в рамках національного законодавства.

Як і в Україні, нормативні документи вторинного права в ЄС ухвалюють ті інстанції, до сфер компетенції яких вони належать (Рада ЄС, Європарламент, Єврокомісія, ЄЦБ) і саме в такому вигляді вони діють в країнах-членах. Щодо документів, створених на реалізацію директив, країни-члени зберігають свої національні правові традиції, у тому числі щодо визначення органів влади, відповідальних за реалізацію нормативного акту. Тож Україна також може зберегти усталену систему органів законодавчої та виконавчої влади, хіба що з огляду на необхідність її реформування та уточнення функцій.

Щодо масиву документів довільного застосування, тут треба привести до ладу національну систему класифікації таких актів і гармонізувати її з класифікацією, яка існує в ЄС. При цьому, з огляду на принцип поваги до традицій національних правових систем, не варто скасовувати формати, яких не існує в ЄС. Однак те, чому тут дійсно потрібно приділити саму пильну увагу – це тому, щоб між актами обов'язкової та добровільної природи існував чіткий водорозділ. Акти та норми м'якого права не повинні потрапити до законодавчо-нормативної бази, особливо в тих випадках, коли вони мають корупційний потенціал.

Таблиця реформування регуляторного середовища з точки зору форматів законодавчо-нормативних актів ЄС представлена у додатку 2 до цього звіту.

Структура нормативного акту. Як зазначалось вище, в Україні відсутня традиція формулювання преамбули до нормативного акту, а деталізація норм закону здійснюється зазвичай на рівні окремих підзаконних актів, а не прямих додатків до основного документу. І якщо про переваги другої традиції можна дискутувати і є певний сенс її залишити саме в такому вигляді, оскільки виокремлення окремих аспектів регулювання в окремі нормативні акти має певні переваги щодо адміністрування, перегляду та оновлення, то відсутність преамбули є суттєвим недоліком національної правової традиції. Звичай трансформувати пояснювальну записку в преамбулу міг покласти початок гармонізації цієї корисної правової традиції. Також при формуванні законодавчо-нормативного акту доцільно приділяти окрему увагу унормуванню санкцій за порушення положень цього акту.

Національна законодавча техніка нині унормована на рівні документу апарату Верховної Ради України «Правила оформлення проектів законів та основні вимоги законодавчої техніки». Надалі гармонізований документ з урахуванням викладеного вище документ варто затвердити як додаток до закону «Про регламент Верховної Ради України».

Політика. Окремої уваги заслуговують стратегічні документи, правовий формат для яких в Україні наразі відсутній. Коли в ЄС виникає потреба у запровадженні певної політики, вона проводить консультації з громадськістю та експертним середовищем, опрацьовує отриману інформацію і на цій основі розробляє звернення (комюніке), яке надсилає до офіційних органів ЄС. Таке комюніке містить дороговкази, якими надалі керуються офіційні органи при формуванні відповідних нормативних документів у складі *acquis* ЄС.

На перших етапах демократичних та ринкових трансформацій в Україні працював механізм, коли Президент України своїм указом окреслював напрям формування та

розвитку державної політики. Однак ця традиція зрештою належного розвитку не отримала. На етапі вступу до ЄС варто орієнтуватися на політики ЄС, механізми їх формування та реалізації, тим більше, що відповідне положення було встановлене ще на етапі дії Угоди про асоціацію. Тож українське громадянське суспільство та експертна спільнота мають бути залученими до обговорень, які ведуться при формуванні політик ЄС, на самих ранніх етапах (в процесі набуття членства – з правом дорадчого голосу).

Конституція. В загальному випадку, право ЄС має вищу силу за будь-яке джерело національного права, у тому числі й конституції держав-членів. А це значить лише те, що конституції мають бути гармонізованими до документів, які складають «стовпи ЄС» і не містити положень, які входять у протиріччя з документами вторинного права ЄС, перш за все з директивами.

Наразі в Україні діє Конституція 1996 року, яка відображає реалії пострадянського періоду. На етапі отримання Україною статусу кандидата у члени ЄС, отримання досвіду подолання військової агресії РФ цей документ має бути суттєво модернізованим відповідно до реалій та цінностей демократичного світу, норм «стовпів» ЄС.

База даних. На етапі отримання статусу кандидата у члени ЄС реформування потребує також і структура автоматизованої системи національного законодавства. Вона має включати розділи документів ЄС прямої дії, національних документів, створених на виконання директив ЄС, документів національного рівня, гармонізованих і негармонізованих до асquis ЄС, документів м'якого законодавства ЄС та національних документів із статусом «до відома». На рівні кожного документу мають бути введені позначки щодо належності документу до зазначених вище розділів. Звичайно, всі документи мають бути представленими українською мовою.

Моніторинг застосування. Дослідження ефективності дії прийнятого законодавства, формування відповідних звітів, які, у тому числі, містять пропозиції щодо вирішення виявлених проблем, є функцією Єврокомісії. Цю функцію вона виконує на регулярній основі. Звичайно, організації громадянського суспільства і експертне середовище допомагають Єврокомісії вчасно і якісно виявити прогалини в законодавстві. В Україні органи державної влади аналогічних повноважень наразі не мають. На етапі отримання членства в ЄС потрібно приділити окрему увагу імплементації механізмів зворотного зв'язку, спрямованих на дослідження досягнення цілей політик і ефективності дії законодавства.

**Реформування регуляторного середовища
згідно компетенцій ЄС**

Формат документів	Виключна	Спільна	Допоміжна
Директива	<ul style="list-style-type: none"> • митні правила, • конкуренція на ринку ЄС, • монетарна політика зони євро, • рибальство та морські біоресурси, • торговельна політика, зовнішня політика та міжнародні угоди 	держави-члени не можуть досягти мети самостійно	заходи для підтримання, координування або доповнення дій держав-членів в межах їх власної компетенції
Регламент	<ul style="list-style-type: none"> • переклад • імплементація • таблиця невідповідностей • заходи на імплементацію 	<ul style="list-style-type: none"> • переклад • імплементація • таблиця невідповідностей • заходи на імплементацію 	індивідуальні директиви для зміцнення і прискорення євроінтеграції
Рішення	аналогічно регламенту	аналогічно регламенту	
М'яке законодавство	<ul style="list-style-type: none"> • переклад • внесення в БД 	<ul style="list-style-type: none"> • переклад • внесення в БД 	підтримка та координування реформування регуляторного середовища
Рішення суду	аналогічно регламенту	аналогічно регламенту	аналогічно регламенту

**Реформування регуляторного середовища
з точки зору форматів законодавчо-нормативних актів ЄС**

	Формати <i>acquis</i> ЄС	Рекомендації
Рамкові документи	«Стовпи» ЄС	<ul style="list-style-type: none"> • вже враховані в Угоді про асоціацію • потрібний моніторинг відповідності
	Хартія фундаментальних прав	<ul style="list-style-type: none"> • гармонізація на рівні Конституції України • оцінка відповідності на етапі перегляду Конституції
	Договори про вступ	<ul style="list-style-type: none"> • аналіз договорів про вступ інших країн • порівняльний аналіз і кращий досвід
	Міжнародні договори	<ul style="list-style-type: none"> • з'ясувати що ще не підписане • оперативно підписати і ратифікувати
Обов'язкові до виконання	Директиви*	<ul style="list-style-type: none"> • сприймати як дороговкази для формування національного законодавства • реформувати національне законодавство відповідно до кращих практик країн ЄС
	Регламенти*	<ul style="list-style-type: none"> • переклад на українську • безпосередня термінова імплементація в національне законодавство з встановленням перехідних періодів • скасування дублювання норм регламентів в законодавчо-нормативних актах України
	Рішення загальні, рамкові, та ті, які стосуються України*	<ul style="list-style-type: none"> • теж саме, що для регламентів
	Рішення індивідуальні, які не стосуються України*	<ul style="list-style-type: none"> • переклад на українську • організація окремого структурного підрозділу у складі національного законодавства • прийняття до відома
	Рішення суду*	<ul style="list-style-type: none"> • моніторинг рішень суду ЄС • організація окремого структурного підрозділу у складі національного законодавства • виконання рішень суду, якщо вони стосуються України • використання в якості дороговказів для вдосконалення національного законодавства

Вільні	М'яке право	<ul style="list-style-type: none"> • створити окремий розділ м'якого права ЄС у складі системи «Законодавство України» українською мовою • виокремити формати м'якого права, які використовуються в Україні • наповнити розділи щодо різних форматів м'якого права наявними документами
--------	-------------	--

* - документи вторинного права, норми якого обов'язкові для країн-членів ЄС