



Європейська Комісія / ENPI

ПІДТРИМКА РЕФОРМ У СФЕРІ ЮСТИЦІЇ В УКРАЇНІ

EuropeAid/134175/L/ACT/UA No 2013/328-160

ЗВІТ ІЗ ЗАКОНОДАВЧОГО ПРОЦЕСУ

Автор

Гінтарас Шведас

**професор, факультет права, Вільнюський університет,
колишній заступник Міністра юстиції Литви,**

Травень - вересень 2016 р.

Цей Проект впроваджується консорціумом на чолі з

Justice Coopération Internationale



Цей Проект фінансується Європейським Союзом



«Відповідальність за зміст цієї публікації покладається лише на її автора/виконавця/партнера з реалізації та в жодному разі не може вважатися такою, що відображає думку Європейського Союзу»

Вступ

Місія Європейського парламенту до Верховної Ради України з оцінювання потреб виявила окремі фундаментальні недоліки законодавчого процесу у Верховній Раді; деякі з них слід згадати, наприклад, якість законопроектів, надмірна кількість законопроектів, що подаються парламентаріями (адже розгляд законопроектів вимагає часових і кадрових ресурсів), недостатня пропорційність між законодавчими ініціативами та законами, недостатня координація між Верховною Радою і Кабінетом Міністрів тощо. Ці аспекти вказують на те, що законодавчий процес є недостатньо якісним як на рівні міністерств, так і на рівні уряду.

Основна увага в цій доповіді приділяється законодавчому процесу в міністерствах та інших державних установах і на урядовому рівні; а також, окремій оцінці процедури гармонізації українського законодавства у відповідності до вимог законодавства Європейського Союзу (далі - ЄС). Законодавчий процес у Верховній Раді згадується лише епізодично (тільки якщо має безпосереднє відношення до проблемам), оскільки він є предметом окремого проекту Європейського парламенту. Однак, важливо підкреслити, що правила законодавчого процесу в міністерствах і на урядовому рівні (регламент діяльності Уряду) має бути узгоджений (скоординований) з правилами законодавчого процесу в Верховній Раді.

Звіт був підготовлений, спираючись в основному на три основних джерела інформації: 1) звіти та рекомендації: Звіт і Дорожня карта з проведення внутрішньої реформи і розвитку інституційних спроможностей Верховної Ради України (2016 р.), Звіт про стратегічний аналіз ролі та ключових компетенцій Міністерства юстиції України (2015 р.), Європейська угода про координацію інтеграції країн, які підписали угоду про асоціацію/поглиблену та всеосяжну зону вільної торгівлі: Україна (2015 р.); Рекомендації щодо вдосконалення процесу наближення законодавства України та полегшення функціонування Державного департаменту з питань наближення законодавства при Міністерстві юстиції України (2010 р.) тощо; 2) правові акти та документи, які були доступні англійською або російською мовами; 3) проведені зустрічі та обговорення з представниками державних установ (Міністерства юстиції (далі - Мін'юсту), Апарату Кабінету Міністрів України, Урядового офісу з питань європейської інтеграції (далі - УОЄІ), Адміністрацією Президента України, Апаратом Верховної Ради), наукових юридичних установ та неурядових організацій).

Звіт слід розглядати як базу для подальшого обговорення за участі більш широкого кола національних та міжнародних партнерів.

I. Загальне регулювання законодавчого процесу

Наразі законодавчий процес в Україні регулюється окремими етапами. Розробка та розгляд законопроекту на урядовому й міністерському рівнях регулюється Кабміном; розгляд і прийняття законопроекту Верховною Радою України регулюється Верховною Радою. Законодавчий регулюється актами різної юридичної сили - наказами Міністра юстиції, постановами уряду, нормативно-правовими актами Верховної Ради України, законами та Конституцією. Такий підхід до регуляції не є послідовним, комплексним і систематичним та залишає неврегульованими окремі аспекти законодавчого процесу, наприклад, участь державних установ (органи прокуратури, органи судової влади, Національний банк України тощо), громадські та неурядові організації (далі - НУО)) в цьому процесі; розробку концепції правового акта; порядок реєстрації, публікації і набуття чинності прийнятими нормативно-правовими актами; реєстр правових актів; системний контроль за виконанням нормативно-правових актів тощо). Крім того, деякі етапи законодавчого процесу повинні регулюватися відповідно до нових пріоритетів України і, зокрема, до директив ЄС, що в даному контексті, означає необхідність, проводити в процесі підготовки законопроектів правову експертизу проектів законів на їхню відповідність вимогам нормативно-правових актів ЄС та практиці Суду справедливості Європейського Союзу (далі - ССЄС) (така експертиза включає в себе переклад правових актів ЄС та аналіз судової практики ССЄС).

Раніше робилися спроби врегулювати законодавчий процес в Україні через єдиний спеціальний закон, проте відповідні законопроекти так і не були прийняті. Слід зауважити, що вищезгадані законопроекти містили окремі доцільні положення, але в цілому склалися з чисто теоретичних положень, які зазвичай не регулюються законодавчими актами або належать до компетенції судів.

Поза сумнівів рамковий («парасольковий») закон про законодавчий процес, який регулюватиме етапи, основні принципи й загальні питання всієї процедури законотворення і індивідуальні компетенції державних установ (Мін'юсту та інших міністерств, уряду, президента й Верховної Ради), дозволить зробити законодавчий процес більш послідовним, системним і зрозумілим. Такий закон повинен регулювати й визначати:

- основні етапи законодавчого процесу, а саме - законодавчу ініціативу, підготовку та гармонізацію, затвердження, реєстрацію, опублікування, вступ у силу, а також моніторинг (перегляд);
- принципи законодавчого процесу (відкритість та прозорість, доцільність, пропорційність, системний підхід, ефективність тощо)
- правила участі громадської та НУО в законодавчому процесі;
- перенесення законодавчого процесу до електронного простору;

- конкретні положення щодо реєстрації, опублікування та вступу в силу;
- конкретні положення про реєстр правових актів, відповідальну установу та правила управління реєстром;
- докладні правила моніторингу (перегляду) імплементації правових актів тощо.

Водночас, законодавчий процес у різних установах, тобто, уряді, міністерствах та підпорядкованих їм установах, Верховній Раді та Адміністрації Президента, регулюватиметься правовими актами цих установ.

З технічної точки зору, положення повинні бути охоплювати більшу частину законодавчого процесу (пред'явлення законопроекту на розгляд громадськості, подання до міністерств та інших державних установ, подання зауважень і пропозицій, гармонізація проектів законів, їх представлення уряду тощо) для надання можливості його перенесення до електронного простору.

II. Етап процесу законотворення

A. Законодавча ініціатива

Законодавчі ініціативи, які мають бути зроблені урядом, повинні, у першу чергу, передбачитися й оголошуватися в документах, присвячених визначенню політики діяльності та стратегічному плануванню, та публікуватися з зазначенням основних принципів і причин запропонувати нову або змінити існуючу нормативно-правову базу, включаючи, можливо, попередню назву законопроекту, його причини й цілі, попередні терміни підготовки цього проекту; також можна вказувати ініціатора законопроекту.

Розміщення будь-яких законодавчих ініціатив у межах документів, присвячених визначенню політики діяльності та стратегічному плануванню, повинно виконуватися не тільки політичними органами влади (урядом, Верховною Радою, Президентом), але й іншими органами, зокрема, і тими, що не мають права законодавчої ініціативи (органи прокуратури, органи судової влади тощо), а також громадськістю та НУО. В ідеалі, законодавчі ініціативи, запропоновані цими установами повинні включатися до документів, присвячених визначенню політики діяльності та стратегічному плануванню.

Урядова програма і річні робочі плани, порядок денний сесії Верховної Ради, окремі програми, політики, стратегії і плани реалізації, міністреські стратегічні плани розвитку, Угода

про асоціацію, міжнародні зобов'язання, плани з правового наближення до вимог європейського законодавства тощо повинні суміщатися одне з одним і утворювати логічний консолідований (інтегрований) план законодавчого процесу, який демонструватиме зв'язок між усіма програмами, стратегіями й планами. Слід уникати виникнення недоліків, повторів і невідповідностей між кожним з вищезгаданих концептуальних документів.

З метою створення передумови для належного моніторингу (перегляду) та оцінки здійснення цих напрямів діяльності вони повинні встановлюватися на термін від одного до чотирьох-п'яти років. За необхідності, такі напрями діяльності можуть бути розбиті на плани, що охоплюють менші часові проміжки та менші обсяги діяльності.

Б. Провідна установа. Робоча група

Концепція і законопроект, як правило, повинні готуватися міністерством, відповідальним за сферу регулювання (сектор). В ідеалі за кожним міністерством має бути закріплена сфера регулювання, яка може бути визначена в законах, що регулюють відповідний сектор. Наприклад, Мін'юст повинен забезпечити стабільний і системний характер основних законів і кодексів. Тому цьому Міністерству має бути доручено здійснення нагляду за конкретними законами й кодексами, наприклад, Цивільним кодексом, Цивільним процесуальним кодексом, Кримінальним кодексом, Кримінально-процесуальним кодексом, Кримінально-виконавчим кодексом тощо. Нагляд за кодексами повинен охоплювати також і моніторинг (перегляд), аналіз і оцінку практики їхнього застосування, розробку змін і доповнень, обов'язкову оцінку проектів змін і доповнень, а також подання висновків. Для цілей нагляду міністр може сформувати спеціальну постійну консультативну раду, що складатиметься з кращих експертів у конкретних галузях - суддів, прокурорів, адвокатів, науковців, експертів Мін'юсту. Міністерство повинно надавати адміністративну підтримку діяльності таких рад.

Концепція і законопроект (які підготовлені не органами виконавчої влади) повинні бути представлені уряду відповідним міністром - наприклад, щодо суду і прокуратури - Міністром юстиції. Аналогічно - через Мін'юст - повинні адресуватися законодавчі питання щодо регулювання вільних юридичних професій, як то адвокатів, нотаріусів і виконавців судових рішень.

Якщо підготовка законопроекту потребує спеціальних або наукових знань і навичок, ретельного аналізу поточної соціально-економічної ситуації та (або) порівняльної практики, може бути створена спеціальна робоча група. Члени робочої групи можуть бути представниками державних і муніципальних установ і відомств, неурядових організацій, академічних та науково-дослідних, фахових, ділових та інших зацікавлених кіл тощо.

В. Концепція. Біла книга

Обов'язок готувати концепцію законопроекту і визначати зміст концепції повинен бути закріплений у законі. Необхідно реалізовувати на практиці вимогу про те, що розробка концепції правового акту є обов'язковою кожного разу, коли йдеться про регулювання нової сфери правовідносин, або у випадках внесення значних змін до існуючого нормативно-правового акта. Концепція повинна охоплювати такі елементи: (а) існуючу фактичну й правову ситуацію (аналіз відповідних явищ і їх поширеності, вимоги національного законодавства та судової практики, вимоги законодавства ЄС та судова ССЄС, вимоги Конвенції про захист прав людини і основних свобод (далі - ЄКПЛ) та судову практика ЄСПЛ); (б) фактичні та юридичні питання, які необхідно вирішити; (в) обґрунтування й мету запланованого нормативно-правового акту; (г) основні положення запропонованого нормативно-правового акту; (ґ) потенційний позитивний і негативний вплив на державний бюджет, фінансову систему, економіку, соціальні норми та звичаї, навколишнє середовище, державне управління, правову систему, криміногенну ситуацію тощо. Ступінь і обсяг деталізації концепції повинні бути пропорційні потенційним наслідкам запропонованого нормативно-правового акту.

До прийняття урядом суттєвих пропозиції до законодавства, концепція (так зване «обговорення», або «біла книга», де пояснюються цілі прийняття запропонованого законодавства і широкомасштабні заходи, які будуть вжиті) повинна бути представлена до відповідного комітету для обговорення і складання Висновку Верховної Ради (див. Рекомендацію № 2 Звіту й Дорожньої карти з внутрішньої реформи і розбудови потенціалу для Верховної Ради України). Залежно від змісту правового акта, можуть також вимагатися висновок Президента та інших державних установ (судів, органів прокуратури тощо).

Г. Розробка, консультації та гармонізація

Наразі існуючі процедури проведення консультацій щодо законопроектів із зацікавленими міністерствами та іншими установами, по суті, є належними й прийнятними. Однак, залишаються сумніви стосовно того, чи дійсно є достатніми та ефективними передбачені на рівні уряду механізми для вирішення потенційних суперечностей між установами щодо проектів законів. Доцільно було б створити спеціальний механізм, який би полягав у проведенні зустрічей на міністерському рівні.

Механізм консультацій та гармонізації необхідно доповнити положеннями, які вимагали б залучення органів інших, окрім виконавчої, гілок влади (судів, органів прокуратури, Національного банку України тощо).

Крім того, необхідно вказати період, протягом якого громадськість, зацікавлені групи і НУО могли б надавати свої зауваження та пропозиції щодо законопроекту, який був опублікований в Інтернеті. Пропозиції та зауваження повинні бути узагальнені ініціаторами законопроекту, у той час як увесь матеріал, зібраний в процесі, повинен бути представлений уряду разом із законопроектом.

Правова експертиза Мін'юсту повинна бути обов'язковою для всіх нормативно-правових актів, розроблених у Парламенті. Крім того, можна було б запровадити правило, яке надавало б Мін'юсту право «вето» щодо законопроектів, які суперечать вимогам Конституції України, міжнародним угодам та іншому законодавству.

Мін'юст Юридична експертиза Мін'юсту є обов'язковою для нормативно-правових актів міністерств та інших органів влади. У зв'язку з цим, може бути додане правило, що забезпечило б в Мін'юсті право "вето" (тобто, такий акт не може бути прийнятий і підписаний). Це правило може діяти, коли проект правового акту суперечить правовим вимогам, наприклад, це суперечить Конституції, законом України, постановам Уряду, міжнародним вимогам тощо. Слід зазначити, що це право "вето" не може бути застосовано у разі, коли Мін'юст не приймає доречності й адресності обраного правового регулювання.

Мін'юст також має затверджувати методичку підготовки пояснювальних записок для супроводу кожного законопроекту.

Потім законопроект повинен бути представлений зацікавленим міністерствам та іншими установами, а пізніше - уряду та Верховній Раді разом із пояснювальною запискою, яка повинна містити: 1) причини розробки законопроекту, цілі й завдання запропонованої політики; 2) інформацію про ініціатора законопроекту (органи влади, особи або вповноважені представники громадськості) і координаторів розробки; 3) короткий опис поточного стану речей у сфері регулювання; 4) які нові регламентуючі положення пропонуються і на які позитивні результати очікується; 5) результати оцінки очікуваного регулятивного впливу (якщо така оцінка не була необхідною в процесі підготовки законопроекту, а результати не вказані в окремому документі), можливі негативні наслідки прийнятого законодавства і те, які заходи слід вжити з метою зменшення ризиків; 6) який вплив прийнятий закон матиме на криміногенну ситуацію і корупцію (звіт з антикорупційної оцінки); 7) як реалізація закону впливатиме на умови ведення бізнесу та їх поліпшення; 8) будь-які інші правові акти, які необхідно прийняти, змінити або скасувати; 9) чи законопроект відповідає вимогам ЄСПЛ та вимогам

законодавства ЄС (висновок від Урядового Представника в ЄСПЛ і висновку УОЄІ); 10) чи вимагає імплементація нормативно-правового акту застосування спеціальних імплементуючих нормативно-правових документів - ким і коли вони повинні бути прийняті; 11) який обсяг коштів державного бюджету та інших державних коштів необхідно для імплементації закону, разом із аналізом можливостей економії коштів (повинні надаватися прогнози й показники за поточний і найближчі 3 фінансові роки); 12) висновки та оцінки експертів, громадськості та НУО, зібрані в ході підготовки законопроекту тощо.

Г. Антикорупційне оцінювання

Антикорупційне оцінювання є обов'язковим для кожного законопроекту. В ідеалі воно повинна здійснюватися за допомогою спеціалізованої державної установи, відповідальної за антикорупційну політику. Висновок антикорупційного оцінювання законопроекту повинен бути представлений уряду та Верховній Раді. Якщо в звіті наголошується на тому, що проект закону створює корупційні ризики, то як на рівні уряду, так і на рівні Верховної Ради повинен бути створений обов'язковий механізм коригування.

Спеціалізована державна установа має затвердити методичку антикорупційного оцінювання.

Д. Оцінювання на відповідність вимогам ЄКПЛ

Усі без винятку законопроекти та інші законодавчі акти повинні проходити оцінювання на предмет їх відповідності вимогам ЄКПЛ і судовій практиці ЄСПЛ. В ідеалі, саме остаточний варіант проекту закону або іншого нормативно-правового акту законодавством має бути оцінений щодо відповідності вимогам ЄКПЛ. Законодавча процедура Верховної Ради повинна вимагати (за необхідності) такого оцінювання на запит усіх комітетів ВР, Кабміну або Президента.

Висновок про відповідність вимогам ЄКПЛ і судовій практиці ЄСПЛ має бути підготовлений Урядовим Представником в ЄСПЛ (Мін'юстом). Такий висновок повинен бути наданий як до Кабінету Міністрів, так і до Верховної Ради.

Як на рівні Кабміну, так і на рівні Верховної Ради має бути закріплено, що проект закону не може розглядатися за відсутності висновку про його відповідність ЄКПЛ або судовій практиці ЄСПЛ. У випадках, коли в звіті зазначається про наявність положень, що суперечать ЄКПЛ або судовій практиці ЄСПЛ, або на рівні Верховної Ради, або на рівні уряду створюється обов'язковий механізм коригування.

Урядовий Представник у ЄСПЛ (Мін'юст) повинен мати право на отримання всіх матеріалів, розглянутих під час засідання уряду, а також брати участь в таких засіданнях. Комітети Верховної Рада повинні мати право запросити Урядового Представника на свої засідання.

Аналіз і резюме відповідної судової практики ЄСПЛ повинні бути підготовлені Урядовим Представником у ЄСПЛ (Мін'юстом) (університети та інші вищі навчальні заклади мають також залучатися до виконання цієї функції). Такі резюме повинні публікуватися.

Є. Оцінювання на відповідність законодавству ЄС

Функції та обов'язки з наближення законодавства розподілені між трьома основними установами: 1) Урядовий офіс з питань європейської інтеграції (УОЄІ) несе відповідальність за: а) координацію роботи та підготовку звітів про здійснення Угоди про асоціацію, які надаються на розгляд до Верховної Ради та уряду, направляються до штаб-квартири ЄС і публікуються для громадського обговорення; б) забезпечену за допомогою експертних висновків відповідність законодавства, поданого міністерствами до Кабміну, нормативно-правовому здобутку (*Acquis*) ЄС і Угоді про асоціацію; 2) Мін'юст відповідає за правову експертизу всіх законопроектів, ініційованих міністерствами. Це включає в себе перевірку відповідності Конституцією та іншими законами, а також міжнародним зобов'язанням і нормативно-правовому здобутку (*Acquis*) ЄС; 3) Комітет з питань європейської інтеграції є постійним комітетом Верховної Ради, який відповідає за перевірку відповідності, а також надання юридичних висновків по всіх проектах законів у Верховній Раді.

На рівні уряду, повинен бути встановлений організаційний механізм, а також, набір процесуальних дій, що складають процес наближення (як то, відбір актів ЄС, їхній переклад, аналіз впливу, розробка та імплементація нормативно-правових актів), повинні бути чітко розписані на рівні підзаконних актів (див. стор. 23 Звіту та Дорожньої карти з внутрішньої реформи і розбудови потенціалу для Верховної Ради України). Організаційний механізм на рівні виконавчої влади повинен очолюватися прем'єр-міністром (безпосередньо або через заступника прем'єр-міністра з питань європейської інтеграції), у той час, як кожне міністерство і державна установа повинні мати спеціальні можливості і спеціальний персонал у апаратах віце-прем'єр-міністра або заступника директора відповідної служби. Верхній рівень цього координаційної машини - УОЄІ, який є найвищим щабелем цього координаційного механізму, почав демонструвати перші результати. Можна розглянути доцільність створення спеціального підрозділу та/або цільової програми для перекладу законодавства ЄС. З іншого боку, відповідні спроможності на рівні галузевих міністерств та інших установ залишаються досить слабкими. Робочі групи можуть і, мабуть, повинні формуватися в межах окремих напрямів політики ЄС, наприклад, у сфері правосуддя, свободи та безпеки, та складатися з представників Мін'юсту, МВС, ГПУ, органів судової влади тощо. Існуюча практика функціонування робочих груп, що складаються з представників України в різних комітетах із Асоціації, може бути використана та поглиблена.

Необхідно розробити й запровадити методику вибору відповідного нормативного документа для перенесення законодавства ЄС. Україні слід намагатися надавати пріоритет альтернативним варіантам, замість простої транспозиції готового законодавства. Загалом, уряд має долучатися до регулювання лише там, де це є вочевидь необхідним, і тільки після

того, як продемонструє, що варіант регулювання є кращим за будь-який інший. Зважаючи на те, що Директива ЄС визначає цілі, які повинні бути досягнуті (питання - «чого» необхідно досягнути), залишаючи «форми і методи» (питання «як») на розсуд держави-члена або іншої країни, яка повинна перенести до власного законодавства норми ЄС, з'являється потенціал для того, щоб зробити це альтернативним до регулювання способом. Виходячи з досвіду деяких держав-членів ЄС, український уряд повинен звернути особливу увагу на розробку керівних рекомендацій (практичних керівництв) - готових пояснювальних документів із тієї чи іншої галузі права ЄС, призначених для різних департаментів виконавчої влади та інших відповідних зацікавлених сторін, або для широкого загалу. Практичні керівництва забезпечать зрозумілість цілей, принципів і окремих норм, прописаних у відповідному законодавстві, водночас сприяючи підвищенню прогнозованості його застосування завдяки наведеним зразкам справ і практичним прикладам.

Переважаюча більшість положень ЄС можуть бути перенесені в українське законодавство через підзаконні акти - наприклад, у вигляді урядових або міністерських наказів чи постанов. Відповідно до належної практики - якщо є були виявлені явні розбіжності між законодавством ЄС та чинними українськими законодавством - перенесення законодавства ЄС шляхом прийняття нових законів повинно відбуватися лише в особливих (виключно необхідних) випадках. Закони, як правило, повинні прийматися для того, щоб визначити загальні рамки, необхідні для встановлення цілей і принципів регулювання різних відносин («що»), а не для нав'язування занадто докладних умов досягнення цих законодавчих цілей («як») - останнє можна зробити за допомогою підзаконних актів і судової практики.

Принципи та методи перенесення й реалізації законодавства ЄС також повинні бути чітко викладені. У той час як метод «копіювання» зазвичай пропонується як найкращий, саме лише переписування тексту директиви може бути недостатнім, коли, наприклад, імплементація нормативно-правової бази має узгоджуватися з відповідним внутрішнім законодавством (в іншому випадку відбуватиметься «дублювання»; також див. нижче), а також коли формулювання Директиви є настільки неоднозначним, що потребує уточнення на національному рівні для зменшення рівня правової невизначеності. У зв'язку з цим іноді український уряд може прагнути збереження нормативно-правових стандартів, які перевищують мінімальні вимоги європейського законодавства. ЄС не завжди може встановити найбільш доцільний рівень регулювання. Проте, слід мати на увазі, що рішення запровадити або слідувати більш високим стандартам або більш жорсткому законодавчому регулюванню, аніж те, що вимагається Директивами ЄС, може виявитися як більш корисним, так і більш витратним.

Уникнення політики «надлишкового застосування» європейського законодавства вимагає, щоб нові внутрішні положення не перевищували мінімальні вимоги, встановлені в законодавстві ЄС, якщо тільки немає певних виняткових обставин, виправданих ґрунтовним аналізом витрат і вигод та широким громадським обговоренням. Більш того, відповідальні суб'єкти повинні уникати «дублювання», за якого оскаржуване законодавство ЄС охоплює ту саму сферу, що й чинна національна законодавча та нормативна база. Перенесення та імплементація повинні, наскільки можливо, об'єднувати всі пов'язані документи, цілі, завдання, обов'язки та механізми правозастосування, щоб зробити їх простими і сумісними одне з одним. Якщо цього не відбувається, виникає «дублювання».

У цілому, уточнення цілей і принципів перенесення та імплементації повинні підтверджувати факт того, що українська влада прагне забезпечити тонкий баланс між необхідністю ефективної імплементації законодавства ЄС і збереження національних інтересів та інтересів дерегуляції, застосовуючи при цьому більш цільовий метод тлцмачення законодавства ЄС (і внутрішнього законодавства в цілому) національними судами.

Набір процесуальних дій для перенесення законодавства ЄС має охоплювати: а) планування (у тому числі переклад правових актів ЄС, б) оцінку відповідності (аналіз розбіжностей), в) оцінку наслідків і г) моніторинг/перегляд.

1) Планування. План імплементації законодавства ЄС (у тому числі переклад правових актів ЄС, який здійснюється УОЄІ) повинен бути включений до програмних документів міністерств, Кабінету Міністрів і Верховної Ради. Такий зведений (інтегрований) план показує зв'язок між усіма документами, у тому числі програмами, стратегіями та планами. Така практика також могла б бути корисною для того, щоб показати відповідальним установам, що проект правового акту необхідний не лише для цілей європейської інтеграції, а й для покращення національного контексту. Такий план повинен бути розроблений на термін від одного до трьох-чотирьох років.

2) Оцінка відповідності (аналіз недоліків). Первісна оцінка відповідності проекту закону до вимог законодавства ЄС повинна виконуватися міністерством або іншою установою, яка готує проекту. Водночас УОЄІ повинен стати аполітичною, експертною установою, чий об'єктивності і неупередженості можна довіряти. Усі без винятку законопроекти та інші законодавчі акти повинні проходити оцінювання на предмет їх відповідності вимогам ЄКПЛ і судовій практиці ССЄС). Слід зазначити, що оцінка повинна проводитися з позицій законодавства ЄС у цілому, а не тільки з точки зору зобов'язань відповідно до Угоди про асоціацію. Усі без винятку законопроекти та інші законодавчі акти повинні проходити оцінювання на предмет їх відповідності вимогам ЄКПЛ і судовій практиці ЄСПЛ. Законодавча

процедура Верховна Рада повинна вимагати (за необхідності) такого оцінювання на запит усіх комітетів ВР, Кабміну або Президента.

Як на рівні Кабміну, так і на рівні Верховної Ради має бути закріплено, що проект закону не може розглядатися за відсутності висновку про його відповідність вимогам законодавства ЄС. У випадках, коли в звіті вказуються розбіжності та зазначається про наявність положень, що суперечать вимогам законодавства ЄС, або на рівні Верховної Ради, або на рівні уряду створюється обов'язковий механізм коригування.

Комітети Верховної Ради повинні мати право запрошувати представників УОЄІ або апарату віце-прем'єр-міністра з питань європейської інтеграції на свої засідання.

УОЄІ може також проводити різні видів оцінки наслідків, а також аналіз надмірного регулювання (уникнення «дублювання») і передових практик інших країн в оспорюваній сфері регулювання. Більш того, УОЄІ може виконувати функції, пов'язані з аналізом і підсумуванням судової практики ССЄС (університети та інші вищі навчальні заклади мають також залучатися до виконання цього завдання). Такі підсумки повинні публікуватися.

3) Оцінка наслідків. Оцінка повинна охоплювати принаймні, ту частину, яка пов'язана з неперенесеними правовими нормами ЄС. Наразі Україна знаходиться в тій стадії, коли окремі установи можуть відчувати «спокусу» не переносити деякі правові вимоги ЄС, або переносити окремі правові вимоги ЄС не у відповідності до правил, або відкласти перенесення. У таких випадках повинен складатися документ (положення про оцінку наслідків, пояснювальні записки тощо), де б наводилися причини й обґрунтування відмови від перенесення.

4) Моніторинг (перегляд). УОЄІ повинен проводити аналіз і надавати щорічний звіт з імплементації законодавства ЄС до Кабінету Міністрів України, а Кабмін - до Верховної Ради. Комітет ВР з питань європейської інтеграції повинен розглядати ці звіти і оцінювати плани з реалізації законодавства ЄС. Відповідні міністерства також можуть отримати запит від УОЄІ взяти участь у процесі розгляду кожної основної частини перенесеного законодавства ЄС. Процес перегляду повинен допомогти перевірити, чи було досягнуто початкових цілей (у тому числі очікуваних вигод і витрат) перенесення законодавства ЄС, і чи можна було б внести якісь зміни або зробити покращення. У фокусі такої оцінки буде визначення сфер, де процес перенесення й впровадження міг би бути вдосконалений для зниження навантаження або підвищення ефективності, ґрунтуючись як на українському досвіді, так і на досвіді держав-членів ЄС, аби гарантувати, що інтереси України не ставляться в умови не вигідної конкуренції. Перегляд також є корисним для створення доказової бази, яка в майбутньому дозволить впливати на формування політики як у самій країні, так і в ЄС. Процес перегляду перенесення й імплементації законодавства ЄС повинні орієнтуватися на ті самі цілі й завдання, що й

процес перегляду будь-якого іншого національного законодавства, який має розпочинатися на рівні органу (міністерства), що виступив його ініціатором, і тривати протягом усього періоду дії конкретного законодавчого акту.

III. Реєстрація, опублікування та набуття чинності

Усі прийняті законодавчі акти України - закони, акти Президента, Кабміну, міністрів і регіональних територіальних установ тощо - повинні реєструватися в Реєстрі Правових Актів (далі- РПА). Реєстрація правових актів, виконується Мін'юстом відповідно до встановленого законом порядку. Цей закон повинен передбачити правила, які дозволили б внесення змін або скасування правового акта центральних та регіональних/територіальних органів влади., що були зареєстровані в РПА і що (на думку Мін'юсту) не сумісні з, наприклад, вимогами закону тощо. Таким чином, можна встановити, що, відповідно до пропозиції Мін'юст, цей правовий акт скасований Урядомі.

Крім того, функцію, пов'язану з систематичним і регулярним переглядом законів, прийнятих Верховною Радою, - шляхом подання висновку щодо їх відповідності Президенту, який потенційно має право вето, - можна було б виконувати незалежно лише за виняткових обставин , коли йдеться про дуже важливі або проблемні закони.

Усі прийняті й зареєстровані правові акти повинні бути офіційно опубліковані в «Офіційному віснику України». Така публікація повинна об'єднати в собі окремі публікації, що наразі здійснюються урядом, Президентом і Верховною Радою. «Офіційний вісник України» і електронна версія РПА повинні бути єдиними місцями для офіційного опублікування правових актів, що стане джерелом для визначення автентичності тексту на момент набуття чинності.

Крім того, усі правові акти, зареєстровані в РПА повинні бути, якомога швидше, перенесені в електронний простір із поступовою відмовою від публікації в друкованому вигляді в «Офіційному віснику України».

Набуття чинності зареєстрованим правовим актом має бути пов'язано з його опублікуванням у «Офіційному віснику України». Крім того, незрозуміло, чи повинен закон передбачати спеціальні правила для набуття чинності особливими правовими актами. Наприклад, податкові закони можуть вступити в силу лише після прийняття закону про бюджет, або через 6 місяців після їх прийняття; правові акти, що регулюють умови ведення і порядок бізнесу можуть вступити в силу не раніше, ніж через 3 місяці, після їх прийняття тощо.

Спеціальні правила, що регулюють порядок реєстрації, опублікування та набуття чинності правовими актами, мають бути передбачені законом.

IV. Моніторинг (перегляд)

Моніторинг (перегляд) сфери застосування і ступеня регулювання, визначеного в правових актах, здійснюється за необхідності після оцінки актуальності та проблематики регулювання. Верховна Рада, Президент і уряд може вимагати здійснення перегляду регулювання. Крім того, правовий акт може включати зобов'язання проводити моніторинг самого тексту закону. Перегляд здійснюється міністерствами відповідно до компетенції, визначеної в правових актах; додатково можуть бути утворені робочі групи з питань здійснення моніторингу правових актів. Кожне міністерство і державна установа повинні встановлювати річні плани перегляду.

Перегляд має бути зосереджений на: 1) ефективності заходів регулювання для досягнення поставлених цілей і завдань; 2) позитивному ефекті від регулювання і негативних наслідках для сфери регулювання (економіки, державних фінансів і соціального середовища, державного управління, правової системи, криміногенної ситуації, корупції, навколишнього середовища, адміністративні труднощі, регіонального розвитку тощо), окремих осіб і групи осіб; 3) прямих і непрямих вигодах регулювання, бенефіціарах; 4) відповідності наслідків регулювання з очікуваними цілями і результатами; 5) необхідності зміни обсягів і ступеня регулювання або підтримки існуючого режиму.

Перегляд може здійснюватися в одному правовому акті, частині правового акта або декількох правових актах.

Мін'юст повинен затверджувати усі рекомендації, пов'язані з переглядом будь-якого правового акту.

«Відповідальність за зміст цієї публікації покладається лише на її автора/виконавця/партнера з реалізації та в жодному разі не може вважатися такою, що відображає думку Європейського Союзу»