

Європейські тренди нормопроєктування господарського законодавства



Устименко В.А.

Директор ДУ «Інститут економіко-правових досліджень імені В.К.Мамутова НАН України», член Президії НАН України, д.ю.н., професор, член-кореспондент НАН України

Правове регулювання нормопроєктування в Україні

- Закон України «Про правотворчу діяльність»
- Регламент Верховної Ради України
- Законі України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності»
- Постанова Верховної Ради України «Про деякі заходи щодо виконання зобов'язань України у сфері європейської інтеграції»,
- Регламент Кабінету Міністрів України

Програмні, рекомендаційні документи ЄС

- Міжінституційна угода між Європейським Парламентом, Радою Європейського Союзу та Європейською Комісією щодо вдосконалення законотворчості від 13.04.2016
- Повідомлення Комісії до Європейського Парламенту, Ради, Європейського економічного та соціального Комітету і Комітету регіонів «Краще регулювання: об'єднання зусиль для створення кращих законів» від 29.04.2021 COM(2021) 219 final
- робочий документ Європейської Комісії «Керівні принципи кращого регулювання» від 03.11.2021 SWD(2021) 305 final
- Рекомендації щодо транспозиції в національне законодавство Директив, що впливають на внутрішній ринок, від 12.07.2004 № 2005/309/ЄС
- Програма щодо нормативної придатності та продуктивності (regulatory fitness and performance programme, REFIT)

На сьогодні національна практика нормопроєктування відзначається низькою системних вад, які значно знижують ефективність правотворчої діяльності та спрямовують її всупереч підходам, закладеним у документах ЄС зі здійснення юридичного проєктування. Більше того, значного поширення набувають випадки розробки та прийняття нормативно-правових актів у спосіб, що суперечить Конституції та законам України, спотворює сутність фундаментальних принципів права, зокрема, принципу верховенства права

Оцінка нормопроєктної діяльності Європейською Комісією

У Звіті про прогрес України в рамках Пакета розширення ЄС 2024 року Європейська Комісія наголосила на системних недоліках у правотворчій діяльності, які, у тому числі, стосуються нормопроєктування.

Європейська Комісія рекомендує

- докласти додаткових зусиль для забезпечення комплексної оцінки впливу запропонованих законопроектів та законодавчого контролю за діяльністю виконавчої влади, включно з моніторингом реалізації законодавства під час та після дії воєнного стану
- визнає низьку якість пояснювальних записок та аналізу впливу, що супроводжують законодавчі пропозиції, визнаючи за необхідне вжиття заходів з вдосконалення правотворчої діяльності за цим напрямом
- у парламентських проектах часто відсутні пояснювальні записки та належна оцінка впливу, що впливає на якість законів
- привертається увага до недоліків Закону України «Про публічні консультації» від 20.06.2024, які полягають у тому, що Закон не передбачає обов'язкового проведення публічних консультацій щодо законопроектів, поданих народними депутатами
- доходить висновку про необхідність створення процедурної та методологічної рамки для оцінок законодавчого впливу та постзаконодавчого оцінювання

Передумови зазначеної оцінки ЕК

- Відсутність обов'язкового проведення аналізу регуляторного впливу та відстеження результативності регуляторних актів
- Створення передумов для виключення з-під сфери дії Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» відповідних груп суспільних відносин, які характеризуються підвищеним правовим ризиком
- Створення колізії між нормами національного законодавства та міжнародного договору, яким визнається Угода про асоціацію між Україною та ЄС
- Нехтування засадничими принципами, на яких побудовано систему певної галузі законодавства
- Відсутність обов'язкового врахування факторів сталого розвитку, зокрема, у частині забезпечення соціальних та трудових прав громадян

Кроссекторальні принципи та горизонтальні цілі

- Принципи сталого розвитку, які складають основу ESG-факторів – Environmental (довкілля), Social (соціальна сфера) and Governance (управління)
- «Тесту SME», який сприяє вимірюванню ступеня впливу (позитивного та негативного) на інтереси суб'єктів малого та середнього підприємництва. Використовується у правотворчій діяльності не на постійній основі
- Принцип «one in, one out» (один приймається, один скасовується), який передбачає зменшення регуляторного навантаження
- Запобіжники надмірного регулювання, коли транспонування актів законодавства ЄС у національну правову систему відбувається із значним перевищенням вимог, передбачених такими актами («gold-plating»).

Особлива роль кластеру 1 «Основи процесу вступу до ЄС»

- Переговори по ньому відкриваються першими і закриватимуться останніми
- Прогрес у цьому кластері визначатиме загальний темп переговорів
- Він братиметься до уваги при прийнятті рішення про відкриття або закриття нових кластерів або розділів, про що зазначено у п. 12 Переговорної рамки для України, схваленій 25.06.2024 у Люксембурзі на першій Міжурядовій конференції між Україною та ЄС
- Коли буде підтверджено виконання Україною контрольних показників для цього кластера, має відбутися Міжурядова конференція, на якій офіційно буде оголошено про відкриття кластера для проведення переговорів. Як зауважується у ЗМІ, Україна наразі проходить двосторонній процес перевірки, який має завершитися до осені 2025 року

Змістовне наповнення та реалізація кластеру 1

- До кластеру 1 «Основи процесу вступу до ЄС» включено переговорні розділи 23 «Судова влада та основоположні права» та 24 «Юстиція, свобода та безпека».
- Європейська Комісія у Звіті про прогрес України в рамках Пакета розширення ЄС 2024 року визнала, що Україна має «деякий рівень підготовки» (some level of preparation) щодо судової системи, боротьби з корупцією та поваги до фундаментальних прав і досягла деякого прогресу. Зазначена оцінка успішності перетворень у правовій системі України є другою за значенням від мінімально можливої – початковий рівень (early stage) Європейська Комісія у першу чергу згадує корупцію серед факторів, які справляють негативний вплив на бізнес-середовище в Україні

- Переговорна рамка для України відповідно до Копенгагенських критеріїв, визнає стабільність інститутів, що гарантують демократію, верховенство права, права людини та повагу і захист меншин
- В той же час Дослідницька служба Верховної Ради України розробила Концепцію реформування системи судів із метою покращення доступу до правосуддя
<https://research.rada.gov.ua/uploads/documents/32439.pdf>

ДЯКУЮ ЗА УВАГУ!