



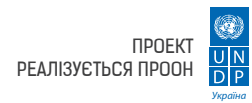
ПУТІВНИК ДЛЯ ЗДІЙСНЕННЯ АНАЛІЗУ  
ВІДПОВІДНОСТІ ПРОЕКТІВ ЗАКОНІВ  
ЗОБОВ'ЯЗАННЯМ УКРАЇНИ У СФЕРІ  
ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ ТА ПРАВУ ЄС

Проект ЄС-ПРООН  
«Рада за Європу: Зміцнення спроможності  
та потенціалу Верховної Ради України»

Кловський узвіз, 1, Київ, 01021, Україна  
Тел: +380 44 253 93 63  
Факс: +380 44 253 26 07  
Ел.пошта: [communications@undp.org.ua](mailto:communications@undp.org.ua)  
[www.ua.undp.org](http://www.ua.undp.org)



ПРОЕКТ  
ФІНАСУЄТЬСЯ ЄС





ПУТІВНИК ДЛЯ ЗДІЙСНЕННЯ АНАЛІЗУ  
ВІДПОВІДНОСТІ ПРОЕКТІВ ЗАКОНІВ  
ЗОБОВ'ЯЗАННЯМ УКРАЇНИ У СФЕРІ  
ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ ТА ПРАВУ ЄС



ПРОЕКТ  
ФІНАСУЄТЬСЯ ЄС



ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ

ПРОЕКТ  
РЕАЛІЗУЄТЬСЯ ПРООН





## Зміст

I. Особливості зобов'язань України у сфері європейської інтеграції .....	4
II. Мета аналізу відповідності зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції та праву ЄС .....	5
III. Довідка і таблиця відповідності зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції та праву ЄС .....	6
IV. Етапи здійснення аналізу відповідності зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції та праву ЄС .....	8
V. Зміст висновку щодо відповідності зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції та праву ЄС .....	11
VI. Додаток: Приклад оформлення висновку щодо відповідності зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції та праву ЄС .....	12



## Вступне слово

Цей путівник має на меті визначення ключових аспектів, що мають значення у процесі здійснення аналізу відповідності зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції та праву ЄС і не спрямований на комплексне відображення усіх теоретичних питань, пов'язаних з виконанням Угоди про асоціацію між Україною та ЄС та наближенням законодавства України до права ЄС.

Путівник призначений для фахівців Верховної Ради України, які беруть участь у здійсненні аналізу відповідності проектів законів, зареєстрованих у Верховній Раді України, зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції та праву ЄС.

Путівник підготовлено за підтримки проекту «Рада за Європу», що фінансується ЄС та виконується Програмою розвитку ООН.

Проект «Рада за Європу» надає підтримку в удосконаленні законотворчого процесу в контексті європейської інтеграції, підвищення рівня знань та компетенцій для впровадження Угоди про асоціацію між Україною та ЄС серед народних депутатів та фахівців Верховної Ради України.

Автор: **Алла Джунь**

Думки, висновки чи рекомендації, висвітлені у цій публікації, не є відображенням офіційної позиції Європейського Союзу та Програми розвитку ООН.



## I. ОСОБЛИВОСТІ ЗОБОВ'ЯЗАНЬ УКРАЇНИ У СФЕРІ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ

Основним актом, що визначає зобов'язання України у сфері європейської інтеграції є Угода про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (далі – Угода про асоціацію).

Угода про асоціацію є масштабним і комплексним документом, який, поряд із визначенням конкретних зобов'язань, містить передумови для виконання інших міжнародних договорів у різних сферах або передбачає можливість укладання додаткових політичних домовленостей, дотримання яких може вимагати наближення законодавства України до міжнародних стандартів та права ЄС.



### ПРИКЛАДИ:

- ❗ У деяких сферах Угода про асоціацію відсилає на міжнародні договори, які містять окремі зобов'язання у тому числі щодо імплементації актів права ЄС (наприклад, Договір про заснування Енергетичного Співтовариства).
- ❗ У сфері санітарних та фітосанітарних заходів передбачено імплементацію Україною актів права ЄС, проте, відповідних актів у самій Угоді про асоціацію не визначено. Угода передбачає прийняття двостороннім органом Україна – ЄС – підкомітетом з питань санітарних та фітосанітарних заходів Всеохоплюючої стратегії, в якій будуть визначені акти права ЄС для імплементації Україною у цій сфері.
- ❗ Рішення двосторонніх органів асоціації або інші політичні домовленості між Україною та ЄС можуть містити додаткові зобов'язання України, які потребуватимуть внесення змін до законодавства.

Отже зобов'язання України у сфері європейської інтеграції не обмежуються лише основним текстом Угоди про асоціацію і додатками до неї, а можуть впливати з інших документів, пов'язаних з інтеграцією України до ЄС. Вивчення цих документів є надзвичайно важливим під час здійснення аналізу відповідності проектів законів зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції та праву ЄС.



## II. МЕТА АНАЛІЗУ ВІДПОВІДНОСТІ ЗОБОВ'ЯЗАННЯМ УКРАЇНИ У СФЕРІ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ ТА ПРАВУ ЄС

Запропонований розробником текст проекту закону має бути оцінений у світлі відповідності зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції та праву ЄС. Аналіз відповідності зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції та праву ЄС дає можливість встановити повноту дотримання зобов'язань, вчасно виявити недоліки регулювання і усунути їх до моменту прийняття проекту закону.

Результати аналізу відповідності зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції та праву ЄС можуть слугувати предметом як окремого висновку, так і частиною правового/фахового висновку.

Сьогодні формат правової/фахової експертизи зазвичай обмежується порівнянням з чинним законодавством України та загальними положеннями міжнародних договорів без детального заглиблення у вимоги Угоди про асоціацію, права ЄС та міжнародних стандартів. В той же час, зобов'язання України у сфері європейської інтеграції зазвичай вимагають концептуальної зміни підходів законодавчого регулювання в Україні та до здійснення реформ.

Тому врахування результатів аналізу відповідності зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції та праву ЄС під час здійснення правової/фахової експертизи дає можливість обрати найкращий підхід регулювання.

Для врахування результатів аналізу відповідності зобов'язанням у сфері європейської інтеграції у правовому/фаховому висновку виникає необхідність проведення консультацій. В цьому сенсі є важливою роль структурного підрозділу, який може виконати координаційну функцію і роль арбітра у процесі консультацій.



### III. ДОВІДКА І ТАБЛИЦЯ ВІДПОВІДНОСТІ ЗОБОВ'ЯЗАННЯМ У СФЕРІ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ ТА ПРАВУ ЄС

Довідка і таблиця відповідності є інструментами, за допомогою яких розробник обґрунтовує відповідність проекту акта зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції та праву ЄС.

Довідка разом з таблицею відповідності готується розробником і є супровідним документом до проекту акта.

Наявність довідки і таблиці відповідності (за умови їх належної якості) спрощує аналіз, оскільки дає можливість лише перевірити наведену у них інформацію.

Єдиним нормативно-правовим актом, який визначає детальні вимоги до оформлення довідки і таблиці про відповідність, є Регламент Кабінету Міністрів України (Додаток 1 до параграфу 35). Згідно Регламенту Кабінету Міністрів України таблиця відповідності є невід'ємною частиною довідки про відповідність.

**Обґрунтування розробника щодо відповідності (відповідно до вимог до оформлення довідки, встановлених Додатком 1 до Регламенту Кабінету Міністрів України) мають давати відповіді на такі питання:**

- якими положеннями Угоди про асоціацію, інших міжнародних договорів і домовленостей у сфері європейської інтеграції та актами права ЄС охоплюється предмет регулювання проекту акта;
- чи спрямований проект акта на їх впровадження;
- яким є запропонований підхід до впровадження (повністю чи частково транспонуються положення);
- чи потребує запропонована редакція проекту акта подальшого впровадження з урахуванням зобов'язань та права ЄС (прийняття додаткових актів законодавства на виконання);

- який строк встановлено для виконання зобов'язань та впровадження актів права ЄС;
- у разі неповного врахування зобов'язань та права ЄС - достатні і суттєві обґрунтування неможливості виконання на поточному етапі зобов'язань, заплановані кроки і терміни для усунення труднощів у виконанні зобов'язань.



#### ДОВІДКОВО:

достатність і суттєвість обґрунтувань полягає у наведенні вагомих причин, що створюють труднощі. Наприклад: фактори економічної, політичної або соціальної ситуації, яка склалася в Україні; ризики виникнення значного дисбалансу внаслідок виконання зобов'язань; потреби у гармонізації з вимогами Угоди та правом ЄС інших актів законодавства України. Обґрунтування наявності труднощів мають бути переконливими з наведенням відповідних фактів, що доводять обставини.

Потреба у наведенні достатніх і суттєвих обґрунтувань обумовлена положеннями Угоди про асоціацію, які створюють передумови для діалогу з ЄС у разі виникнення труднощів у процесі наближення законодавства до права ЄС:



#### ПРИКЛАД:

##### Додаток XVII ст. 3(4), 5(5):

У випадку, якщо Україна стикається з **особливими труднощами** у транспозиції акта права ЄС вона має невідкладно поінформувати про це Європейський Союз та Комітет з питань торгівлі. Комітет з питань торгівлі може прийняти рішення щодо того чи може Україна за **виключних обставин** бути звільнена **частково і тимчасово** від покладених на неї зобов'язань.

Детальне порівняння положень проекту акта з відповідними положеннями Угоди про асоціацію, інших міжнародних договорів та домовленостей у сфері європейської інтеграції та права ЄС наводиться у таблиці відповідності.



#### IV. ЕТАПИ ЗДІЙСНЕННЯ АНАЛІЗУ ВІДПОВІДНОСТІ ЗОБОВ'ЯЗАННЯМ У СФЕРІ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ ТА ПРАВУ ЄС

Аналіз відповідності зобов'язанням у сфері європейської інтеграції та праву ЄС передбачає низку ключових етапів:

- 1) Дослідження мети і особливостей регулювання проекту закону;
- 2) Визначення сфери Угоди про асоціацію, до якої належить предмет регулювання проекту закону;
- 3) Вивчення інформації, наведеної у супровідних документах – довідці разом із таблицею відповідності зобов'язанням у сфері європейської інтеграції та праву ЄС (а у разі їх відсутності – пояснювальної записки, в якій також може бути наведена інформація про зв'язок проекту закону із зобов'язаннями України у сфері європейської інтеграції);
- 4) Визначення дотичних положень основного тексту Угоди про асоціацію і додатків до неї;
- 5) Визначення наявності інших міжнародних договорів і домовленостей у сфері європейської інтеграції, рішень двосторонніх органів асоціації, з якими пов'язаний предмет регулювання проекту закону;
- 6) Вивчення внутрішніх стратегічних і програмних документів України, спрямованих на планування процесу виконання Угоди про асоціацію, здійснення реформ у сфері, до якої належить проект закону;
- 7) Визначення наявності зобов'язань щодо імплементації актів права ЄС, які регулюють правовідносини, аналогічні тим, які планується врегулювати проектом закону;

- 8) Вивчення встановлених Угодою про асоціацію або іншими міжнародними договорами та домовленостями у сфері європейської інтеграції термінів виконання зобов'язань та імплементації актів права ЄС;
- 9) Визначення підходів наближення проекту акта до права ЄС, а саме:
  - методів наближення (транспозиція, інші методи гармонізації);
  - повноти наближення (повністю чи частково транспонуються положення акта права ЄС у проекті закону);
  - необхідності подальшого впровадження на рівні вторинного законодавства з урахуванням існуючих зобов'язань та права ЄС;
- 10) Вивчення вимог акта(ів) права ЄС (ключові цілі регулювання викладені в преамбулі, мета, предмет регулювання, коло суб'єктів на яких поширюється регулювання, наявність обмежень чи включень із сфери регулювання, межі встановлення вимог (мінімальні/максимальні), характер вимог (м'які/жорсткі)), за наявності, рішень Суду ЄС та інших інтерпретаційних документів Європейського Союзу щодо імплементації відповідного(их) акта(ів) права ЄС;
- 11) Здійснення порівняння положень проекту акта з положеннями Угоди про асоціацію, інших міжнародних договорів у сфері європейської інтеграції та правом ЄС;

**У разі належного наближення результати порівняння мають відображати, що:**

- підходи регулювання проекту закону спрямовуються на досягнення цілей Угоди про асоціацію, інших зобов'язань у сфері європейської інтеграції та права ЄС;
- положення проекту закону відповідають конкретним вимогам, що впливають із зобов'язань у сфері європейської інтеграції та права ЄС;
- положення проекту закону містять необхідні гарантії для подальшого впровадження відповідних зобов'язань та права ЄС (наприклад, прийняття актів вторинного законодавства, спрямованих на подальшу імплементацію);

12) Підготовка заключного резюме щодо відповідності проекту закону зобов'язанням у сфері європейської інтеграції та праву ЄС:

- відповідає
- не суперечить
- не відповідає
- повною мірою/частково враховує зобов'язання та акти права ЄС
- чи потребує прийняття актів вторинного законодавства, спрямованих на подальшу імплементацію відповідних актів права ЄС;

13) Підготовка рекомендацій щодо доопрацювання проекту акта (за наявності);

14) Оформлення висновку за результатами аналізу.



## V. ЗМІСТ ВИСНОВКУ ЩОДО ВІДПОВІДНОСТІ ЗОБОВ'ЯЗАННЯМ УКРАЇНИ У СФЕРІ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ ТА ПРАВУ ЄС

Зміст висновку щодо відповідності проекту закону зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції та праву ЄС має відображати результати аналізу, проведеного на основі розділу IV цього путівника.

У разі встановлення невідповідності проекту закону зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції та праву ЄС висновок має містити достатню інформацію, яка це доводить.

Висновок може містити додаткову інформацію, наприклад, про рішення суду ЄС або практику держав-членів ЄС, яка має значення для доведення експертної позиції.

Для дотримання логічної послідовності виклад інформації в висновку доцільно здійснювати у такій послідовності:

1. Мета і короткий опис регулювання проекту закону;
2. Зв'язок проекту закону із зобов'язаннями України у сфері європейської інтеграції;
3. Аналіз відповідності проекту закону зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції та праву ЄС;
4. Резюме щодо відповідності проекту закону зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції та праву ЄС (за наявності, рекомендації для доопрацювання проекту закону).

Приклад оформлення висновку щодо відповідності зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції та праву ЄС наведено у додатку.





### ДОДАТОК:

Приклад оформлення висновку щодо відповідності зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції та праву ЄС<sup>1</sup>

### ВИСНОВОК

**щодо відповідності проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо державного нагляду у сфері використання ядерної енергії» зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції та праву ЄС**

<sup>1</sup> Приклад висновку адаптовано для цілей використання цього путівника. Наведений приклад не є відображенням актуальної інформації щодо відповідності проекту Закону зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції та праву ЄС.



### МЕТА І КОРОТКИЙ ОПИС РЕГУЛЮВАННЯ ПРОЕКТУ ЗАКОНУ

Проект Закону спрямований на врегулювання окремих питань, пов'язаних з державним наглядом у сфері використання ядерної енергії.

Проектом Закону пропонується внесення змін до Закону України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку» щодо поширення деяких заходів державного нагляду не лише на ліцензіатів, а й на інших суб'єктів діяльності у сфері використання ядерної енергії, діяльність яких підлягає державному регулюванню, але не ліцензується, чи ліцензується, але на момент державного нагляду суб'єкти ще не стали ліцензіатами.

Проект Закону передбачає внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо скасування посади Головного державного інспектора з ядерної та радіаційної безпеки України.

Згідно пояснювальної записки проект Закону спрямований на врахування принципів МАГАТЕ та актів права ЄС (водночас, у супровідних документах розробником не визначено, положення яких саме актів права ЄС враховано у проекті Закону).



## 2

## ЗВ'ЯЗОК ПРОЕКТУ ЗАКОНУ ІЗ ЗОБОВ'ЯЗАННЯМИ УКРАЇНИ У СФЕРІ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ

Відповідно до статті 342 Глави 1 «Співробітництво у сфері енергетики, включаючи ядерну енергетику» Розділу V «Економічне і галузеве співробітництво» Угоди про асоціацію між Україною та ЄС однією з цілей співробітництва між Сторонами у сфері ядерної безпеки є розвиток політик, структури права та нормативно-правової бази, що ґрунтуються на законодавстві та практиці ЄС, а також на стандартах МАГАТЕ.

**В Європейському Союзі правовідносини, аналогічні тим, які планується врегулювати проектом Закону, регулюються:**

- Директивою Ради 2009/71/Євратом від 25 червня 2009 року, що встановлює рамки Співтовариства щодо безпеки ядерних установок;
- Директивою Ради 2013/59/Євратом від 5 грудня 2013 року, що встановлює основні норми безпеки для захисту від небезпеки, що виникає від іонізуючої радіації.
- Угодою про асоціацію між Україною та ЄС не передбачено зобов'язань України щодо імплементації зазначених актів права ЄС.

## 3

## АНАЛІЗ ВІДПОВІДНОСТІ ЗОБОВ'ЯЗАННЯМ УКРАЇНИ У СФЕРІ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ ТА ПРАВУ ЄС

Проект Закону не спрямований на комплексну імплементацію стандартів МАГАТЕ, Директив 2009/71/Євратом та 2013/59/Євратом, але враховує окремі аспекти їх регулювання.

Проект Закону враховує положення пункту 1 (с) статті 4 Директиви Ради 2009/71/Євратом, яким передбачено загальний обов'язок держав-членів забезпечити нагляд за ядерною безпекою, та положення статті 5 Директиви Ради 2009/71/ЄС щодо обов'язку держав-членів забезпечити створення державного регуляторного органу з належними функціями нагляду (контролю) у сфері ядерної безпеки.

Запропоноване проектом Закону поширення деяких заходів державного нагляду не лише на ліцензіатів, а й на інших суб'єктів діяльності у сфері використання ядерної енергії, діяльність яких підлягає державному регулюванню але не ліцензується, узгоджується з підходом статті 24 Директиви 2013/59/Євратом, згідно з яким державне регулювання у цій сфері здійснюється не лише у формі авторизації (ліцензування), але й нотифікації та періодичних інспекцій залежно від виду діяльності.

В частині скасування посади Головного державного інспектора з ядерної та радіаційної безпеки України проект Закону узгоджується із стандартами регулювання МАГАТЕ, які не передбачають існування аналогічної посади.



#### РЕЗЮМЕ ЩОДО ВІДПОВІДНОСТІ ПРОЕКТУ ЗАКОНУ ЗОБОВ'ЯЗАННЯМ УКРАЇНИ У СФЕРІ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ ТА ПРАВУ ЄС

---

Проект Закону не спрямований безпосередньо на виконання зобов'язань України у сфері європейської інтеграції, але не суперечить актам права ЄС, які регулюють правовідносини, аналогічні тим, які планується врегулювати проектом Закону. Проект Закону узгоджується із стандартами регулювання МАГАТЕ і відтак, в цілому не суперечить цілям співробітництва у сфері енергетики, включаючи ядерну енергетику за Угодою про асоціацію між Україною та ЄС.