

Архітектура інституційно-правового забезпечення імплементації acquis ЄС: досвід інших країн та рекомендації для України

Аналітична записка

Березень 2024 року



Ресурсно-аналітичний центр
"СУСПІЛЬСТВО І ДОВКІЛЛЯ"



МІЖНАРОДНИЙ
ФОНД
ВІДРОДЖЕННЯ

Ця аналітична записка містить результати дослідження досвіду країн Хорватії, Балканських країн (Сербія, Албанія, Чорногорія, Македонія, Боснія і Герцеговина), Молдови щодо їх підготовки до адаптації acquis ЄС та на їх основі пропонує моделі інституційно-правового забезпечення імплементації актів права ЄС в Україні.

Авторські права на цей документ належать ГО «Ресурсно-аналітичний центр «Суспільство і довкілля». Будь-яке використання, окрім загальноприйнятих наукових норм цитування, інформації, що відображає зміст цього аналітичного документа, без письмової згоди забороняється. Цитувати як: «Архітектура інституційно-правового забезпечення імплементації acquis ЄС: досвід інших країн та рекомендації для України. Аналітична записка. Ресурсно-аналітичний центр «Суспільство і довкілля» (2024)».

Матеріал підготовлено за підтримки Міжнародного фонду «Відродження» в межах проекту «На шляху до членства в ЄС: адвокація екологічних і кліматичних питань», що реалізується Ресурсно-аналітичним центром «Суспільство і довкілля».

Матеріал відображає позицію авторів і не обов'язково відображає позицію Міжнародного фонду «Відродження».

Міжнародний фонд «Відродження» – одна з найбільших благодійних фондаций в Україні, що з 1990-го року допомагає розвивати в Україні відкрите суспільство на основі демократичних цінностей. За час своєї діяльності Фонд підтримав близько 20 тисяч проектів, до реалізації яких долучилися понад 60 тисяч активістів та організацій України на суму понад 200 мільйонів доларів США.

Сайт: www.irf.ua

Facebook: [www.fb.com/irf.ukraine](https://www.facebook.com/irf.ukraine)

Ресурсно-аналітичний центр «Суспільство і довкілля» – неприбуткова громадська аналітична організація, створена у 2006 році для проведення незалежних досліджень та навчальноінформаційних заходів в Україні та регіоні Східної Європи, Кавказу та Центральної Азії.

www.rac.org.ua

© Ресурсно-аналітичний центр «Суспільство і довкілля», 2024

ЗМІСТ

Резюме.....	3
Перелік скорочень.....	5
Вступ.....	6
Розділ I. Досвід інших країн в інституційно-правовому забезпеченні імплементції актів ЄС.....	7
1.1 Інструменти планування, які використовували (використовують) інші країни.....	9
1.2 Підходи до адаптації та імплементції.....	11
1.3 Організація процесу.....	13
1.4 Створення нових інституцій.....	14
Розділ II. Досвід України, набутий в процесі імплементції Угоди про асоціацію між Україною та ЄС.....	15
2.1 Планування виконання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС: сфера охоплення та пріоритизація реформ.....	17
2.2 Інструменти планування виконання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС.....	19
2.3 Цифровізація та моніторинг виконання євроінтеграційних процесів.....	22
Розділ III. Можливі підходи (моделі) до розробки Національної програми адаптації законодавства України до права Європейського Союзу.....	24
3.1 Загальні засади адаптації до <i>acquis</i> ЄС.....	25
3.2 Можливі моделі програми адаптації законодавства до <i>acquis</i> ЄС.....	27
Модель 1. “Програма – архітектура”.....	27
Модель 2. “Програма = План заходів”.....	30
Модель 3: “Комбінована модель”.....	31

РЕЗЮМЕ

Ця аналітична записка пропонує можливі підходи до формування Національної програми адаптації законодавства України до права Європейського Союзу (acquis ЄС) з врахуванням досвіду України, балканських країн та Молдови.



Підхід до адаптації та імплементації в усіх країнах подібний і головним чином залежить від фази наближення до ЄС. Відкриття переговорів створює особливі умови і сильно впливає на прагматичність та ефективність адаптації до права ЄС.

У практичному вимірі, балканські країни організаційно розділяють **основні напрямки євроінтеграційної роботи**: переговорний процес (засади, переговорна група, робочі тематичні групи тощо), забезпечення перекладу актів ЄС, імплементація acquis ЄС. Для всіх цих напрямків важливим є досвід Хорватії, яка доклала значних зусиль з метою побудови консенсусу та деполітизації процесу євроінтеграції.

Балканські країни мають значний досвід у сфері імплементації права ЄС. Типовими інструментами для цих країн є національні програми з адаптації до acquis, а також відповідні секторальні стратегії чи програми. Наразі загальною тенденцією є прийняття національних програм з адаптації до acquis строком на кілька років. Невід'ємними частинами таких програм з адаптації є не лише посилання на конкретні акти acquis та заходи з їх імплементації, але й окремий блок (план) заходів з посилення адміністративної спроможності та оцінка фінансових (інвестиційних) потреб для адаптації.

Досвід Хорватії (наразі останньої країни, що стала членом ЄС) є результатом особливих політичних умов: Хорватія здійснювала наближення до права ЄС в умовах чітких політичних та часових сигналів з боку ЄС. Це, у свою чергу, суттєво впливало на інструменти та підходи до імплементації acquis, які були використані у Хорватії під час вступу до ЄС.

Традиційно, процес адаптації зосереджений на правовій транспозиції актів ЄС у національне законодавство. В умовах «повільної» адаптації цей процес супроводжується відповідними пошуками національної моделі для кожного акту, що формально виражено у відповідних заходах (прийняття закону, змін до закону тощо) у планах адаптації. В умовах швидкої адаптації (Хорватія) цей підхід не міг забезпечити необхідної швидкості процесу: пошук національної моделі для кожної директиви супроводжувався тривалими політичними дискусіями. Тому, на певному етапі уряд Хорватії прийняв рішення транспонувати відповідні акти ЄС практично дослівно.

Практична імплементація, зокрема у сфері довкілля та клімату, зіштовхується із труднощами її фінансового забезпечення. У випадку з Хорватією практична імплементація одразу стала головною перешкодою у переговорному процесі і суттєво впливала на хід та зміст переговорів. План-графік залучення необхідних фінансів та інвестицій по-суті визначали строки імплементації багатьох актів ЄС.

Прозорість процесу адаптації значно посилює сам процес змістовно та сприяє досягненню порозуміння як всередині держави, так і у переговорному процесі з ЄС. **Цифровізація** усіх процесів може значно сприяти прозорості та інформуванню.

Досвід адаптації та імплементації законодавства ЄС, набутий Україною в процесі виконання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, а також виконання зобов'язань в рамках Енергетичного Співтовариства, є важливим і повинен бути використаний для цілей розробки Національної програми адаптації до права ЄС.

Молдова нещодавно прийняла Національний план дій щодо приєднання Республіки Молдова до Європейського Союзу на 2024-2027 роки, який цілком очікувано структурно організований за переговорними кластерами, містить посилання на конкретні акти ЄС, цільові показники та дати виконання заходів.



Формування Національної програми адаптації до права ЄС повинно здійснюватися на чітко визначені засадах (мета, зміст процесу адаптації), а її функціональна модель відповідати цілям і завданням програми як інструменту планування.

Метою програми адаптації має бути забезпечення готовності України виконувати зобов'язання, що випливають із членства в ЄС, включно з адміністративною та інституційною спроможністю ефективно імплементувати *acquis* ЄС. Тобто, вона повинна забезпечити виконання одного з Копенгагенських критеріїв для вступу до ЄС.

Ми вважаємо, що під **«адаптацією»** законодавства України до права Європейського Союзу слід розуміти транспозицію права ЄС, його практичну імплементацію, а також подальшу реалізацію та контроль.

Важливо забезпечити ефективний підхід до **імплементації регламентів** – актів прямої дії ЄС. Слід відмовитись від практики транспозиції регламентів (прийняття законів, що відтворюють їх положення).

Програма повинна спиратись на **оцінку фінансових потреб** для імплементації (адаптації) актів ЄС.

З огляду на зміст Копенгагенських критеріїв в частині *acquis*, **інституційно-адміністративна спроможність** на всіх рівнях має бути окремо виділена серед заходів програми.

За будь-яких моделей та форм, Національна програма адаптації повинна встановити **механізм моніторингу, оцінки та контролю за її виконанням**.

Ми пропонуємо три можливі функціональні моделі національної програми адаптації до права ЄС, особливості кожної з яких розглянуто у Розділі 3:

«ПРОГРАМА-АРХІТЕКТУРА»

програма є документом, який визначає архітектуру планування та здійснення адаптації національного законодавства до *acquis* ЄС (модель 1);

«ПРОГРАМА = ПЛАН ЗАХОДІВ»

програма є документом, який безпосередньо визначає комплекс заходів, необхідних для адаптації національного законодавства до *acquis* ЄС (модель 2);

«КОМБІНОВАНА МОДЕЛЬ»

у залежності від конкретних функціональних цілей та завдань програми як інструменту планування формування програми може відбуватись за комбінованим підходом (визначає як архітектуру планування, так і окремі заходи з адаптації).

ПЕРЕЛІК СКОРОЧЕНЬ

ВРУ - Верховна Рада України

ЄС - Європейський Союз

КМУ - Кабінет Міністрів України

КУпАП - Кодекс України про адміністративні правопорушення

Міндовкілля - Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України

ПУРБ - план управління річковим басейном

ТПВ - тверді побутові відходи

ЦОВВ - центральні органи виконавчої влади

ВСТУП

23 червня 2022 року лідери 27 держав-членів ЄС ухвалили рішення про надання Україні статусу кандидата на членство в ЄС. З цього моменту Україна активно готується до виконання необхідних умов для того, щоб стати повноправним членом ЄС. Серед іншого, міністерства провели селф-скринінг відповідності українського законодавства *acquis* ЄС, Кабінет Міністрів України затвердив план заходів з виконання рекомендацій Європейської Комісії, представлених у Звіті про прогрес України в рамках Пакета розширення Європейського Союзу 2023 року.

Указом Президента України №744/2023 від 8.11.2023 Кабінету Міністрів України доручено забезпечити підготовку та внести на розгляд Верховної Ради України законопроект про затвердження нової Національної програми адаптації законодавства України до права Європейського Союзу (*acquis* ЄС) з урахуванням результатів офіційної оцінки ЄС (скринінгу) стану імплементації права Європейського Союзу (*acquis* ЄС) в національне законодавство України.

Розробка такої програми стане важливим кроком у напрямку просування до членства ЄС, і в цьому контексті є важливим досвід інших країн, які вже пройшли або зараз у процесі проходження цього шляху. Тому метою нашої аналітичної записки є запропонувати можливі моделі (архітектуру) інституційно-правового забезпечення імплементації актів права ЄС в Україні на основі досвіду інших країн та досвіду імплементації Угоди про асоціацію між Україною та ЄС.

Поняття архітектури інституційно-правового забезпечення включає організаційні, правові та інституційні засади планування та здійснення імплементації права ЄС (адаптації), включно з механізмом координації діяльності та взаємодії центральних органів виконавчої влади, підготовку національної програми адаптації законодавства України до права ЄС тощо. У процесі дослідження було вивчено досвід Хорватії, балканських країн (Сербія, Албанія, Чорногорія, Македонія, Боснія і Герцеговина), Молдови.

Документ складається з трьох основних розділів:


- I. Досвід інших країн в інституційно-правовому забезпеченні імплементації актів ЄС. Розділ, серед іншого, розглядає інструменти планування, які використовували (використовують) інші країни, підходи до адаптації та імплементації, організацію процесу, створення нових інституцій.
- II. Досвід України, набутий в процесі імплементації Угоди про асоціацію між Україною та ЄС. У розділі описаний процес планування виконання Угоди про асоціацію, інструменти планування, а також цифровізацію та моніторинг виконання євроінтеграційних зобов'язань.
- III. Можливі підходи (моделі) до розробки Національної програми адаптації законодавства України до права Європейського Союзу. Розділ пропонує три моделі Національної програми адаптації та обґрунтовує “плюси” та “мінуси” вибору кожної з них.

Сподіваємось, що аналітична записка допоможе основним стейкхолдерам у формуванні Національної програми адаптації законодавства України до права Європейського Союзу.

Аналітична записка підготовлена в рамках реалізації проєкту «На шляху до членства в ЄС: адвокація екологічних і кліматичних питань», що реалізується Ресурсно-аналітичним центром «Суспільство і довкілля» за фінансової підтримки Міжнародного фонду «Відродження».

РОЗДІЛ І.

Досвід інших країн в інституційно-правовому забезпеченні імплементації актів ЄС.



Досвід **балканських країн** у імplementації актів ЄС побудований на спільних підходах, створених за багаторічної підтримки ЄС. Їх досвід набутий в умовах значної політичної невизначеності щодо реальних перспектив та строків вступу до ЄС.

Досвід **Хорватії** (наразі останньої країни, що стала членом ЄС) є результатом інших політичних умов: Хорватія здійснювала наближення до права ЄС в умовах чітких політичних та часових сигналів з боку ЄС. Це, у свою чергу, суттєво впливало на інструменти та підходи до імplementації *acquis*, які були використані у Хорватії під час вступу до ЄС. Хорватія вивчала досвід країн, що стали членами ЄС у попередній хвилі вступу, проте швидко дійшла висновку, що треба шукати власні підходи, які б відповідали реаліям процесу її вступу до ЄС¹.

Молдова є особливим прикладом, оскільки докладляє зусилля до прискореного вступу разом з Україною, в абсолютно нових політичних умовах і також шукає шляхи для імplementації права ЄС за короткий період (до 2030 року).

Аналіз практики багатьох країн ускладнений відсутністю достатньої інформації у публічних джерелах, що пов'язано з загалом низькою спроможністю балканських держав забезпечувати системне інформування про свою діяльність. На цьому фоні урядові джерела **Сербії** демонструють винятково високий рівень інформування про усі процеси, пов'язані з євроінтеграцією (як національною, так і англійською мовами).

¹ Lazowski, A. and Vlasic Feketija, M. 2014. The Seventh EU Enlargement and Beyond: Pre-Accession Policy vis-à-vis the Western Balkans Revisited. Croatian Yearbook of European Law and Policy. 10, pp. 1-37; <https://hrcak.srce.hr/file/194476>

1.1 ІНСТРУМЕНТИ ПЛАНУВАННЯ, ЯКІ ВИКОРИСТОВУВАЛИ (ВИКОРИСТОВУЮТЬ) ІНШІ КРАЇНИ

Більшість країн-кандидатів мають спеціальні (цільові) довгострокові національні програми (стратегії) інтеграції в ЄС. У деяких країнах (Албанія², Молдова³) прийняті довгострокові інтегровані національні стратегії розвитку та інтеграції до ЄС.

Водночас, Хорватія здійснювала планування у тісній співпраці з ЄС в процесі переговорів: щорічно Рада ЄС ухвалювала пріоритети⁴, а на їх основі Хорватія приймала річні програми інтеграції до ЄС (National Program for the Integration into the EU). Загальною політичною рамкою слугувала Угода про стабілізацію та асоціацію з ЄС. Спочатку, ці програми відображали пріоритети, що були закріплені у щорічних звітах (avis) з розширення. Після відкриття переговорного процесу, ці програми були зосереджені на умовах (opening/closing benchmarks), які висувала Рада ЄС (як умови відкриття переговорів по конкретній главі, так і умови для закриття).

На основі національних програм приймаються інші планувальні документи, зокрема комунікаційні стратегії. **У сфері імплементації права ЄС, типовими для балканських країн є національні програми з адаптації до acquis, а також відповідні секторальні стратегії чи програми.**

У сфері довкілля та клімату типовими для балканських країн були національні стратегії апроксимації з питань довкілля (national environmental approximation strategy). У свою чергу, такі стратегії передбачали подальший рівень планування. Наприклад, сербська програма апроксимації передбачала два інструменти планування на нижчому рівні: плани імплементації для під-секторів (вода, повітря тощо) та спеціальні плани імплементації директив (directive specific implementation plans). Як правило, такі спеціальні (індивідуальні) плани розроблялись для директив, імплементація яких потребувала значних зусиль або ресурсів (особливо фінансових). Інші ж директиви були об'єднані за секторальним принципом.

Наразі загальною тенденцією є прийняття національних програм з адаптації acquis на кілька років (Сербія⁵, Північна Македонія⁶). Таку ж програму мала й Хорватія у 2005 році. За змістом ці програми можуть дещо відрізнятися (деякі містять оцінку поточного стану імплементації, деякі – ні). Проте загальна структура є схожою.

Для прикладу, національна програма з адаптації до acquis Пн.Македонії містить близько 400 сторінок та має структуру, що в цілому відповідає Копенгагенським та Мадридським критеріям (політичні критерії, економічні критерії, здатність виконувати зобов'язання за acquis, адміністративна спроможність, переклад, інформування). У свою чергу, частина щодо acquis поділена на відповідні кластери та глави, що відповідають переговорним главам. Це може свідчити про відхід від секторального планування адаптації (секторальних планів адаптації).

Невід'ємними частинами програм з адаптації є не лише посилання на конкретні акти acquis та заходи з їх імплементації, але й **окремий блок заходів з посилення адміністративної спроможності та оцінка фінансових (інвестиційних) потреб для адаптації.**

Так, Сербська програма у рамках кожної глави визначає під-теми (наприклад, в рамках глави 27 це горизонтальні акти, зміна клімату та якість повітря тощо). Кожна глава

¹<https://ips.gov.al/wp-content/uploads/2019/11/NSDI-eng.pdf>

²https://gov.md/ro/20_actiuni

³<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32006D0145>

⁴https://www.mei.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/npaa/NPAA_2022-2025_EN.pdf

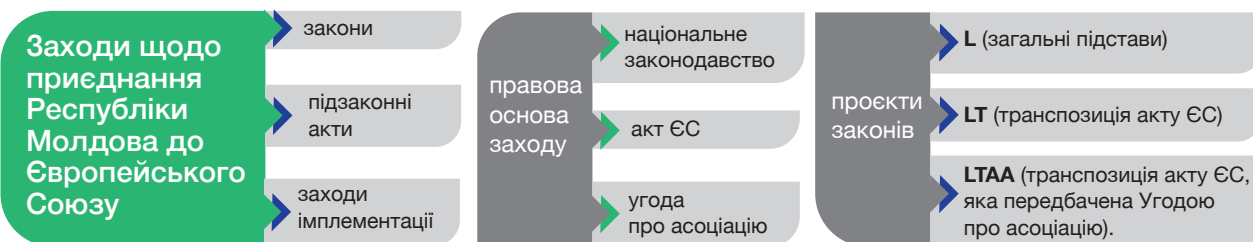
⁵<https://www.sep.gov.mk/data/file/NPAA/NPAA2013NarativenDel.pdf>

містить плани з посилення інституційної та адміністративної спроможності (збільшення кількості службовців для цілей конкретного акту, покладання певних функцій на відповідні органи, навчання тощо). Сербська програма не містить, щоправда, фінансових оцінок.

Для багатьох країн саме оцінка необхідних фінансових (інвестиційних) потреб та їх майбутніх джерел визначає графік імплементації «важких» актів. Для Хорватії це також було обґрунтуванням отримання перехідних періодів, оскільки Європейська Комісія хотіла бачити реалістичні плани джерел фінансування (та графік їх залучення). Такі оцінки в деяких країнах є детальними, охоплюють практично рівень індивідуальних проєктів (наприклад, для оцінки потреб у сфері переробки та захоронення побутових відходів).

Хорватський досвід свідчить⁷, що фінансові потреби та план їх забезпечення може значно впливати на переговорні позиції. Початкова переговорна позиція⁸ Хорватії містила запит про надання перехідного періоду для 14 директив та запит на внесення технічних змін до двох актів ЄС (пташиної та оселищної директив)⁹. Найдовший період Хорватія просила для Директиви про очистку стічних вод: до 31 грудня 2030 року, тобто через 22 (!) роки від моменту висунення цього прохання (переговорна позиція була прийнята у 2008). Натомість, у процесі переговорів вона була зміщена на 2023 рік. Такий довгий перехідний період був обґрунтований низьким рівнем імплементації цієї директиви (15% на момент завершення переговорів по Главі 27) та значними коштами, яких потребує її імплементація. Натомість, Хорватія збільшила тривалість перехідного періоду для директиви про захоронення відходів на 5 років, оскільки в процесі розробки плану імплементації для цієї директиви усвідомила, що до 2018 року вона не зможе забезпечити її імплементацію з фінансових міркувань.

Молдова нещодавно прийняла Національний план дій щодо приєднання Республіки Молдова до Європейського Союзу на 2024-2027 роки¹⁰. План дій цілком очікувано структурно організований за переговорними кластерами, містить посилання на конкретні акти ЄС, цільові показники («прийнято закон» тощо) та дати виконання заходів. Проте, уряд використав цікавий підхід до планування конкретних заходів. Усі заходи поділені на три категорії: закони, підзаконні акти та заходи імплементації. Кожен з цих заходів має три можливих типи в залежності від того, що є правовою основою для такого заходу (національне законодавство, акт ЄС чи Угода про асоціацію). Наприклад, усі проєкти законів позначені як L (загальні підстави), LT (транспозиція акту ЄС) або LTAA (транспозиція акту ЄС, яка передбачена Угодою про асоціацію). Таким чином, уряд Молдови виділяє в окрему категорію заходи, які здійснюються з метою виконання чинних міжнародно-правових зобов'язань Молдови за Угодою про асоціацію, а транспозицію актів в рамках політичного курсу на вступ до ЄС виділяє окремо.



⁷ Див. EU Accession Guidelines - Sharing Croatia's Experience - Chapter 27 – Environment, Think Tank Popolari (2012); https://www.academia.edu/5979104/EU_Accession_Guidelines_Sharing_Croatias_Experience_Chapter_27_Environment

⁸ Переговорна позиція по Главі 27 була прийнята після проведення скринінгу, її загальний обсяг склав 90 сторінок.

⁹ Україні також необхідно буде підготувати відповідні зміни до цих (та інших) актів, і такі зміни не завжди можна вважати технічними (наприклад, щодо можливості полювання на окремі види).

¹⁰ Planul național de acțiuni pentru aderarea Republicii Moldova la Uniunea Europeană pe anii 2024-2027, <https://gov.md/sites/default/files/document/attachments/pna-hg-829-2023.pdf>

Наостанок, слід зауважити, що більшість вивчених нами секторальних планів адаптації по Главі 27, а також скринінгові та пост-скринінгові документи, містять посилання на державні секторальні документи стратегічного планування (стратегія управління відходами, національна екологічна стратегія, стратегія з досягнення цілей сталого розвитку тощо). Це пов'язано з тим, що країни тісно пов'язують планування процесу євроінтеграційних реформ з іншими секторальними процесами (реформами).

1.2 ПІДХОДИ ДО АДАПТАЦІЇ ТА ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ

Підхід до адаптації та імплементації в усіх країнах подібний і головним чином залежить від фази наближення до ЄС. Відкриття переговорів створює особливі умови і сильно впливає на прагматичність та ефективність адаптації до права ЄС.

За спогадами хорватських державних службовців, початок переговорного процесу і, особливо, конкретні умови відкриття та закриття переговорів по главам, мав «приголомшливий» вплив на механіку процесу адаптації¹¹. Окрім конкретики (умов), переговорний процес дав відчуття «кінцевої точки» процесу, що мало як політичний, так і практичний вплив. З цієї точки зору, процес «повільної» адаптації до права ЄС інших країн (які не мають розуміння коли і як може завершитися процес) значно відрізняється від хорватського досвіду і нагадує процес адаптації України до права ЄС в рамках Угоди про асоціацію. Це особливо стосується довікільевої та кліматичної частини, яка є мабуть «найдорожчою» з усіх глав і традиційно найменш пріоритетною, а тому адаптація у цій частині завжди затримується, нові плани заміняють попередні.

Традиційно, процес адаптації зосереджений на правовій транспозиції актів ЄС у національне законодавство. В умовах «повільної» адаптації цей процес супроводжується відповідними пошуками національної моделі для кожного акту (що цілком виправдано для директив), який формально виражений у відповідних заходах (прийняття закону, змін до закону тощо) у планах (програмах) адаптації.

В умовах швидкої адаптації (Хорватія) цей підхід не міг забезпечити необхідної швидкості процесу: пошук національної моделі для кожної директиви супроводжувався тривалими політичними та експертними дискусіями, що значно затягувало процес. Тому, на певному етапі уряд Хорватії прийняв рішення транспонувати відповідні акти ЄС практично дослівно. У наступні кілька років це викликало значні труднощі на практиці¹², оскільки така транспозиція мала наслідком багато неузгодженостей в національному законодавстві, а національні суди не бажали застосовувати ці нові акти, нормотворча техніка яких суттєво відрізнялась від хорватської практики.

У цьому контексті слід зауважити, що дослівне перенесення положень актів ЄС не є новелою чи винаходом Хорватії. Така практика була також типовою для багатьох «старих» країн ЄС, зокрема з метою боротьби з так званим позолоченням¹³. Тому, наприклад, одним з основних принципів ефективної імплементації директив у Великобританії було забезпечення того, що Великобританія не виходить за межі мінімальних вимог положення, що імплементується¹⁴. На практиці це часто означало дослівне перенесення відповідних положень в національні акти.

¹¹ Op.cit EU Accession Guidelines ... (2012).

¹² Croatia's EU Accession: Case Studies on Reform and the Transposition of the Community Acquis, CFRR/World bank (2017); <https://cfr.worldbank.org/sites/default/files/2018-03/EU-Croatia.pdf>

¹³ У праві Європи сього Союзу терміном «позолочування» називають процес, коли при імплементації законодавчого акту ЄС в державі-члені впроваджуються жорсткіші норми/правила/процедури, аніж ті, що передбачені самим *acquis communautaire*.

¹⁴ Межі імплементації *acquis communautaire* в Україні у сфері охорони довкілля. Аналітичний документ, Ресурсноаналітичний центр «Суспільство і довкілля» (2016); <https://www.rac.org.ua/uploads/content/231/files/limits-of-implementation-ukr.pdf>

Водночас, **практична імплементація** у сфері довкілля та клімату впирається у фінансове забезпечення. У випадку з Хорватією практична імплементація одразу стала головною перешкодою у переговорному процесі. Єдиною умовою відкриття переговорів (opening benchmark) по Главі 27 для Хорватії було прийняття всеохоплюючого плану забезпечення адміністративної спроможності та фінансових ресурсів (з цільовими показниками та конкретними строками). Тому, Хорватія була змушена розробити відповідний реалістичний план (він охоплював усі рівні від національного до місцевого). В частині адміністративної спроможності (навчання, збільшення штату тощо) план не значно вплинув на планування імплементації, але його фінансова частина по-суті визначала можливі строки імплементації для тих актів, які вимагали значних інвестицій або фінансування (особливо це стосується водних ресурсів та управління відходами). У свою чергу, у майбутньому такі строки (через їх значну тривалість) ставали об'єктом політичних переговорів щодо перехідних періодів.

Окремо слід згадати про регламенти ЄС, частка яких в екологічному праві ЄС близько 10%. Це акти прямої дії, тому вони не потребують транспозиції у національне законодавство. Така хибна практика «імплементації» є типовою для України та інших країн, де адаптація до законодавства ЄС відбувається у рамках повільної (невизначеної в часі) євроінтеграції. Ці акти потребують імплементації лише в тій частині, де вони вимагають певних дій від держав: здійснювати контроль за розміщенням на ринку, підтримувати бази даних, створювати дозвільні чи інші органи (чи покласти відповідні функції на існуючі органи) чи передбачити відповідальність за порушення вимог регламенту. В цьому контексті головним завданням держави-кандидата – забезпечити, щоб після вступу до ЄС відповідні вимоги регламенту ЄС можуть бути реалізовані на території нової держави-члена. Це також включає необхідність усунути будь-яку невідповідність національного законодавства з європейським (якщо об'єкт регулювання регламенту вже є об'єктом національного законодавства, що у випадку з екологічним законодавством України рідкість). Тому, можна погодитись з тим, що основні кроки для імплементації регламентів державою-кандидатом є відмінними від імплементації директив та можуть включати¹⁵:

1. визначити державний орган, відповідальний за імплементацію регламенту;
2. визначити нормативно-правові акти, необхідні для виконання вимог регламенту (наприклад, створення нового органу, його функції та повноваження, положення про такий орган тощо) та, за необхідності, усунення існуючих невідповідностей у національному законодавстві;
3. розробити графік розробки та прийняття відповідних нормативно-правових актів;
4. підготувати усі необхідні інструкції, порядки тощо для відповідних державних органів;
5. провести консультації із зацікавленими сторонами та іншими державними органами;
6. забезпечити людські та технічні ресурси;

¹⁵ Handbook on the Implementation of EU Environmental Legislation, Hulla&Co Human Dynamics (eds), ECRAN (2015-2016).

- 
7. забезпечити навчання для персоналу;
 8. забезпечити інформування усіх суб'єктів, на які поширюватимуться нові вимоги (імпортери, трейдери тощо);
 9. розробити необхідні форми документів, цифрові рішення;
 10. після вступу до ЄС забезпечити виконання, моніторинг та вимоги щодо звітування;
 11. забезпечити нагляд та контроль за дотриманням вимог регламенту.

1.3 ОРГАНІЗАЦІЯ ПРОЦЕСУ

В усіх країнах процес адаптації відбувається (відбувався) за безпосередньої фінансової та технічної підтримки ЄС. Водночас, технічна та фінансова підтримка ЄС не можуть усунути політичних та інших труднощів, які неодмінно виникають у процесі імплементації тисяч актів ЄС. Прикладів таких труднощів є чимало й в Україні.

У цьому контексті цікавим є досвід Хорватії, яка доклала значних зусиль з **метою побудови консенсусу та деполітизації процесу євроінтеграції**. Ще до початку офіційних переговорів про вступ (напередодні набрання чинності угоди про асоціацію та стабілізацію між Хорватією та ЄС) у січні 2005 року парламент Хорватії прийняв декларацію про основні принципи переговорів про повне членство Хорватії в ЄС¹⁶. У цій декларації парламент заявив про свою повну готовність співпрацювати з урядом для забезпечення успішної та швидкої гармонізації національного законодавства, створив спеціальний Національний комітет для співпраці з урядом з цих питань. Того ж дня уряд та парламент прийняли також спільну заяву про спільні дії у переговорному процесі до членства в ЄС¹⁷. Національний комітет, створений у парламенті, мав широкі повноваження, а очолював його лідер опозиції. Усього до його складу входило 15 осіб, з них 12 депутатів та четверо інших осіб (без права голосу, представляли академічну спільноту, роботодавців та профспілки). Комітет мав повноваження погоджувати кожну з 33 переговорних позицій Хорватії, а рішення приймалися одногосно.¹⁸

Серед неполітичних труднощів можна виділити прозорість та інформування суспільства. Саме тому країни-кандидати мають комунікаційні стратегії з питань євроінтеграції.

Прозорість процесу адаптації значно посилює сам процес змістовно та сприяє досягненню порозуміння як всередині держави, так і у переговорному процесі з ЄС. Інформування суспільства (включно з громадянами) є критично важливим елементом євроінтеграційного процесу, оскільки в кінцевому результаті громадяни відчуватимуть на собі наслідки усіх реформ. Брак інформування дає широкий простір для маніпуляцій та антиєвропейських інформаційних кампаній, зокрема й з боку Росії.

¹⁶ Declaration on the Fundamental Principles of Negotiations on Full Membership of the Republic of Croatia in the European Union (19 January 2005); <https://sabor.hr/en/european-union/declaration-fundamental-principles-negotiations-full-membership-republic-croatia>

¹⁷ <https://www.sabor.hr/en/european-union/statement-croatian-parliament-and-government-republic-croatia-joint-actions-process>

¹⁸ Op.cit EU Accession Guidelines ... (2012).

Цифровізація усіх процесів може значно сприяти прозорості та інформуванню. З цієї точки зору ми не знайшли кращих прикладів цифрових платформ для моніторингу процесу євроінтеграції, аніж діючий в Україні Пульс Угоди¹⁹.

Уряд Албанії кілька років тому за підтримки ЄС та інших країн запровадив цифрову планувальну платформу, яка охоплювала бюджетні, євроінтеграційні та стратегічні планувальні процеси в Албанії, а також моніторинг технічної допомоги²⁰. Водночас, станом на 2024 рік портал цієї платформи не пропонує відкритого доступу і неможливо зробити висновок про його функціональність.

З усіх досліджених нами країн найбільш повну інформацію про вступ до ЄС пропонує Міністерство європейської інтеграції Сербії²¹. Це гарний приклад системного інформування про євроінтеграційні процеси, включаючи переговори.

1.4 СТВОРЕННЯ НОВИХ ІНСТИТУЦІЙ

У політичній площині деякі країни (Сербія, Чорногорія) створили окреме міністерство євроінтеграції, а деякі – поєднали ці функції в рамках міністерств закордонних справ. У Молдові, як і в Україні, цю роботу координує віце-прем'єр міністр з питань євроінтеграції за підтримки офісу євроінтеграції.

У практичному вимірі, балканські країни організаційно розділяють основні напрямки євроінтеграційної роботи: переговорний процес (засади, переговорна група, робочі тематичні групи тощо), забезпечення перекладу актів ЄС²², адаптація та імплементація acquis ЄС. Кожен з цих напрямків – окрема складна система, проте в цілому вони мають багато схожих рис. Так, організація переговорного процесу дуже подібна в балканських країнах, хоча має політичні особливості у кожній країні. Адаптація (імплементація) – це сфера відповідальності усього уряду, тому спеціальних органів чи інституцій не створюється для цих цілей. Зрозуміло, що між цими напрямками (особливо між переговорами та адаптацією) забезпечується постійна взаємодія.



¹⁹ <https://pulse.kmu.gov.ua/>

²⁰ <https://ips.gov.al/sq/>

²¹ <https://www.mei.gov.rs/eng/>

²² Для відносно невеликих країн переклад усіх актів ЄС є дуже складним завданням з огляду на брак людських ресурсів. Так, нещодавно уряд Албанії оголосив, що для цих цілей буде використано штучний інтелект:

<https://www.euractiv.com/section/politics/news/albania-to-speed-up-eu-accession-using-chatgpt/>

РОЗДІЛ II.

**Досвід України, набутий
в процесі імплементації
Угоди про асоціацію
між Україною та ЄС.**



Досвід євроінтеграції, набутий Україною **до відкриття переговорів про вступ в ЄС**, заслуговує уваги, а його результати доцільно враховувати під час процесу вступу. Основний досвід пов'язаний з укладенням та виконанням Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, приєднанням України до Договору про заснування Енергетичного Співтовариства. Євроінтеграційні процеси, які впроваджувалися Україною, мають успішні, так і менш успішні кроки та підходи. У цьому документі ми не ставимо за завдання оцінити чи розкритикувати таку практику, а маємо намір привернути увагу до тих елементів, які потенційно можуть бути **корисними під час переговорного процесу про вступ України в ЄС**. Тому розглянемо питання планування виконання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, інструментів такого планування, а також цифровізації моніторингу та оцінки виконання відповідних реформ.

2.1 ПЛАНУВАННЯ ВИКОНАННЯ УГОДИ ПРО АСОЦІАЦІЮ МІЖ УКРАЇНОЮ ТА ЄС: СФЕРА ОХОПЛЕННЯ ТА ПРІОРИТИЗАЦІЯ РЕФОРМ

Планування є вихідною точкою, якісний підхід до виконання цього етапу впливатиме на ефективне формування та реалізацію будь-якої державної політики. Належне планування визначає, структурує та систематизує процес, дозволяє проводити подальший моніторинг та оцінку виконання запланованих заходів. Проте формальний підхід до визначення складових планування нівелює його мету, не дозволяє досягти поставлених завдань, а в кінцевому результаті повертає (відкидає) весь процес на вихідні позиції, супроводжується втратою людських, часових, фінансових ресурсів. Тому, не зважаючи на те, які формати будуть обрані для процесу планування заходів у рамках переговорів про вступ, суттєву увагу потрібно звернути на якісне планування відповідних заходів, їх взаємоузгодженість та послідовність.

Умовно процеси планування процесів наближення національного законодавства до права ЄС можна поділити на:



1. **планування загальних процесів, яке визначає комплекс реформ**, окреслює завдання та заходи у всіх чи більшості секторальних державних політик. Наприклад КМУ у планах заходів із виконання чи імплементації Угоди про асоціацію визначав комплекс заходів із секторальних питань, які готували міністерства та ЦОВВи. Такі плани заходів були свого роду формою об'єднання секторальних заходів.



2. **планування окремих (тематичних) процесів**, яке визначає комплекс реформ із конкретних тематичних питань (наприклад, безвіз, всеохоплююча торговельна політика). Таке планування відображало політичне волевиявлення влади у впровадженні цих реформ, свідчило про їх пріоритетність, як результат завершувалося досягненням поставлених цілей чи/та суттєвого поступу у тематичних реформах.

Особливістю цих процесів було те, що у їхньому змісті не простежувалося чітке планування окремих складових наближення національного законодавства до права ЄС, зокрема транспозиції, імплементації та подальшого дотримання ухваленого законодавства. На відміну від таких загальних тенденцій, цікавим був досвід впровадження безвізових євроінтеграційних реформ, який передбачав два етапи – транспозицію та імплементацію, кожен із яких мав самостійне, але взаємопов'язане, планування.

Не простежувалося і чітке планування однієї з важливих складових усього процесу наближення національного законодавства до права ЄС – переклад актів права ЄС. Хоча переклад спорадично відбувався, але він не мав системного характеру. Як результат, відсутність коректного перекладу стала викликом при здійсненні самооцінки відповідності національного законодавства, яка проводилася Україною у 2023 році.²³ Цей виклик залишається і зараз, посилюється і з плануванням вступу України в ЄС, оскільки на момент укладення договору про вступ Україна повинна забезпечити переклад актів права ЄС.

²³ Порядок проведення первинної оцінки стану імплементації актів права Європейського Союзу (acquis ЄС). Затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 28 лютого 2023 р. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/189-2023-%D0%BF#Text>

Планування будь-яких складових наближення національного законодавства вимагає оцінки існуючого стану. Володіння інформацією про фактичний стан безпосередньо впливає на якісне планування заходів та подальше їх ефективне виконання. В довкіллевій сфері така практика наявна, в багатьох випадках вона здійснювалася в рамках міжнародної технічної допомоги, проєктів. Ще у 2015 році у рамках реалізації проєкту «Додаткова підтримка Міністерства екології та природних ресурсів України у впровадженні Секторальної бюджетної підтримки» підготовлено Національну стратегію наближення (апроксимації) законодавства України до права ЄС у сфері охорони довкілля.²⁴ В документі окреслено загальні та секторальні рамки заходів, необхідних для виконання Україною вимог Угоди про асоціацію, надана індикативна оцінка вартості впровадження вимог джерел права ЄС у сфері довкілля. Хоча стратегія не мала «офіційного» статусу, але продемонструвала комплексний зріз реформ, необхідних як для транспозиції, так й імплементації актів права ЄС, передбачених Додатками XXX, XXXI Угоди про асоціації.

Іншим прикладом, який виходить за рамки Угоди про асоціацію, був процес внутрішньої первинної самооцінки стану наближення національного законодавства до актів права ЄС у 2023 році. Його результати²⁵ могли б бути використані в подальшому плануванні транспозиції національного законодавства. Одна з основних цінностей самооцінки – це зріз фактичного стану національного законодавства та розуміння державними органами та іншими стейкхолдерами масштабу проблем, власної спроможності із наближення національного законодавства до права ЄС, які необхідно вирішити.

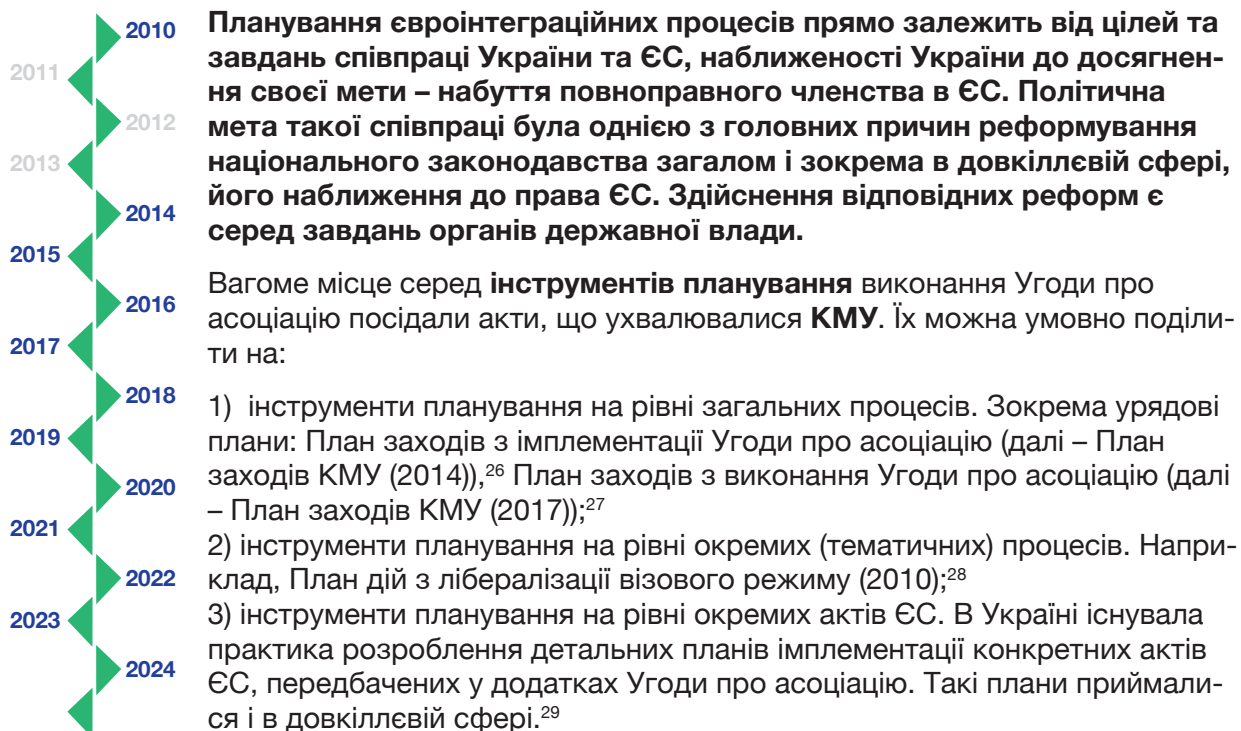
Планування повинно охоплювати всі елементи наближення (апроксимації) національного законодавства до права ЄС – транспозицію, імплементацію та дотримання, а також включати наскрізні питання, такі як: забезпечення перекладу актів права ЄС, оцінка стану національного законодавства, механізми подальшого моніторингу та оцінки виконання завдань та заходів планування. Не зважаючи на те, які елементи та питання є об'єктом планування, послідовність чи паралельність їх впровадження, саме планування одразу має бути комплексним, а його конкретизація може здійснюватися як на рівні секторальних питань (переговорних розділів, кластерів) зі чітким відображенням планування кожного окремого елемента (транспозицію, імплементації, дотримання) та наскрізних питань (зокрема, перекладу).

Корисним є досвід України із **пріоритизації реформ наближення національного законодавства з визначених питань.** Оскільки одночасно та ефективно реалізувати усі реформи буде вкрай складно, доцільно у кожному переговорному розділі визначити першочергові реформи, які матимуть пріоритет у впровадженні. Такі реформи не можуть мати поодинокий чи точковий характер, а повинні передбачати системні та комплексні зміни, що матимуть довгостроковий вплив та бути пов'язаними з іншими реформами. Наприклад, у кліматичній сфері – це впровадження національної системи торгівлі викидами. Пріоритетні тематичні реформи могли б стати «умовами» в оцінці виконання відповідних та можливого «закриття» переговорних розділів.

²⁴ <https://dn.gov.ua/storage/app/media/uploaded-files/aproksimatsii1.pdf>

²⁵ Звіт за результатами проведення первинної оцінки стану імплементації актів права Європейського Союзу (acquis ЄС) <https://eu-ua.kmu.gov.ua/wp-content/uploads/ZvitUA.pdf>

2.2 ІНСТРУМЕНТИ ПЛАНУВАННЯ ВИКОНАННЯ УГОДИ ПРО АСОЦІАЦІЮ МІЖ УКРАЇНОЮ ТА ЄС



У довіклевій сфері використовувалися інструменти планування як на рівні загальних процесів, так і на рівні окремих актів ЄС. На рівні загальних процесів планування основними інструментами були План заходів КМУ (2014) та План заходів КМУ (2017). З першого погляду ці плани є схожими, але вони відрізняються за своїм змістовним наповненням.

План заходів КМУ (2014), зрештою, як і його назва, робить наголос на імплементації Угоди про асоціацію, хоча за правовою природою така угода не потребує імплементації, а потребує виконання. Фактично у Главі 6 «Навколишнє середовище» Розділу V Плану заходів КМУ (2014) передбачено лише одну категорію заходів – розроблення та подання на розгляд уряду проєктів нормативно-правових актів з метою імплементації положень актів права ЄС, визначених Додатками XXX та XXXI. І не уточнювалося, які нормативні акти, з яких питань мають бути розроблені, а ухвалення (прийняття) таких актів взагалі не вказувалося як самостійний захід. Не покращилася ситуація і зі змінами, внесеними у цей план у червні 2017 року, якими затверджено новий План заходів з імплементації Розділу V.³⁰ Глава 6 «Навколишнє середовище» передбачила два види заходів – виконання планів імплементації директив та регламентів Додатків XXX та XXXI, а також перегляд самих додатків. Як наслідок, План заходів КМУ (2014) втратив своє функціональне призначення як інструменту планування, оскільки головну роль перенесли на плани імплементації конкретних актів права ЄС.

25 жовтня 2017 року уряд концептуально змінив свій підхід – відмовився від планів імплементації конкретних актів права ЄС та ухвалив новий комплексний план, у центрі

²⁶ План заходів з імплементації Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, на 2014-2017 роки. Затверджено розпорядженням КМУ від 17 вересня 2014 р. № 847-р <https://mer.gov.ua/wp-content/uploads/2024/02/Plan-na-2024-pidpysanyj-YArovoyu-YE.V.pdf>

²⁷ План заходів з виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. Затверджено постановою КМУ від 25 жовтня 2017 р. № 1106 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1106-2017-%D0%BF#n13>

²⁸ План дій з лібералізації візового режиму. Безвізовий діалог між Україною та ЄС. Схвалено на саміті Україна – Європейський Союз (22 листопада 2010 року, м. Брюссель, Королівство Бельгія) <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984001#Text>

²⁹ Про схвалення розроблених Міністерством екології та природних ресурсів планів імплементації деяких актів законодавства ЄС. Розпорядження КМУ від 15 квітня 2015 р. № 371-р <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/371-2015-%D1%80#Text>

уваги якого вже поставив не імplementацію актів, а виконання самої Угоди про асоціацію. **План заходів КМУ (2017)** став чи не єдиним документом, який визначав заходи з виконання Угоди про асоціацію. Загальний обсяг становив майже 2000 заходів. Його складова «Навколишнє природне середовище» визначала завдання, значна частина яких була переписана з тих, які прописані до конкретних директив та регламентів Додатків ХХХ та ХХХІ. Також були включені нові завдання, якими намагалися врівноважити, доповнити згадані завдання. Для кожного завдання окреслювались необхідні заходи, але вони також не були позбавлені очевидних недоліків. Вагома частина заходів стосувалася не стільки розроблення необхідних нормативно-правових актів, скільки етапів нормотворчої діяльності. Самостійними заходами були визнані окремі дії, що мали вчинятися ще до прийняття актів – розроблення акту, узгодження акту з експертами ЄС, подання акту уряду, забезпечення супроводження розгляду акту ВРУ. На нашу думку, такі операційні заходи лише «засмічували» План заходів КМУ (2017), збільшували масив заходів, а в подальшому впливали на показники виконання плану. І знову ж таки, План заходів КМУ (2017) не був позбавлений системного недоліку – ухвалення (прийняття) відповідного нормативно-правового акту не було самостійним заходом.

Спеціальні інструменти планування на рівні окремих процесів у довкілєвій сфері не застосовувалися. Але тематичне планування відбувається у рамках планування загальної діяльності профільного міністерства. Міндовкілля у своїх планах діяльності на 2023³¹, 2024³² роки визначило нові заходи, які не були передбачені урядовими планами заходів з виконання/імplementації Угоди про асоціацію. Наприклад, розроблення та подання урядові проєкту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України в частині імplementації положень актів права Європейського Союзу (acquis ЄС) у сфері захисту довкілля» (щодо утримання диких тварин у зоопарках). Це може свідчити як про недостатньо глибоке розроблення заходів в урядових планах (зрештою, за визначення яких було відповідальне профільне міністерство), так і необхідність оперативного реагування на актуалізацію завдань та заходів у просуванні євроінтеграційних реформ. Наведена ситуація породжує потенційну неузгодженість між інструментами планування, ускладнює подальший моніторинг виконання. Це питання варто врахувати при плануванні заходів у рамках вступу України в ЄС. Одним із способів його вирішення може бути підхід, згідно з яким завдання та заходи з наближення національного законодавства до права ЄС мають бути виключно передбачені у відповідних інструментах планування адаптації. Будь-які нові (додаткові) заходи можуть бути визначені лише шляхом внесення змін до таких інструментів. У загальних же планах діяльності органів влади такі заходи можуть бути включені лише за таких умов суто з обліковою, формальною метою.

Протягом 2014-2017 років Україна практикувала розроблення та ухвалення інструментів планування на рівні конкретних актів права ЄС – шляхом ухвалення планів імplementації конкретних актів права ЄС. Задум таких інструментів заслуговує уваги, оскільки плани надавали комплексне розуміння заходів з імplementації. Плани імplementації охоплювали дві складові – короткий огляд чинного національного законодавства, вимог акту ЄС, які необхідно транспонувати, та систему заходів, які необхідно впровадити. В окремому розділі плани імplementації передбачали різні види (категорії) заходів: нормотворчі, інституційні, організаційні, координаційні, а також спільні заходи з представниками ділових кіл та/або громадськістю. Був визначений шаблон планів імplementації. Практика напрацювання таких актів різнилася, окремі плани не відповідали ані за змістом, ані за структурою шаблону. На цьому фоні позитивно вирізнялися плани імplementації в довкілєвій сфері (не в останню чергу завдяки міжнародній технічній допомозі). В кінцевому результаті уряд відмовився від практики ухвалення планів імplementації окремих актів ЄС.

³⁰ План заходів з імplementації розділу V «Економічне та галузеве співробітництво» Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, на 2017-2019 роки. Розпорядження КМУ від 21 червня 2017 р. № 503-р <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/503-2017-%D1%80#n2>

³¹ План роботи Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів України на 2023 рік <https://mepr.gov.ua/wp-content/uploads/2023/02/plan-roboty-mindovkillya-2023.pdf>

³² План роботи Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів України на 2024 рік <https://mepr.gov.ua/wp-content/uploads/2024/02/Plan-na-2024-pidpysanyj-YArovoyu-YE.V..pdf>

³³ Нормативно-правова база співробітництва з ЄС // Міністерство інфраструктури України <https://mtu.gov.ua/content/normativnopravova-baza-spivrobitnictva.html?PrintVersion>

У деяких сферах практикувалося ухвалення стратегій імплементації положень директив та регламентів ЄС, дорожніх карт з підтримки імплементації тощо.³³

Практика ухвалення інструментів планування виконання Угоди про асоціацію мала певні недоліки, серед яких можна виокремити **недостатню залученість** регіональних та місцевих стейкхолдерів до розроблення цих інструментів і, як наслідок, **неповнота врахування регіональних та місцевих інтересів** у просуванні євроінтеграційних процесів.³⁴

Одним із системних недоліків інструментів планування виконання Угоди про асоціацію є **відсутність у самих планах економічного обґрунтування фінансових та інвестиційних потреб** наближення національного законодавства до права ЄС, зокрема і в довкіллевій сфері. Хоча на рівні міжнародної технічної підтримки діяльності Міндовкілля такі розрахунки проводилися. У 2014 році проведена індикативна оцінка вартості впровадження вимог транспозиції та імплементації 29 директив і регламентів, визначених Додатком XXX Угоди про асоціацію.³⁵ Зведена оцінка показала, що загальна сума необхідного фінансування протягом 2016–2024 років становитиме 551 261,5 тис. грн. (або 34 453,8 тис. євро). Очевидно, що розрахунок таких сум потребує перегляду з урахуванням змін соціально-економічного розвитку України, інфляційних процесів, але також того, що частина заходів із транспозиції та імплементації директив і регламентів Додатку XXX уже виконана.

34 453,8 тис. євро

обсяг фінансування, який за оцінками експертів був необхідний для імплементації 29 директив та регламентів ЄС у сфері довкілля та зміни клімату

Досвід України з виконання Угоди про асоціацію свідчить про можливість запровадження системи інструментів планування на різних рівнях, водночас необхідно чітко розмежувати цілі та завдання цих інструментів, масштабування необхідних заходів та уникнення їхнього дублювання. Практика України перенесення планування виключно на рівень загальних процесів є дещо конртрпродуктивною, такою що зосереджена в основному на правових заходах, містить технічні заходи у рамках узгодження, обговорення та затвердження нормативно-правових актів тощо. Доцільно було б, щоб інструменти на рівні загальних процесів планування враховували елементи наближення до політики та права ЄС та визначали заходи з:

- ▶ транспозиції, що передбачає ухвалення нових та перегляд чинних національних актів;
- ▶ імплементації, що передбачає впровадження на практиці відповідних механізмів, інструментів, створення необхідних інституцій тощо, передбачених прийнятим законодавством;
- ▶ дотримання та контролю прийнятого законодавства на практиці.

Способи врахування та відображення таких елементів можуть бути різними – **прийняття єдиного акту планування** з наближення національного законодавства до права ЄС, **актів планування щодо групи актів права ЄС** та/або **прийняття актів планування для окремих актів права ЄС.**

Форма прийняття єдиного акту планування може бути різною. Такий акт може бути компіляцією завдань та заходів, розроблених відповідними міністерствами та ЦОВВами, а може бути актом, який за своїм наповненням визначатиме рамки, напрями та механізми наближення національного законодавства до права ЄС, що потребуватиме конкретизації в інших актах планування.

Потенційно цікавим і заслуговує уваги підхід перенесення конкретизації заходів на рівень окремих (тематичних) процесів та рівень конкретних актів. Планування на рівні окремих

³⁴ Детальніше див.: Регіональний контекст виконання екологічної складової Угоди про асоціацію між Україною та ЄС: основні висновки. Аналітичний документ // Ресурсно-аналітичний центр «Суспільство і довкілля», 2017. <https://www.rac.org.ua/uploads/content/401/files/region-context-web.pdf>

³⁵ Індикативної оцінки вартості впровадження вимог джерел права ЄС у сфері охорони довкілля та пов'язана з цим стратегія фінансування // Проект технічної допомоги ЄС «Додаткова підтримка Міністерства екології та природних ресурсів України у впровадженні Секторальної бюджетної підтримки», 2014. – 380 с.

























процесів є бажаним, коли акти ЄС стосуються взаємопов'язаного кола питань. Наприклад, такі інструменти, як: система торгівлі квотами на викиди парникових газів в ЄС, розподіл зусиль держав-членів зі скорочення викидів парникових газів та внесок секторів землекористування, змін у землекористуванні і лісового господарства у скорочення викидів парникових газів, – розглядають як «три стовпи» скорочення викидів парникових газів, що доповнюють один одного.

Акти планування на рівні окремих (тематичних) процесів та на рівні відповідних актів ЄС повинні визначати широкий спектр необхідних заходів, як нормотворчих, так і інституційних, організаційних, фінансових, координаційних тощо.

2.3 ЦИФРОВІЗАЦІЯ ТА МОНІТОРИНГ ВИКОНАННЯ ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ

Наближення національного законодавства до права ЄС вимагає не лише розроблення відповідних інструментів планування, але й моніторингу виконання запланованих заходів та завдань, оцінки стану усього наближення, зокрема транспозиції та імплементації актів права ЄС. Одним із питань такого моніторингу та оцінки є їхня прозорість та доступність інформації для усіх зацікавлених осіб. Досягти цього можна за допомогою цифрових онлайн-інструментів.

В Україні функціонує інформаційна онлайн-система «Пульс Угоди».³⁶ Система впроваджується урядом, відображає поточний прогрес виконання заходів у межах кожного року, загальний прогрес виконання, починаючи з 2014 року. Проте головним недоліком є її предметна обмеженість, оскільки вона моніторить не виконання Україною Угоди про асоціацію, а реалізацію Плану заходів КМУ (2017). Окрім того, вона не надає можливості прослідкувати фактичне виконання конкретних заходів. Система лише маркує заходи за категоріями «завершено», «у зоні ризику», «прострочено», «не оцінено», але не вказує конкретні результати, якими підтверджується факт виконання відповідних заходів. У березні 2023 року у рамках проєкту Association4U розпочата робота над розробленням нової інформаційної онлайн-системи «Пульс вступу», яка замінить «Пульс угоди».³⁷

ЮСТИЦІЯ, СВОБОДА, БЕЗПЕКА, ПРАВА ЛЮДИНИ 92% 	ТЕХНІЧНІ БАР'ЄРИ У ТОРГІВЛІ 89% 	ПІДПРИЄМНИЦТВО 89% 	ПОЛІТИЧНИЙ ДІАЛОГ, НАЦІОНАЛЬНА БЕЗПЕКА ТА ОБОРОНА 91% 
ГРОМАДСЬКЕ ЗДОРОВ'Я 78% 	ОПОДАТКУВАННЯ 89% 	ЕНЕРГЕТИКА 78% 	ГУМАНІТАРНА ПОЛІТИКА 94% 
СІЛЬСЬКЕ ГОСПОДАРСТВО 70% 	ОСВІТА, НАВЧАННЯ ТА МОЛОДЬ 94% 	ФІНАНСОВИЙ СЕКТОР 68% 	ДЕРЖАВНІ ЗАКУПІВЛІ 89% 
НАУКА, ТЕХНОЛОГІЇ ТА ІННОВАЦІЇ, КОСМОС 68% 	СТАТИСТИКА ТА ОБМІН ІНФОРМАЦІЄЮ 96% 	ТРАНСПОРТ, ТРАНСПОРТНА ІНФРАСТРУКТУРА, ПОШТОВІ ТА КУР'ЄРСЬКІ ПОСЛУГИ 56% 	СОЦІАЛЬНА ПОЛІТИКА ТА ТРУДОВІ ВІДНОСИНИ 79% 
УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНИМИ ФІНАНСАМИ 90% 	НАВКОЛИШНЄ ПРИРОДНЕ СЕРЕДОВИЩЕ ТА ЦИВІЛЬНИЙ ЗАХИСТ 80% 	МИТНІ ПИТАННЯ 61% 	ЕНЕРГОЕФЕКТИВНІСТЬ ТА ЖКГ 78% 
САНІТАРНІ ТА ФІТОСАНІТАРНІ ЗАХОДИ 82% 	ФІНАНСОВЕ СПІВРОБІТСТВО ТА БОРЬБА ІЗ ВІКРАДСТВОМ 84% 	ЗАХИСТ ПРАВ СПОЖИВАЧІВ 80% 	ІНТЕЛЕКТУАЛЬНА ВЛАСНІСТЬ 98% 

³⁶ Пульс Угоди <https://pulse.kmu.gov.ua/>

³⁷ Розпочато розробку нового IT-інструменту для управління процесом євроінтеграції // Веб-сторінка Міністерства юстиції. 07.03.2023 <https://minjust.gov.ua/news/ministry/rozpochato-rozrobku-novogo-it-instrumentu-dlya-upravlinnya-protsesom-evrointegratsii>

Онлайн інструменти моніторингу та оцінки виконання євроінтеграційних зобов'язань впроваджуються і громадським сектором. Наприклад:



«Навігатор угоди» – інструмент оцінює прогрес виконання зобов'язань Україною за Угодою про асоціацію,³⁸



«Моніторинг вступу України до ЄС»³⁹ – інструмент моніторингу євроінтеграційного шляху України, здійснюється щомісячно та охоплює лише шість сфер поточної політики та права України.

Досвід впровадження цих інструментів, які і методологія моніторингу та оцінювання, може бути використана і в напрацюванні урядового інструменту «Пульт вступу».

³⁸ Навігатор Угоди – онлайн-інструмент створений для відображення кількісних та якісних результатів моніторингу виконання Україною Угоди про асоціацію з ЄС, які базуються на методології оцінки, розробленої ГО «Український центр європейської політики». <https://navigator.euointegration.com.ua/>

³⁹ Навігатор Угоди – онлайн-інструмент створений для відображення кількісних та якісних результатів моніторингу виконання Україною Угоди про асоціацію з ЄС, які базуються на методології оцінки, розробленої ГО «Український центр європейської політики». <https://navigator.euointegration.com.ua/>

РОЗДІЛ III.

**Можливі підходи
(моделі) до розробки
Національної програми
адаптації законодавства
України до права
Європейського Союзу**

Указом Президента України №744/2023 від 8.11.2023 Кабінету Міністрів України доручено забезпечити підготовку та внести на розгляд Верховної Ради України законопроект про затвердження нової Національної програми адаптації законодавства України до права Європейського Союзу (acquis ЄС) з урахуванням результатів офіційної оцінки ЄС (скринінгу) стану імплементації права Європейського Союзу (acquis ЄС) в національне законодавство України⁴⁰.

Цей розділ містить наші пропозиції до розробки такої програми: загальні засади та можливі концептуальні моделі (з прикладами для Глави 27). Ці пропозиції розроблені з урахуванням вивченого досвіду інших країн та нашої багаторічної роботи з аналізу та моніторингу євроінтеграційних зусиль України, особливо після укладання Угоди про асоціацію. Водночас, політичні умови сьогодення потребують пошуку нових унікальних шляхів для забезпечення швидкої та ефективної адаптації acquis ЄС.

3.1 ЗАГАЛЬНІ ЗАСАДИ АДАПТАЦІЇ ДО ACQUIS ЄС

Національна програма адаптації до права ЄС повинна будуватись на певних засадах процесу адаптації. Це включає мету адаптації, зміст процесу адаптації, особливості формування окремих заходів та складових програми. Такі засади мають бути використані під час її розробки та подальшого впровадження.

Національна програма адаптації до права ЄС є інструментом, що повинен забезпечити виконання одного з Копенгагенських критеріїв⁴¹ для вступу до ЄС: готовність виконувати зобов'язання, що випливають із членства, включаючи адміністративну та інституційну спроможність ефективно імплементувати acquis ЄС.

Відповідно, єдиною і формальною метою програми адаптації має бути забезпечення готовності України виконувати зобов'язання, що випливають із членства в ЄС, включно з адміністративною та інституційною спроможністю ефективно імплементувати acquis ЄС.

Програма адаптації до права ЄС повинна спиратись на чітке розуміння поняття «адаптації» законодавства України до права ЄС. Зміст, який буде покладено у це поняття, визначатиме усю логіку розробки відповідних завдань та заходів програми.

У свою чергу, в залежності від організаційної (концептуальної) моделі, що лежатиме в основі такої програми, поняття адаптації може бути відображено як у тексті програми (безпосереднє закріплення), або використано під час її розробки (приховане закріплення).

Спираючись на результати нашого дослідження, ми вважаємо, що під «адаптацією» законодавства України до права Європейського Союзу слід розуміти транспозицію права ЄС, його практичну імплементацію, а також подальшу реалізацію та контроль.

У свою чергу транспозиція – це процес приведення у відповідність національного законодавства до права ЄС шляхом прийняття законів та інших нормативно-правових актів. Основним заходом у програмі адаптації, відповідно, буде розробка (прийняття) закону, постанови КМУ тощо. Практична імплементація включає реалізацію заходів, необхідних для практичного функціонування відповідних механізмів (створення електронного реєстру, будівництво/реконструкція очисних споруд, створення державного органу чи покладання функцій на існуючий із створенням відповідного підрозділу, забезпечення штату (працівниками), навчання працівників тощо). Подальша реалізація та контроль – це комплекс заходів, головним чином пов'язаних із моніторингом, наглядом та контролем за результатами імплементації, що може включати державний нагляд, застосування санкцій, збір та аналіз даних тощо.

⁴⁰ <https://www.president.gov.ua/documents/7442023-48833>

⁴¹ https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/glossary/accession-criteria_en

Важливо розуміти, що за рамками програми залишається низка важливих елементів вступу до ЄС:

- ▶ Виконання політичних та економічних критеріїв вступу;
- ▶ Переговорний процес.

Окрім того, **переклад актів ЄС** – це окремий, ресурсоємкий процес, який може бути включений до програми адаптації окремим елементом, або забезпечений окремим механізмом (наприклад, спеціальною програмою).

Водночас, слід пам'ятати, що реалізація програми з адаптації потребуватиме координації з переговорним процесом, оскільки вони матимуть значний взаємний вплив (зокрема, на щорічні пріоритети програми адаптації та на переговорні позиції).

Програма адаптації до права ЄС (незалежно від моделі) має забезпечити особливий підхід до імплементації регламентів, а також міжнародних угод та норм установчих договорів (засад).

Особливо важливо забезпечити ефективний підхід до **імплементації регламентів** – актів прямої дії ЄС. Запропоновані європейськими експертами підходи відображені у Розділі I цього аналітичного документу. Можна лише додати, що, по-перше, переклад регламентів має бути забезпечено у першочерговому порядку, і, по-друге, слід забути про практику транспозиції регламентів (прийняття законів, що відтворюють їх положення).

Що стосується міжнародних угод, до яких має приєднатись Україна, та норм установчих договорів, кожна глава (розділ) програми має передбачати відповідні заходи.

Реалізація програми потребує значних зусиль з **деполітизації процесу** – це необхідний компонент незалежно від моделі. Прикладами конкретних кроків для деполітизації процесу може бути спільна декларація політичних партій, представлених у парламенті, механізми координації між урядом та парламентом, створення спеціального комітету в параламенті тощо.

За будь-яких умов, повноцінна імплементація права ЄС потребуватиме **змін до конституції** (зокрема й в частині прямої дії регламентів). На нашу думку, цей процес слід розглядати окремо від програми адаптації.

Розробка конкретних заходів та графіків адаптації окремих актів ЄС не може бути здійснена без **оцінки фінансових потреб для імплементації**. Зрозуміло, що транспозиція – як частина процесу адаптації – також вимагає певних фінансових ресурсів, проте їх загальний обсяг непорівняно менший за кошти, необхідні для імплементації. Оцінка фінансових потреб повинна охоплювати необхідні бюджетні та інвестиційні потреби, джерела фінансування та можливий графік їх залучення. Здійснення такої оцінки має відбуватись, в цілому, в розрізі конкретного акту ЄС. У контексті Глави 27, акти у сфері довкілля та клімату вважаються одними з найбільш “дорогих” для імплементації, оскільки вимагають значних капітальних інвестицій (особливо у секторах щодо водних ресурсів та управління відходами).

З огляду на зміст Копенгагенських критеріїв в частині **acquis, інституційна та адміністративна спроможність** на всіх рівнях має бути окремо виділена серед заходів програми. Це може бути виконано, в залежності від моделі програми, як окремий пункт відповідної глави.

Указ Президента України передбачає, що програма адаптації буде прийнята у формі закону України. Це, ймовірно, накладає низку політичних та правових особливостей як для заходів транспозиції законодавства ЄС, так і для заходів імплементації. Зокрема, навряд чи Верховна Рада України може законом передбачати створення окремих органів виконавчої влади чи їх структурних підрозділів, чи визначати орган виконавчої державної влади (окрім КМУ) в якості виконавця заходу програми, планувати законотворчу

роботу КМУ тощо. Іншими словами, форма рішення (закон) впливатиме на зміст та концептуальний підхід до формування програми. Це особливо важливо, якщо програма адаптації втілюватиме модель переліку заходів.

Водночас, штучне розділення транспозиції та імплементації між ВРУ та КМУ відповідно – неможливе на практиці. Значна частина роботи з питань транспозиції ляже на плечі КМУ, а якась частина імплементації – на ВРУ (наприклад, парламентський контроль чи запровадження/посилення санкцій, передбачення видатків держаного бюджету України тощо).

3.2 МОЖЛИВІ МОДЕЛІ ПРОГРАМИ АДАПТАЦІЇ ЗАКОНОДАВСТВА ДО ACQUIS ЄС

Для ефективного та результативного впровадження адаптації національного законодавства до acquis ЄС важливо не лише встановити загальні засади її здійснення, але й визначення форми та змісту програми адаптації. Залежно від цілей та завдань, які стоять перед таким актом стратегічного планування, пропонуємо три концептуальні підходи:

«ПРОГРАМА-АРХІТЕКТУРА»

програма є документом, який визначає архітектуру планування та здійснення адаптації національного законодавства до acquis ЄС (модель 1);

«ПРОГРАМА = ПЛАН ЗАХОДІВ»

програма є документом, який безпосередньо визначає комплекс заходів, необхідних для адаптації національного законодавства до acquis ЄС (модель 2);

«КОМБІНОВАНА МОДЕЛЬ»

у залежності від конкретних функціональних цілей та завдань програми як інструменту планування формування програми може відбуватись за комбінованим підходом (визначає як архітектуру планування, так і окремі заходи з адаптації).

МОДЕЛЬ 1. “ПРОГРАМА – АРХІТЕКТУРА”

КОНЦЕПТУАЛЬНИЙ ПІДХІД ДО МОДЕЛІ:

створити архітектуру планування та здійснення адаптації національного законодавства до acquis ЄС.

ЗАВДАННЯ МОДЕЛІ:

- закріпити правові засади адаптації національного законодавства до acquis ЄС, серед яких невідворотність та пріоритетність євроінтеграційних реформ,
- визначити роль основних органів державної влади, механізми їхньої взаємодії та чіткий розподіл їхніх функцій з адаптації національного законодавства до acquis ЄС,
- визначити систему інструментів планування та здійснення адаптації національного законодавства до acquis ЄС,
- встановити механізм моніторингу, оцінки та контролю за виконанням Програми з адаптації національного законодавства до acquis ЄС.

МОЖЛИВА СТРУКТУРА ЗА ЦЬЮ МОДЕЛЛЮ:

1. Політико-правові засади.
2. Механізми взаємодії та розподілу функцій між державними органами влади.
3. Система інструментів планування та здійснення адаптації.
4. Механізм моніторингу, оцінки та контролю виконання Програми з адаптації.

ЗМІСТ СТРУКТУРНИХ ЕЛЕМЕНТІВ МОДЕЛІ:

1. Політико-правові засади.

Політико-правове підґрунтя Програми з адаптації національного законодавства до асquis ЄС спирається на волевиявлення українського народу та конституційне положення щодо незворотності європейського та євроатлантичного курсу України. Тому, незалежно від подальших конфігурацій державних органів і змін їх персонального складу, політичного представництва, Парламент, Уряд та Президент України керуватимуться принципом незворотності євроінтеграційних реформ. Політична ідентичність, різноманітність політичних поглядів, підходів та представництва не повинні стати перешкодою у просуванні євроінтеграційних реформ на шляху набуття Україною повноправного членства в ЄС. Такий принцип може бути відображений у самій Програмі з адаптації або відображений у конституційному договорі, укладеному між Президентом України, ВРУ та КМУ.

Стратегічний курс України щодо набуття повноправного членства в ЄС, а також обмеженість часових, фінансових, адміністративно-інституційних та кадрових ресурсів органів влади, як і інших зацікавлених осіб, ставить на порядок денний адаптації національного законодавства до асquis ЄС принцип «пріоритетності євроінтеграційних реформ». Більше того, такий принцип сприятиме просуванню реформ загалом у державній політиці та праві України, а також секторальних реформ.

Синергія та узгодженість євроінтеграційних реформ також мають лягти в основу Програми з адаптації національного законодавства до асquis ЄС. Це дозволить попередити контрверсійність реформ, прогалин у впровадженні

реформ, а також визначити та узгодити сферу відповідальності органів влади.

В частині політико-правових засад, програма мала б включати усі питання, зазначені у розділі 3.1. вище (мету програми, поняття адаптації тощо).

2. Механізми взаємодії та розподілу функцій, сфер відповідальності між Президентом України, ВРУ, КМУ.

В основі взаємодії та розподілу функцій між Президентом України, ВРУ, КМУ лежить їх конституційний статус, що передбачає від:

- ▶ ВРУ – визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики, реалізації стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в ЄС, зокрема шляхом ухвалення відповідних законів,
- ▶ Президент України – гарантування реалізації стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в ЄС,
- ▶ КМУ – забезпечення реалізації стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в ЄС.

Цей статус лежатиме і в основі Програми з адаптації національного законодавства до асquis ЄС, проте потребуватиме нового механізму координації, взаємодії та розподілу сфер відповідальності у просуванні євроінтеграційних реформ між Президентом України, ВРУ, КМУ. Зокрема шляхом визначення:

- ▶ координаційної платформи (спільного координаційного органу), що буде створена спільно Парламентом, Урядом та Президентом України, складатиметься з вищих уповноважених посадових осіб, визначатиме та узгоджуватиме

- ▶ направи та форми євроінтеграційних реформ та вноситиме відповідні пропозиції для подальшого їх затвердження, ухвалення Президентом України, ВРУ, КМУ,
- ▶ спеціальної процедури розроблення, ухвалення чи затвердження євроінтеграційних нормативно-правових актів Президентом України, ВРУ, КМУ. Кожен з органів має власну процедуру (що є невід’ємною складовою їхньої самостійності, незалежності та розподілу влади) та адаптує її під пріоритетність ухвалення євроінтеграційних актів. Також Програма з адаптації національного законодавства до *acquis* ЄС може визначити вимоги, які мають бути враховані при розробленні відповідних актів. Прикладом може слугувати Постанова ВРУ «Про деякі заходи щодо виконання зобов’язань України у сфері європейської інтеграції»⁴²,
- ▶ відповідального суб’єкта за системну підготовку та розроблення євроінтеграційних законопроектів. Адаптація національного законодавства до *acquis* ЄС вимагатиме напрацювання значної кількості законів. Планування роботи з їх ухвалення потребуватиме визначення суб’єкта, який внесе відповідний законопроект у ВРУ. До уваги варто взяти і спроможність певного суб’єкта одночасно розробляти різні законопроекти. Таким відповідальним суб’єктом може бути Уряд України. Визначення відповідального суб’єкта не позбавляє інших суб’єктів законодавчої ініціативи (Президента України чи народних депутатів) подавати власні законопроекти.

3. Система інструментів з адаптації.

З такою моделлю програма з адаптації національного законодавства до *acquis* ЄС повинна визначити систему інструментів з адаптації. Це може передбачати:

- ▶ розробку комплексного Плану заходів з адаптації національного законодавства. Програма визначатиме детальні вимоги до такого плану, наприклад щодо: розроблення заходів по 35 главам переговорного процесу; розроблення заходів із транспозиції, імпле-

ментації, дотримання та контролю; суб’єктів, відповідальних за розроблення та виконання відповідних заходів; кінцевих строків виконання заходів (дедлайни); індикаторів виконання заходів тощо. Оскільки такий план заходів вимагатиме внеску різних органів влади, він може спільно затверджуватися Президентом України, ВРУ та КМУ, або може затверджуватися одним із зазначених суб’єктів за погодженням з іншими,

- ▶ можливість прийняття щорічних Планів пріоритетних дій (заходів) з адаптації національного законодавства. Доцільність прийняття таких інструментів планування серед іншого зумовлена особливістю процесу вступу в ЄС. Так, у рамках розширення Європейська Комісія щорічно оприлюднює комюніке та відповідні звіти по країнам-кандидатам, в яких визначає не лише досягнутий державами прогрес, але також окреслює ті напрями, з яких кандидати повинні досягти прогресу у наступний рік. Схожий підхід також використовується у рамках переговорного процесу по відповідним главам, де констатується факт як виконаних реформ, але й окреслюються ті реформи та заходи, які необхідно виконати,
- ▶ можливість прийняття інструментів з адаптації окремих актів *acquis* ЄС, зокрема плани імплементації конкретних директив, секторальні та кластерні плани імплементації тощо. Необхідність та доцільність прийняття таких інструментів зумовлена, з однієї сторони, взаємопов’язаністю реформ з певного напрямку чи сектору (наприклад, пом’якшення зміни клімату шляхом імплементації актів ЄС щодо поводження з відходами), з іншої сторони – складнощами в імплементації конкретного акту, що об’єктивно потребує значних фінансових ресурсів тощо (наприклад, впровадження національної системи торгівлі викидами парникових газів).
- ▶ визначення типів заходів для кожного елементу адаптації – транспозиційні заходи, імплементаційні заходи, заходи з дотримання та контролю.

⁴² Про деякі заходи щодо виконання зобов’язань України у сфері європейської інтеграції. Постанова ВРУ від 29 липня 2022 року № 2483-IX <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2483-IX#Text>

4. Механізм моніторингу, оцінки та контролю виконання Програми з адаптації.

Програма з адаптації національного законодавства до acquis ЄС повинна визначити власний механізм моніторингу, оцінки та контролю її виконання. Він є необхідним, оскільки є невід’ємною складовою планування будь-якої державної політики, та дозволяє з’ясувати стан впровадження політики, визначити напрями, які потребують додаткових зусиль, причини невиконання визначених завдань та цілей, адаптувати відповідні заходи та завдання. Оцінка та контроль повинні ґрунтуватися на наперед встановлених індикаторах виконання програми.

Моніторинг та контроль мають здійснюватися постійно, а оцінка на періодичній основі. Загальна оцінка може відбуватися щорічно, але повинна доповнюватися і періодичною оцінкою (щомісячною чи щоквартальною).

Програма з адаптації може передбачити впровадження цифрових інструментів такого механізму, які одночасно слугуватимуть і цілям комунікації із суспільством та іншими зацікавленими особами. Наприклад, моніторинг, оцінку та контроль виконання Програми з адаптації можна зробити однією з складових «Ппульсу вступу».

РИС 1. ПРОГРАМА-АРХІТЕКТУРА



МОДЕЛЬ 2. “ПРОГРАМА = ПЛАН ЗАХОДІВ”

КОНЦЕПТУАЛЬНИЙ ПІДХІД ДО МОДЕЛІ:

▶ програма як основний інструмент планування та здійснення адаптації у формі Плану заходів.

ЗАВДАННЯ МОДЕЛІ:

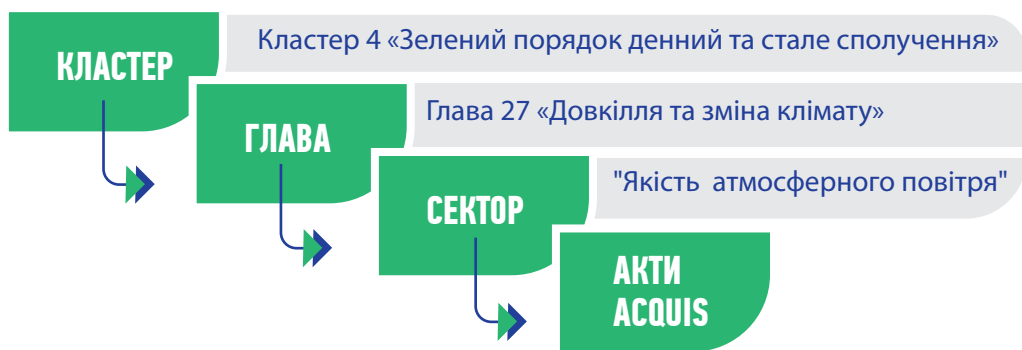
▶ визначити увесь комплекс заходів, необхідних для адаптації національного законодавства до acquis ЄС

“Програма = План заходів”, її розроблення та побудова мають базуватися на загальних засадах процесу планування адаптації національного законодавства до acquis ЄС. Такі засади розглянуті у Розділі III у підрозділі «Загальні засади адаптації до acquis ЄС» цієї аналітичної записки. Вони можуть бути формально визначеними в нормативно-правовому акті, яким затверджуватиметься програма, або можуть бути окреслені у технічному завданні з розроблення проекту програми.

СТРУКТУРА ПРОГРАМИ ЗА ТАКОЮ МОДЕЛЛЮ:

“Програма = План заходів” буде безпосередньо пов’язана з результатами офіційної оцінки ЄС (скринінгу) стану імплементації acquis ЄС, а тому її структуру доцільно прив’язати до переговорного процесу про вступ в ЄС. Він відбуватиметься за 6 кластерами, які об’єднують 35 переговорних глав із відповідних тем, питань. Питання довкіллевого та кліматичного acquis ЄС, до яких потрібно буде адаптувати національне законодавство, включаються у Кластер 4 Глави 27. Досвід переговорного процесу інших країн передбачав поділ довкіллевого та кліматичного законодавства Глави 27 на сектори. Такими секторами були горизонтальне законодавство, якість атмосферного повітря, управління відходами та ресурсами, якість води та управління водними ресурсами, охорона природи та інші сектори. Найнижчим елементом структури має бути конкретний акт acquis ЄС, який входить у відповідний сектор та до якого адаптуватиметься національне законодавство.

РИС 2. СТРУКТУРА “ПРОГРАМИ = ПЛАНУ ЗАХОДІВ”



Система заходів з адаптації.

Ключовим елементом Програми = Плану заходів є система заходів, спрямованих на адаптацію конкретних актів acquis ЄС. Пропонуємо виокремлювати дві групи заходів:

1. Заходи, які встановлюються для усієї глави та стосуються адаптації усіх актів acquis ЄС, включених до неї (наскрізні заходи для глави).

Виокремлення в окрему групу заходів, які стосуються адаптації усіх актів acquis ЄС в межах окремої глави, зумовлено двома наскрізними викликами, які впливають на ефективність та результативність адаптації acquis ЄС, – це фінансова та адміністративно-інституційна спроможність органів влади та інших зацікавлених суб’єктів. Такими є:

- 1.1. заходи з економічної оцінки фінансових та інвестиційних потреб адаптації усіх актів acquis ЄС, що включені у відповідну главу, визначення джерел та графіку залучення коштів, необхідних для адаптації,

- 1.2. заходи з адміністративної спроможності адаптації усіх актів acquis ЄС, що включені у главу (навчання, перекваліфікація, найм персоналу тощо).

2. Заходи, які встановлюються для адаптації конкретного акту acquis ЄС, включеного у відповідний сектор в межах глави.

Система заходів, які встановлюються для адаптації конкретного акту acquis ЄС в межах глави, має охоплювати всі три складові адаптації, зокрема:

- 2.1. транспозиційні заходи, що передбачає прийняття нових законів та підзаконних нормативно-правових актів, внесення змін і доповнень до чинних,

- 2.2. імплементаційні заходи, що визначають конкретні дії з практичного впровадження транспонованого законодавства. Наприклад, створення та функціонування відповідних реєстрів, планів управління річковими басейнами, створення нового органу або покладання функцій на існуючі, видача сертифікатів, ліцензій,

інших дозвільних документів, будівництво заводу з переробки відходів, реабілітація полігонів,

2.3. заходи з дотримання та контролю, наприклад, заходи з нагляду, встановлення санкцій за невиконання чи порушення законодавства.

Для кожного заходу мають конкретизуватися/визначатися суб'єкт, відповідальний за його виконання, строки виконання та будь-які інші релевантні питання, що дозволяють ідентифікувати захід та його виконання у просторі та часі. Важливим є встановлення індикаторів, які відображають фактичне виконання заходів. Приклад системи заходів пропонується у Таблиці 1.

Спеціальні плани адаптації окремих актів *acquis* ЄС. Модель 2 передбачає, що основним інструментом планування адаптації є “Програма = План заходів”.

Проте вона не виключає можливості розроблення та ухвалення спеціальних планів адаптації окремих актів *acquis* ЄС. Їх прийняття може бути зумовлено складністю адаптації, головним чином труднощами, що будуть викликані імплементацією акту, потребуватимуть чималих фінансових та інвестиційних ресурсів, значного періоду впровадження необхідних заходів. Необхідність прийняття таких планів, перелік директив для яких вони повинні бути розроблені можуть бути одразу визначені у “Програмі = Плані заходів”. Структура та зміст таких спеціальних планів повинні враховувати ті підходи, на яких розроблятиметься сама “Програма = План заходів”. Тобто передбачати наскрізні заходи щодо фінансових, інвестиційних, адміністративно-інституційних потреб адаптації, а також заходи із транспозиції, імплементації, дотримання та контролю.

ТАБЛИЦЯ 1: СИСТЕМА ЗАХОДІВ ДЛЯ МОДЕЛІ “ПРОГРАМА = ПЛАН ЗАХОДІВ”

КЛАСТЕР 4 «ЗЕЛЕНИЙ ПОРЯДОК ДЕННИЙ ТА СТАЛЕ СПОЛУЧЕННЯ»					
ГЛАВА 27. ДОВКІЛЛЯ ТА ЗМІНА КЛІМАТУ					
1.1 фінансові та інвестиційні заходи					
1.2 заходи з адміністративної спроможності					
СЕКТОР [назва]					
ДИРЕКТИВА [назва]					
№	захід	суб'єкт	дата	[інше]	індикатор
[(2.1) транспозиційні заходи]					
	прийняття закону				
	внесення змін, доповнень до закону				
	прийняття підзаконного нормативно-правового акту				
	прийняття підзаконного нормативно-правового акту				
	[інші]				
[(2.2) імплементаційні заходи]					
	створення реєстру				
	ПУРБ				
	створення нового органу				
	сертифікація				
	ліцензування				
	будівництво переробного заводу)(-ів)				
	реабілітація полігонів ТПВ				
	[інші]				
[(2.3) заходи з дотримання та контролю]					
	Внесення змін до плану проведення заходів контролю...				
	Внесення змін до КУпАП в частині штрафів за порушення вимог...				
	[інші]				

МОДЕЛЬ 3: “КОМБІНОВАНА МОДЕЛЬ”

Цілком очевидним питанням в контексті двох попередніх моделей є “Чи можна їх поєднати в одну?”. Коротка відповідь - так (хоч це й пов’язано із низкою труднощів). Проте з практичної точки зору постає ще одне питання: “Чи варто (доцільно) ці моделі об’єднувати?”. Відповідь на це питання набагато складніша і залежить від того, яку функціональну мету прагнуть досягнути Президент України, КМУ та ВРУ прийняттям програми адаптації національного законодавства. Від відповіді на це питання залежить і те, як саме ці моделі можна (чи слід) об’єднувати.

Політична мета програми адаптації

зрозуміла: забезпечити готовність України виконувати зобов’язання, що випливають із членства в ЄС, включаючи адміністративну та інституційну спроможність ефективно імплементувати *acquis* ЄС. Тобто, виконати один із Копенгагенських критеріїв для вступу до ЄС.

Функціональна ж мета наразі незрозуміла (або невизначена). Вона тісно пов’язана (а) із загальним баченням (стратегією) планування та координації процесу вступу до ЄС (особливо “хто за що відповідає”, роль процесу адаптації в рамках політичних переговорів тощо) та (б) із політичними вихідними даними, які не залежать від авторів чи виконавців програми адаптації. Один елемент таких вихідних даних - це результати скринінгу з боку ЄС. Проте є й інші, зокрема загальний (політичний) строк, що буде даний для адаптації.

Наразі ЄС спирається на так званий підхід “на основі заслуг”⁴³ у процесі розширення ЄС. Такий підхід визначає особливу, ключову роль адаптації до законодавства у загальному процесі вступу України до ЄС. За цією політичною логікою від якості адаптації залежить весь процес вступу. Це означає, що комбінована модель програми адаптації у першу чергу повинна забезпечити якість процесу, що, відповідно, і буде основною функціональною

метою програми адаптації. З цих міркувань, навряд чи програма, яка містить поспіхом сформований перелік кількох тисяч заходів сприятиме досягненню такої функціональної мети. Поспіх, у першу чергу, буде викликаний тим, що у виконавців буде дуже мало часу між результатами скринінгу та поданням проекту програми. Тому, за таких умов комбінована програма адаптації у першу чергу мала б визначати архітектуру планування та здійснення адаптації, і паралельно могла б визначити ключові першочергові заходи на основі результатів скринінгу.

З іншого боку, така роль процесу адаптації в загальному процесі вступу до ЄС може не відповідати політичному підходу всередині країни до забезпечення вступу до ЄС. У першу чергу, це пов’язано з тим, що за таких умов дипломатичні зусилля України будуть залежати від ефективності процесу, який значною мірою реалізується іншими суб’єктами (КМУ, ВРУ). Перехопити ініціативу чи відповідальність за процес адаптації вище політичне керівництво не зможе, бо він вимагає не лише значних експертних та інших ресурсів (яких немає ніде, окрім центральних органів виконавчої влади), але в кінцевому результаті залежить від політичного рішення таких суб’єктів (голосування ВРУ, наприклад). Відповідно, ймовірно процес адаптації буде підпорядкований дипломатичним зусиллям, що у свою чергу суттєво впливає на вибір моделі програми адаптації, зокрема й комбінованої. У таких умовах, програма з адаптації має виключно організаційну функціональну мету: визначити хто, що і коли має зробити. У свою чергу, це робить виправданим вибір на користь програми як плану заходів, або комбінованої програми зі значним ухилом у цьому напрямку. Таку програму слід починати розробляти вже сьогодні, бо міститиме вона тисячі заходів. А засади її розробки мають бути визначені у рішенні/розпорядженні

⁴³ Merits-based approach, див. Висновки Ради ЄС з питань розширення, 2023, https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-16707-2023-INIT/en/pdf?utm_source=dsms-auto&utm_medium=email&utm_campaign=Council+ap+proves+enlargement+conclusions

органу, що відповідатиме за її підготовку в цілому.

Спосіб врахування результатів скринінгу може значно вплинути на загальну концепцію (модель) програми з адаптації та її зміст. По-перше, однозначно можна сказати, що за результатами скринінгу буде відомо основний перелік актів права ЄС, який необхідно включити до програми і до яких її розділів. По-друге, результати скринінгу будуть важливими для визначення пріоритетності окремих заходів з адаптації. Це може потребувати включення не лише самих заходів, але й додаткових подальших планувальних інструментів. Нарешті, цілком можливо, що за результатами скринінгу деякі акти вже будуть визнані, як повністю адаптовані, що дозволить виключити їх з проекту програми (не включати).

Строки адаптації є надзвичайно важливими. Наявність або відсутність кінцевого строку для процесу адаптації матиме визначальний вплив на форму і зміст програми та її виконання, як це доведено досвідом Хорватії.

Попередні моделі спираються на однакову логіку планування адаптації для окремого акту: умовно, уповажена група аналізує акт ЄС, визначає кроки та ресур-

си, необхідні для адаптації та складає "ідеальний" план адаптації, включаючи графік та відповідальні органи. У деяких випадках - принаймні в рамках Глави 27 - такий графік з об'єктивних причин може охоплювати період до 15-20 років (зважаючи на кількість та вартість необхідних капітальних інвестицій, наприклад). Зрозуміло, що такий практичний (об'єктивний) графік навряд чи "впишеться" у політично встановлений строк, незалежно від того, чи такий строк буде встановлений односторонньо Україною (наприклад, Президентом України) чи погоджений з ЄС як дата можливого завершення переговорів.

Якщо розробникам програми адаптації встановити, умовно кажучи, стислі строки (наприклад, 2 роки) це однозначно вплине на сам підхід до формування програми адаптації. За таких умов, певний перелік заходів може бути безпосередньо включений до програми адаптації, а все решта - винесено за її рамки. Це б зробило доцільним комбіновану модель, яка б містила як загальну архітектуру, так і перелік конкретних заходів, реалізувати які можна у встановлені політично строки. Загальна архітектура, за таких умов, мала б включати інструменти для адаптації поза самою програмою, зокрема й у часі.

