

2. ПЕРЕДБАЧИТИ ПРОБЛЕМИ У РЕАЛІЗАЦІЇ ТА ПОЛЕГШИТИ ТРАНСПОНУВАННЯ: ПЛАНИ РЕАЛІЗАЦІЇ²

Належна реалізація починається з ефективної оцінки впливу та консультації зі стейкхолдерами. У аналізі для кожного варіанту політики потрібно чітко визначити будь-які чітко визначені проблеми або питання, які, ймовірно, можуть виникнути в ході його реалізації та застосування країнами-членами або іншими місцевими або регіональними органами влади чи правоохоронними органами. Ключовим питанням буде оцінка балансу між зусиллями тих, хто буде безпосередньо підпадати під регулювання чи буде зобов'язаний виконувати нову ініціативу, та зусиллями органів державної влади, які будуть відповідати за виконання з точки зору витрат та інших наслідків, що стосуються ресурсів. Аналіз також має спиратися на будь-яке відповідне оцінювання, що може виявити проблеми реалізації, пов'язані з чинним законодавством.

Вставка 1. Регуляторні витрати проти витрат виконавчого впровадження для органів державної влади

- Необхідно контролювати та застосовувати правові норми, щоб вони були ефективними. Залежно від обраного варіанту політики, впровадження може бути дуже дешевою або дорогою процедурою для органів державної влади.
- Скасування зобов'язань з ведення комерційної звітності щодо заходів з охорони здоров'я та безпеки не усуває бажаність моніторити охорону здоров'я та безпеку на робочому місці;
- Обмеження швидкості, що здійснюється працівниками міліції, буде більш дорогим заходом, ніж використання централізованих камер для контролю швидкості (що включає одноразові капітальні витрати та періодичні витрати на обслуговування та централізоване адміністрування штрафів);
- Можливість приватних дій щодо запобігання антимонопольним збиткам створює більший попит (і невиконання) та витрати на використання правової системи, які покладаються на органи державної влади.

Паралельно у стратегії консультації має забезпечуватись, що вона спрямована на думку тих органів державної влади, які в кінцевому підсумку несуть відповідальність за ефективне застосування ініціативи та відповідних заходів виконавчого впровадження. Цей крок надасть гарантії того, що в цій ініціативі був зібраний та включений відповідний досвід з реалізації та спеціальні знання.

Європейська Комісія також має підтримувати зусилля країн-членів у процесі транспонування та реалізації шляхом підготовки планів реалізації (ПР) для певних директив та нормативно-правових актів. Підготовка ПР націлена на сприяння своєчасному та ефективному застосуванню закону, повністю визнаючи, що відповідальність за останнє лягає на країни-члени³.

Коли потрібен план реалізації?

ПР має бути підготовлений на момент реалізації відповідного законодавчого акту, який розглядається через його характер або складність, та що можна прискорити завдяки

² Ці методичні вказівки замінюють інструкції, що надаються у Додатку II до Записки від 7/01/2013 (Ares (2013) 12012).

³ Стаття 288 ДФЄС

використанню допоміжних заходів.

ПР, як правило, будуть вимагатися для рамкових директив; директив з великою сферою дії, що містять велику кількість юридичних зобов'язань; директив, спрямованих на повну гармонізацію політики та директив, які мають суттєвий вплив або змінюють різні галузі національного правового порядку. Навпаки, ПР, як правило, не будуть потрібні для директив з обмеженим або дуже технічним рівнем або які не вимагають заходів щодо транспонування⁴, директив, що містять лише одну або дуже обмежену кількість юридичних зобов'язань, та директив, що змінюють лише одну або дуже обмежену кількість юридичних зобов'язань існуючої директиви.

Що стосується нормативно-правових актів, ОВ рекомендується проводити у випадку, якщо вимоги щодо реалізації є аналогічними вимогам директив, а допоміжні заходи, що мають метою сприяння застосуванню у країнах-членах, є корисними. ГД несуть відповідальність за визначення того, в яких випадках буде необхідно провести ОВ для нормативно-правових актів стосовно їх окремих секторів.

Міжвідомча консультація щодо плану реалізації

У програмі порядку денного має бути відмітка стосовно підготовки ПР перед початком роботи МГ. Якщо не планується розробляти жоден ПР, цей момент має бути відмічений у програмі порядку денного. ГС перевірятиме і, якщо необхідно, обговорюватиме документи для затвердження. ПР має бути підготовлений у вигляді робочого документу персоналу і супроводжувати цю пропозицію під час міжвідомчих консультацій та в якості основи для обговорень у владних структурах. Якщо у ході законодавчого процесу пропозиція значно змінюється, ПР потребує оновлення. Більше вказівок надається у Інструментарії.

Що має містити план реалізації?

Підготовку Плану Реалізації слід розпочинати з оцінки проблем, з якими зустрінуться країни-члени під час застосування законодавства. На підставі оцінки у ПР потрібно визначити різні типи підтримки, що служби Європейської Комісії надаватимуть державам-членам, щоб допомогти їм у впровадженні законодавства. Також потрібно визначити механізми моніторингу, що мають забезпечувати наявність надійних даних та інших фактів для відстеження прогресу та звітування про ефективність заходу. Модель такого впровадження надається у інструментарії.

3. ЕФЕКТИВНА НОРМОТВОРЧА ДІЯЛЬНІСТЬ

Законодавство Європейського Союзу має бути розроблено належним чином з метою забезпечення належного відображення намірів законодавця та досягнення регуляторної мети. Дотримання вимог нормотворчої діяльності відіграє важливу роль у досягненні юридичної визначеності. Якщо законодавство є зрозумілим, воно може бути реалізовано належним чином, і громадяни та суб'єкти господарювання можуть знати свої права та обов'язки, а суди зможуть забезпечувати їх дотримання.

Де можна знайти правила підготовки нормативно-правових актів?

⁴ Наприклад, Директиви щодо оновлення положень, які стосуються (між) відомчих питань, таких як комітологія.

Важливість належної підготовки нормативно-правових актів визнається різними владними структурами протягом багатьох років. Міжвідомчими Угодами стосовно якості законотворчої діяльності⁵ та використання кодифікації⁶ і методів виправлення⁷ встановлено єдиний підхід. Загальний Практичний Посібник для осіб, які беруть участь у розробці законодавства Європейського Союзу⁸, спирається на узгоджені принципи. Крім того, Групою, що забезпечує якість законодавства, у складі Юридичної Служби розроблено Пакет заходів з допомоги розробникам законопроектів (DAP)⁹, який пропонує покрокове керівництво стосовно того, як розробляти нормативно-правові акти, та базується на Загальному Практичному Посібнику. У ньому навіть надаються корисні посилання та запропоновані формулювання. Фактично, якщо ваш законопроект має високу якість, менш ймовірно, що він буде змінений у майбутньому під час законодавчої процедури.

DAP охоплює лише сам нормативно-правовий акт і не стосується інших пов'язаних документів, таких як оцінка впливу або пояснювальний меморандум. DAP інтегрований у моделі Legiswrite, але також може бути доступний у якості окремого вікі-проекту.

Вставка 1. Як підготувати якісний нормативно-правовий акт – деякі важливі кроки

- Використовуйте правильну модель LegisWrite кожного разу, коли розробляєте нормативно-правовий акт;
- Дотримуйтесь правил Загального Практичного Посібника та звіряйтесь з DAP, якщо у вас виникли питання щодо того, як слід розробляти положення;
- Пам'ятайте, що ваш текст, можливо, доведеться перекласти на інші мови;
- Переконайтеся, що посилання є точними.

Що таке методика виправлення?

Виправлення – це інструмент спрощення законодавства ЄС. Це метод, який дає змогу вносити поправки у акт, що був ухвалений раніше (який сам по собі може бути змінений), одночасно кодифікуючи нові поправки з існуючими положеннями прийнятого раніше акту. У результаті ви отримуєте новий нормативно-правовий акт, що включає як поправки, так і положення, які не були змінені. Новий правовий акт замінює раніше скасований.

Виправлення законодавчих актів регулюється спеціальними правилами, встановленими Міжвідомчою угодою Про більш структуроване використання методики виправлення нормативно-правових актів. Угода встановлює «правила гри», необхідні для збереження як права ініціативи Комісії, так і права законодавця вносити зміни до пропозиції Комісії у виправленій версії.

⁵ Міжвідомча Угода від 22 грудня 1998 р. Про загальні методичні вказівки щодо якості законотворчої діяльності на рівні Співтовариства (ОЖ С 73, 17.3.1999, с.1).

⁶ Міжвідомча Угода від 20 грудня 1994 р. Про прискорену робочу процедуру офіційної кодифікації законодавчих текстів (ОЖ С 102, 4.4.1996, с.2).

⁷ Міжвідомча угода від 28 листопада 2001 р. Про більш структуроване використання методики виправлення нормативно-правових актів (ОЖ С77, 28.3.2001, с.1).

⁸ Загальний Практичний Посібник Європейського парламенту, Ради та Комісії для осіб, які беруть участь у розробці законодавства Європейського Союзу

<http://www.cc.cec/wikis/display/dap/Legislative+drafting+resources>

⁹ <http://www.cc.cec/wikis/display/dap/Home>

Для визначення того, чи є доречним виправлення у даному випадку, слід завжди консультиватися з Юридичною службою. Зокрема, Група, що забезпечує якість законодавства, може запропонувати вказівки або практичну допомогу¹⁰, тому слід з нею зв'язатися на ранніх етапах. Додаткова інформація також доступна у DAP.

Що таке кодифікація?

Кодифікація об'єднує всі положення чинного нормативно-правового акту та всі його поправки у новому правовому акті, що замінює ухвалений раніше акт, який скасовується.

Цей аспект регулюється Міжвідомчою угодою Про прискорену робочу процедуру офіційної кодифікації законодавчих текстів.

Не слід плутати кодифікацію, що застосовується протягом усього законодавчого процесу, з неофіційним зведенням даних, що здійснюється Управлінням офіційних публікацій та результатом чого є текст, який не має обов'язкової юридичної сили.

Кодифікація здійснюється на основі ініціатив, започаткованих у співпраці між Юридичною службою та оперативними ГД, при цьому Юридична служба виступає в якості головного ГД. Отже, Юридична служба несе відповідальність за підготовку пропозиції для кодифікації і для дотримання процедури, яка призводить до прийняття нового, кодифікованого акту. Відмінною особливістю кодифікації є те, що, на відміну від виправлення, акт, прийнятий раніше, не може бути істотно змінений.

Інші питання, які слід розглянути при підготовці пропозицій щодо законодавства

Комісія має намір використовувати загальні дати набуття сили стосовно регуляторних актів та рішень ЄС, що стосуються бізнесу в цілому. У запропонованих Рішеннях, Регуляторних актах та делегованих регуляторних актах має передбачатися, якщо це можливо, 1 січня або 1 липня відповідного року як дата набуття сили, щоб полегшити процедури для зацікавлених сторін.

Положення щодо закінчення строку дії можуть бути використані для того, щоб запобігти збереженню застарілих законодавчих положень. Вони припиняють дію або скасовують деякі або всі положення правового документу після певної дати, якщо тільки не будуть вжиті подальші законодавчі заходи для їх продовження. Таким чином, вони можуть використовуватися для направлення оцінки постійної потреби у законах і можуть бути особливо актуальними, коли приймається «надзвичайні» закони, наприклад, у відповідь на конкретну кризу чи непередбачену проблему тощо.

Вставка 2. Приклад дії положення щодо закінчення строку

- Агентство ЄС з мережевої та інформаційної безпеки спочатку було створено з повноваженнями, що мають обмежений строк дії.

У законодавчих пропозиціях також має передбачатися, коли, як і на якій основі **буде оцінюватися законодавство в майбутньому**. У наступному розділі описується, яким чином слід проводити моніторинг на стадії розробки нової ініціативи для підтримки

¹⁰ SJ juristes-reviseurs@ec.europa.eu

такого оцінювання.

Пояснювальний меморандум¹¹

Метою пояснювального меморандуму є пояснення пропозиції Комісії. Він є необхідним атрибутом всіх законодавчих та незаконодавчих пропозицій, що ухвалюються Радою або Європейським Парламентом та Радою¹². Він передається до інших структур разом із супровідною пропозицією та є доступним для громадськості. Однак, пояснювальний меморандум не публікується у Офіційному журналі та не стає частиною акту, що має бути прийнятий.

Пояснювальний меморандум має використовуватися для повідомлення наступних питань, які є важливими для порядку денного кращого регулювання в рамках Комісії:

- **Юридичне обґрунтування:** пояснення юридичного обґрунтування. У випадку існування декількох можливих варіантів, обґрунтування вибору на підставі об'єктивних критеріїв.
- **Субсидіарність (для невиключної компетенції):** пояснення аспекту проблеми на рівні ЄС. Опис причин, чому країни-члени не можуть належним чином досягти цілі пропозиції (перевірка необхідності). Пояснення причин, чому дії на рівні ЄС внаслідок масштабу чи наслідків дадуть чітку перевагу на відміну від дій на рівні держав-членів (перевірка ефективності).
- **Пропорційність:** пояснення сфери дії пропозиції та чому вона вважається пропорційною (тобто не виходить за межі того, що необхідно для досягнення цілей). Пояснення вибору інструмента та чому він вважається найбільш прийнятним для досягнення цілі.
- Підбиття підсумків будь-яких **фактичних оцінок доцільності / перевірок відповідності** та роз'яснення зв'язку з виявленою проблемою (проблемами), що розглядається в пропозиції.
- Характеристика результатів **консультації зі стейкхолдерами**, що були проведені, у тому числі поглядів респондентів та того, як вони були враховані в пропозиції.
- Короткий виклад **досліджень зовнішніх експертів**, на які спиралася Комісія (підхід, сфера, отримані та використані поради, загальнодоступна інформація).
- **Оцінка впливу:**
 - Якщо ініціатива не підтверджена оцінкою впливу, пояснення причин з посиланням на відповідну Дорожню карту та інструментарій¹³.
 - Крім того, необхідно навести обґрунтування, якщо оцінка впливу не підтверджується позитивним висновком Ради з Регуляторної Експертизи.
 - Пояснення, які альтернативні варіанти політики були розглянуті, яким чином вони порівнюються і чому остаточна пропозиція вважається найкращим вибором політики.
 - Характеристика основних економічних, соціальних та екологічних наслідків бажаного варіанту, а також сторін, на які він впливатиме та яким чином;

¹¹ Детальніше див. Інструмент стосовно того, як розробити пояснювальний меморандум.

¹² Спрощений пояснювальний меморандум також існує для делегованих актів, які не охоплені безпосередньо у цих методичних вказівках, хоча елементи цього посібнику та інструменту можуть бути актуальними.

¹³ Дивіться інструмент стосовно того, у яких випадках необхідна ОВ.

- У тих випадках, коли остаточна політична пропозиція відхиляється від варіантів, що розглядалися під час ОВ, роз'яснення можливих наслідків такої зміни.
- Регуляторна відповідність та спрощення:
 - Якщо можливо, зазначення кількісних оцінок, ступені, наскільки пропозиція зменшить регуляторний тягар чи спростить існуючу правову базу.
 - Окреслення того, чи надає пропозиція привілеї мікропідприємствам та яким чином (і причин, якщо не пропонується ніяких винятків) або чи передбачає легший регуляторний режим для МСП загалом, у тому числі те, наскільки вона мінімізує витрати, пов'язані з дотриманням, для МСП.
 - Необхідно також уточнити можливі негативні наслідки для галузевої конкурентоспроможності або міжнародної торгівлі в рамках ЄС;
 - Пояснення того, яким чином ініціатива є «цифровою та налаштованою на роботу в Інтернеті», щоб ініціативи були прийнятними як у цифровому, так і в фізичному світі (див. Інструмент впливу ІКТ у інструментарії КР).
- **Плани реалізації, механізми моніторингу, оцінки та подання звітів:** звернення до програми реалізації, що пов'язана із заходом, у тому числі системи моніторингу, оцінки та подання звітів, яка буде застосовуватися, для сприяння реалізації та застосуванню і для звітування про результати.
- Пояснювальні документи (для директив): пояснення, якщо пропозиція вимагає Пояснювальних документів стосовно транспонування та, відповідних причин (див. розділ нижче).

4. Зв'язок між законодавством ЄС та заходами з транспонування, що впроваджують держави-члени ЄС: пояснювальні документи¹⁴

Чому важливо встановити зв'язок між законодавством ЄС та національними заходами стосовно транспонування?

Комісія є гарантом Угод. Це означає, що вона повинна контролювати застосування законодавства ЄС і має вміння чітко визначати, як заходи країн-членів пов'язані з законодавством ЄС¹⁵.

Європейські установи домовились про низку спільних політичних декларацій, в яких зазначається, яким чином Комісії може бути надана інформація стосовно транспонування директив. Країни-члени зобов'язуються супроводжувати повідомлення про заходи щодо транспонування одним або декількома так званими «пояснювальними документами», які можуть складатися у вигляді таблиць відповідності або інших документів, що служать для тієї ж мети. Спочатку Комісія має обґрунтувати необхідність та пропорційність надання таких документів у кожному окремому випадку при поданні своїх пропозицій.

Коли є виправданим вимагати пояснювальні документи?

Головна служба Комісії має виправдати запит на пояснювальні документи. Ключове

¹⁴ Ці методичні вказівки замінюють інструкції, наведені у Записці від 20.12.2011 (Ares (2011) 1386838).

¹⁵ Заходи політики містяться у (1) спільній політичній декларації між Комісією та країною-членом (ОЖ 2011/С 369/02); та у (2) спільній декларації між ЄП, Радою та Комісією (ОЖ 2011/С 369/03).

питання, на яке потрібно відповісти, полягає в тому, чи є документ необхідним для того, щоб Комісія виконала своє завдання стосовно нагляду за транспонуванням директив.

Комісія має оцінити наступні моменти:

- складність відповідної директиви – чим складніше, тим більш ймовірно знадобиться пояснювальний документ;
- складність відповідної сфери з точки зору її транспонування в правову систему держав-членів;
- можливе додаткове адміністративне навантаження – чи розробляється вимога пропорційно до законодавчої ініціативи?

Комісія має бути впевнена, що цей документ є суттєвим для того, щоб вона могла виконати своє завдання стосовно нагляду за застосуванням законів ЄС. Для полегшення цієї оцінки служби Комісії мають розглянути наступні аспекти.

Пояснювальні документи, як правило, не потрібні, якщо повідомлення про окремі заходи стосовно транспонування самі по собі є в основному незрозумілими. Це зазвичай стосується:

- Директив, що містять лише одну або дуже обмежену кількість юридичних зобов'язань;
- Директив, що вносять поправки до однієї або дуже обмеженої кількості юридичних зобов'язань, що містяться в чинній Директиві;
- Директив, що стосуються чітко окреслених і не дуже зарегульованих областей на національному рівні.

Навпаки, пояснювальні документи зазвичай потрібні для:

- Рамкових директив;
- Директив з широкою сферою охоплення, що містять велику кількість юридичних зобов'язань;
- Директив, що спрямовані на повну гармонізацію сфери політики;
- Директив, що мають значний вплив або змінюють різні галузі національного законодавства.

Слід зазначити, що Комісія взяла на себе зобов'язання перед Європейським Парламентом також надавати обґрунтування усім випадкам, коли вона не вимагатиме пояснювальних документів (на додаток до сценарію прямих вимог, що містяться у політичних деклараціях). Хоча таке обґрунтування може бути меншим за розміром, ніж ті, що вимагають пояснювальних документів, воно також має базуватися на зазначених вище чинниках, що необхідно враховувати.

Обґрунтування пояснювальних документів у пропозиціях Комісії

В рамках пояснювального меморандуму слід підготувати обґрунтування для всіх нових пропозицій до Директив, включаючи делеговані акти.

У випадках, коли служби пропонують вимагати пояснювальні документи, до запропонованої директиви має бути безпосередньо включена стандартна декларативна частина:

«Відповідно до Спільної Політичної декларації держав-членів та Комісії щодо пояснювальних документів від 28 вересня 2011 р. держави-члени взяли на себе зобов'язання в окремих обґрунтованих випадках супроводжувати повідомлення стосовно їхніх заходів з транспонування одним або декількома документами, що пояснюють взаємозв'язок між компонентами директиви та відповідними частинами національних документів щодо транспонування».

Для всіх директив, які мають бути прийняті за допомогою процедури комітології, слід надавати обґрунтування для пояснювальних документів країнам-членам в усній формі під час засідань комітету (це може бути відображено у короткому звіті на засіданні комітету).

5. МОНІТОРИНГ РЕАЛІЗАЦІЇ

Оцінка дотримання¹⁶

Комісія зобов'язується проводити більш систематичний моніторинг реалізації директив¹⁷. Зокрема, це здійснюється шляхом проведення оцінки дотримання як транспонування, так і відповідності. Оцінка дотримання здійснюється двома етапами:

По-перше, служби проводять перевірку транспонування, оцінюючи стан транспонування відповідної директиви. Якщо директиви не будуть повністю транспоновані, служби пропонують розпочати процедуру порушення відповідно до статті 258 або, якщо мова йде про законодавчу Директиву, у поєднанні зі статтею 260 (3) ДФЄС¹⁸.

Як тільки буде завершена перевірка транспонування і наступні процедури порушення стосовно відсутності повідомлення про заходи щодо транспонування, служби мають негайно розпочати другий етап оцінки дотримання – перевірку відповідності, не виключаючи можливості розпочати перевірку відповідності щодо частин тих Директив, що вже були повністю транспоновані. Ця перевірка спрямована на отримання суттєвої картини відповідності законодавства країни-члену і Директиви.

Моніторинг застосування

Належна реалізація також передбачає моніторинг застосування законодавства на місцях. Це необхідно для забезпечення того, що заходи впроваджуються відповідно до наміченого, і для надання інформації з метою вживання корегувальних дій у випадку їхнього невиконання або у випадку виникнення непередбачених наслідків і т.д.

Комісія може вирішити, що «м'який» інструмент політики є кращим, ніж чисто законодавчий підхід (хоча вони можуть бути об'єднані). Це може включати добровільні угоди або інші форми самокорегування, які більш детально описані у керівництві стосовно політичних інструментів. У таких випадках також буде необхідним моніторити ефективність таких підходів відповідно до політичних/законодавчих принципів, на яких вони ґрунтуються, зобов'язань сторін та цілей цієї ініціативи.

¹⁶ Цей термін охоплює перевірку транспонування та відповідності

¹⁷ COM (2012) 746 остаточна версія.

¹⁸ Див. Повідомлення Комісії, Виконання статті 260(3) Угоди, ОЖ С12/02 від 15 січня 2011р., п. 7.

У наступному розділі надається більш детальна інформація про моніторинг наслідків в довгостроковій перспективі, що пов'язані з певним заходом.