



УДК 341.1 LAW OF INTERNATIONAL ORGANIZATIONS

О. А. Бєдова,
*аспірант кафедри державознавства і права,
Національна академія державного управління
при Президентіві України*

КОНТРОЛЬ, МОНІТОРИНГ ТА ОЦІНЮВАННЯ ЯК ПРОЦЕДУРИ ОРГАНІЗАЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ АДАПТАЦІЇ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ ДО ACQUIS ЄС

Стаття присвячена характеристиці контролю, моніторингу та оцінювання як процедур адаптації законодавства України до *acquis* ЄС, необхідних для здійснення її організаційного забезпечення.

Розглянуто поняття “контроль”, “моніторинг”, “оцінювання та “оцінка”, що сформувало розуміння відмінності між ними за певними характеристиками; застосовано об’єктно-предметний підхід в окресленні контролю, моніторингу та оцінювання як процедур адаптації законодавства, їх правового регулювання, учасників та стадій; представлено авторську порівняльну таблицю розглянутих процедур; виявлено проблеми в їх здійсненні та сформульовано основні пропозиції щодо їх розв’язання.

Ключові слова: контроль, моніторинг, оцінювання, адаптація законодавства, процедура адаптації законодавства України до *acquis* ЄС, стадії, учасники.

О. А. Biedova,
*Ph.D student of the State Study and Law Department,
National Academy for Public Administration
under the President of Ukraine*

© Бєдова О. А., 2018

DESCRIBING THE PROCEDURES OF CONTROL, MONITORING AND EVALUATION WITHIN ORGANISATIONAL SUPPORT FOR THE ADAPTATION OF UKRAINIAN LEGISLATION TO THE ACQUIS EU

The article is dedicated to characterizing control, monitoring and evaluation as procedures of the adaptation of Ukrainian legislation to *acquis* EU, which are necessary for implementation of its organizational support.

In this research the author describes notions “control”, “monitoring”, “evaluation”, that formed understanding of differences between them using certain characteristics; applies objective and subjective approach in describing control, monitoring and evaluation as procedure for the adaptation of Ukrainian legislation, their law regulation, participants and stages; presented the author’s comparative table of considered procedures; identifies problems of their implementation and formulated the main proposals on their solving.

Key words: control, monitoring, evaluation, adaptation of legislation, procedure for the adaptation of Ukrainian legislation to *acquis* EU, stages, participants.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв’язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Важливим в діяльності з адаптації законодавства є аналіз дотримання передбаченого порядку, реалізації сформованого плану дій та досягнення визначеної мети. Без здійснення цього аналізу будь-яка діяльність такого рівня втрачає своє значення серед суспільних, правових та політичних процесів країни, оскільки стає неможливим виміряти її вплив, ефективність та результативність.

У зв’язку з цим виникає необхідність існування чіткого порядку здійснення процедур контролю, моніторингу та оцінювання адаптації законодавства для забезпечення її правової реалізації, а також виконання завдань, передбачених Угодою про асоціацію Україна – ЄС.

На сьогодні неможливо визначити, на якому етапі перебуває процес адаптації законодавства для того, щоб привести його у відповідність із поставленими в Угоді про асоціацію завданнями. Причиною цього є те, що контроль, моніторинг та оцінювання не здійснюються належним чином. Така ситуація є наслідком відсутності формального їх закріплення та розподілення відповідальності між інституціями, які залучені в процес правового наближення. У статті встановлюються чіткі позиції в дослідженому питанні та наводяться пропозиції щодо розв’язання виявлених проблем.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Як свідчить аналіз наукових розробок, процедури контролю, моніторингу і оцінювання адаптації законодавства України до *acquis* ЄС як окремих предмет вивчення, так і як складова організаційного забезпечення адаптації законодавства не були предметом окремого дослідження. Питання процедурної діяльності органів влади розглядали Г.В.Атаманчук [1], Б.Гурне [7], Б.М.Лазарєв [14] та ін.; питання окремих процедур були предметом дослідження таких учених, як О.П.Полінець [16] (контроль); З.В.Гбур [6], (моніторинг); Керол Г.Вайс [13], Леслі А.Пал [15], Браун М.Пол [4] (оцінювання). Розробки цих науковців дають змогу скласти уявлення про сутність, стадії та учасників контролю, моніторингу й оцінювання як процедур організаційного забезпечення адаптації законодавства України до *acquis* ЄС.

Метою статті є окреслення контролю, моніторингу та оцінювання як процедур організаційного забезпечення адаптації законодавства; а її завданнями – визначення поняття кожної із зазначених процедур, на основі порівняльного аналізу виокремлення їх учасників і стадій, а також виявлення значення кожної з них для процесу адаптації законодавства.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Діяльність з адаптації законодавства та діяльність з виконання Угоди про асоціацію – взаємопов'язані, але водночас це процеси, що змістовно відрізняються. З одного боку (широкий підхід), адаптація законодавства є ширшим поняттям, оскільки, по-перше, вона розпочалася на 10 років раніше та здійснювалася в кореляції з Угодою про партнерство і співробітництво, а, по-друге, з 2014 р. вона передбачає виконання не тільки Загальнодержавної програми, а й Угоди про асоціацію, тобто на ці два документи спрямований фокус адаптації, однак, безумовно, вона ними не обмежується.

З другого боку (вузький підхід), адаптація законодавства має чіткі рамки, задані Угодою про асоціацію та її додатками, що дає підстави говорити про поширення сфери виконання Угоди про асоціацію на сферу адаптації законодавства. Така подвійна картина адаптації законодавства, на наш погляд, пояснюється етапністю цього процесу: у першому випадку йдеться про весь процес, у дру-

тому – лише про перший її етап як основну пріоритетну діяльність держави на сьогодні.

У зв'язку з цим, характеризуючи процедури адаптації законодавства, необхідним є звернення не тільки до нормативно-правових актів, які прийняті суто у сфері адаптації законодавства, а й ті, що спрямовані на регулювання діяльності з виконання Угоди про асоціацію.

Переходячи безпосередньо до предмета дослідження, необхідно зазначити, що процедура адаптації законодавства України до *acquis* ЄС – це формалізований логічний порядок дій із чіткими змістом, строками, відповідальними інституціями, взаємодією її учасників, створений з метою приведення регулювання праввідносин в Україні у відповідність із *acquis* ЄС [2, с. 8].

Серед процедур адаптації законодавства саме завдяки таким, як контроль, моніторинг та оцінка ефективності/результативності (оцінювання), виділення яких більшою мірою зумовлюється завданнями Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства ЄС (далі – Загальнодержавна програма) [2, с. 8], формується розуміння стану реалізації вимог актів у цій сфері та потреб у їх коригуванні.

Слід зазначити, що контроль, моніторинг та оцінювання є доволі близькими за своїм змістом процедурами, однак різницю між ними можна провести за такими критеріями, як мета, об'єкт, предмет та суб'єкти здійснення.

У науці державного управління під контролем розуміють “облік, спостереження за певним об'єктом або процесом, перевірка діяльності будь-якої організації або відповідальної особи, звітність, аналіз результатів їх діяльності, виконання стратегічних планів та вжиття певних заходів щодо їх коригування для досягнення необхідних результатів” [16, с. 11], зокрема заходів із розроблення і здійснення державної політики, виконання державних цільових програм, реалізації нормативно-правових актів [9, с. 255].

Моніторинг визначають як “постійне спостереження за будь-яким процесом з метою виявлення його відповідності бажаному результату чи первинним пропозиціям” [7, с. 2]. Основною метою моніторингу є отримання інформації для усунення невизначеності відносно цільових процесів та систем [9, с. 396].

Такі підходи дають змогу виокремити контроль та моніторинг як самостійні процедури організаційного забезпечення адаптації законодавства.

Говорячи про них у цьому контексті, потрібно мати на увазі кілька об'єктів та предметів, на які вони спрямовані. Так, об'єктами контролю є діяльність із виконання Угоди про асоціацію та діяльність із виконання Загальнодержавної програми. Відповідно предметами контролю є стан виконання зазначених документів.

Об'єктами моніторингу адаптації законодавства є діяльність із виконання планів (План заходів з імплементації Угоди про асоціацію від 17 вересня 2014 р. № 847-р; плани заходів щодо виконання Загальнодержавної програми (які не затверджуються з 2013 р.); розроблені органами виконавчої влади окремі плани заходів), а предметами моніторингу – стан виконання цих планів.

Залежно від рівня суб'єкта здійснення контроль та моніторинг можна поділити на зовнішній та внутрішній. Зовнішні процедури зумовлені закріпленням відповідних повноважень щодо їх здійснення за Радою асоціації (ст. 461 Угоди про асоціацію) [25], в яку входять представники ЄС. Цікавим є те, що порядок здійснення контролю та моніторингу Радою асоціації не закріплений у жодному доступному євроінтеграційному документі, що створює складність у розумінні її діяльності. Безумовно, Рада асоціації використовує надані Українською стороною звітні матеріали, однак необхідність здійснення незалежного аналізу спонукає до припущення про проведення нею окремого аналізу стану виконання Угоди про асоціацію та плану заходів з її імплементації. Зважаючи на специфіку правового регулювання діяльності Ради асоціації, у статті розкриваються лише внутрішні (національні) процедури контролю й моніторингу.

Переходячи до характеристики національного контролю, потрібно зауважити, що Загальнодержавна програма не містить завдань щодо його здійснення, однак передбачає повноваження Верховної Ради України (далі – ВРУ) в частині парламентського контролю, а саме заслуховування доповіді Координаційної ради про стан виконання Загальнодержавної програми [10]. З огляду на це положення можна стверджувати, що ВРУ здійснює контроль

лише щодо одного об'єкта – діяльності з виконання Загальнодержавної програми.

Кабінет Міністрів України (далі – КМУ) здійснює урядовий контроль у сфері адаптації законодавства в рамках своїх загальних повноважень (ч. 2 ст. 1, ст. 2 Закону України про КМУ) [23]. Об'єктом контролю КМУ є діяльність із виконання Угоди про асоціацію (в яку входять питання адаптації законодавства).

Варто зазначити, що КМУ як суб'єкт контролю у сфері адаптації законодавства здійснює його щодо органів, які адаптують законодавство, а не щодо самої адаптації. Прем'єр-міністр України у цьому самому сенсі контролює діяльність членів КМУ (зокрема профільного віце-прем'єр-міністра з питань європейської та євроатлантичної інтеграції України (далі – віце-прем'єр-міністр), та керівників інших центральних органів виконавчої влади (далі – ЦОВВ) (п. 2 ч. 1 ст. 42 ЗУ про КМУ) [23].

Виходячи з повноважень, окреслених вище, учасниками процедури контролю можна визначити Координаційну раду, яка готує (має готувати) щорічну доповідь [18], Верховну Раду України, яка її заслуховує, а також окремо Кабінет Міністрів України, Прем'єр-міністра і віце-прем'єр-міністра.

Відповідно до стадій цієї процедури в діяльності ВРУ передбачена підготовка щорічної доповіді, подання її Верховній Раді України, заслуховування, обговорення та прийняття Верховною Радою постанови про результати заслуховування щорічної доповіді з відповідними вказівками щодо здійснення необхідних заходів (парламентський контроль); а в діяльності КМУ – підготовка доповіді віце-прем'єр-міністра, заслуховування її на засіданні уряду, обговорення членами уряду (урядовий контроль).

Аналіз проходження цих стадій свідчить про те, що з 2004 р. (затвердження Загальнодержавної програми) доповіді щодо її виконання готувалися не регулярно або деякі наразі не є в доступі для ознайомлення. Зокрема, існують доповіді за 2006 [8], 2008, 2009, 2010 та 2012 р., жодна з яких не висвітлює аспект упровадження прийнятих актів, за які в них звітується.

Також відмічено, що за результатами заслуховування вищезазначених доповідей Верховною Радою України не було прийнято жодної постанови, що говорить про відсутність належної уваги парламенту до сфери адаптації законодавства в цілому.

Урядовий контроль у сфері адаптації законодавства здійснюється на засіданнях Кабінету Міністрів України в рамках виступів віце-прем'єр-міністра з доповідями, присвяченими виконанню Угоди про асоціацію. Один із таких виступів відбувся на засіданні уряду 31 травня 2017 р. [5]. На відміну від доповідей парламенту, урядові доповіді наразі висвітлюють інформацію про впровадження прийнятих нормативно-правових актів (далі – НПА) у рамках адаптації законодавства. Зокрема, на зазначеному засіданні доповідач інформувала про імплементацію 26 актів ЄС із запланованих у 2016 р. 130 актів.

Отже, проаналізувавши процедуру контролю адаптації законодавства, слід визначити як її проблему відсутність контролю в діяльності з виконання Загальнодержавної програми: щорічні доповіді не готуються через відсутність роботи Координаційної ради, а відповідно і не заслуховуються, не аналізуються для вживання необхідних заходів реагування.

Слід відмітити, що доповіді як парламенту, так і уряду, у сфері адаптації законодавства засновані на результатах іншої процедури – моніторингу. Відмінність моніторингу від контролю, крім зазначеного на початку статті, полягає також у його підході: моніторинг розглядається по відношенню до самої діяльності, а не до органів влади, які її здійснюють.

Ст. 475 Угоди про асоціацію визначає, що моніторинг це “безперервна оцінка прогресу у виконанні і впровадженні всіх заходів, які охоплюються Угодою” [25]. У продовження змісту даної норми зазначимо, що такі заходи передбачені в загальному Плані заходів з імплементації Угоди про асоціацію № 847-р [17].

Частина 2 ст. 475 визначає, що моніторинг включає оцінку наближення законодавства України до права Європейського Союзу, як це визначено в Угоді про асоціацію, у тому числі аспекти виконання та впровадження. Сторони можуть здійснювати цю оцінку індивідуально або, у разі згоди, спільно. Для полегшення процесу оцінки Україна, за необхідності, звітує ЄС про прогрес у наближенні до завершення перехідних періодів, установлених в Угоді про асоціацію. Процес звітності та оцінки, зокрема методи і періодичність оцінювання, враховує конкретні методи, визначені в Угоді, або рішення інституційних органів, створених відповідно

до цієї Угоди [25]. Рамки такого моніторингу встановлені першим об'єктом – діяльністю з виконання Угоди про асоціацію.

Щодо другого предмета моніторингу, який перебуває виключно в рамках діяльності з виконання Загальнодержавної програми, то потрібно почати з того, що дана програма зазначає необхідність проведення моніторингу виконання розроблених планів-графіків адаптації законодавства (V) та моніторингу імплементації актів законодавства України (VI) [10]. Відповідно до цих завдань, уповноважений центральний орган виконавчої влади у сфері адаптації законодавства України до *acquis* ЄС (далі – уповноважений ЦОВВ) разом із комітетом Верховної Ради України з питань європейської інтеграції має здійснювати даний моніторинг [10]. Координаційна рада, у свою чергу, уповноважена на розгляд стану реалізації плану заходів з виконання Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу [18].

Враховуючи те, що зазначений механізм не працює на практиці (Координаційна рада не діє та, відповідно, плани не розробляються), видається більш доречним у подальших дослідженнях мати на увазі моніторинг лише стосовно першого об'єкта – діяльності з виконання Угоди про асоціацію.

Отже, учасниками внутрішнього моніторингу визначені:

– щодо першого об'єкта (діяльності з виконання Угоди про асоціацію): Урядовий офіс з питань європейської та євроатлантичної інтеграції (далі – Урядовий офіс*), у Положенні про який означено, що він планує та здійснює моніторинг діяльності з виконання Угоди про асоціацію;

– щодо другого об'єкта (діяльності з виконання Загальнодержавної програми): Координаційна рада, яка щорічно планує діяльність з виконання Програми (у Положенні про Координаційну раду); уповноважений ЦОВВ та комітет Верховної Ради України з питань європейської інтеграції, передбачені Загальнодержавною програмою.

* З 24 жовтня 2017 р. почав формально діяти новий орган, створений постановою КМУ від 04 жовтня 2017 р. № 759 – Урядовий офіс координації європейської та євроатлантичної інтеграції, який ще не розпочав свою роботу через відсутність штату працівників. У статті цей орган як окремий не виділяється, але мається також на увазі при використанні спільного для обох офісів скорочення “Урядовий офіс”.

Усі ці учасники наділені повноваженням з планування та моніторингу, що, безумовно, створює хаос у виконанні заходів з адаптації законодавства в цілому.

Виходячи з повноважень відповідальних органів та логіки послідовності здійснення моніторингу його стадіями є: збирання інформації (звітів, пояснень, відповідей на запити тощо) про виконання планів, здійснення порівняльного аналізу планів та звітів, загальний звіт за результатами здійсненого аналізу, формування пропозицій і рекомендацій.

Аналіз дотримання зазначених стадій дає можливість зробити висновок, що процедура моніторингу адаптації законодавства проходить у рамках моніторингу виконання Угоди про асоціацію. Окремих звітів у сфері адаптації законодавства та виконання Загальнодержавної програми на сьогодні не існує. Однак питання адаптації є основними в діяльності з виконання зазначеної Угоди і займають, за нашим вимірюванням, близько 80% усього звіту. Так, майже кожний розділ звіту за 2016 р. починається з інформації про те, які НПА були прийняті, а які впроваджені відповідно до актів ЄС, необхідних для адаптування [11].

Варто зазначити, що періодичність проведення моніторингу та відповідно підготовки звітів не є чітко встановленою, оскільки “піврічні” звіти готували в 2015 р. – за 10 місяців (січень–жовтень), а в 2016 р. – за 5 місяців (січень–травень) [12]. Вважаємо, що строки звітності мають бути чітко встановлені на законодавчому рівні для того, щоб була можливість проаналізувати й оцінити за відповідним критерієм кількість, проблеми, їх вирішення та спрогнозувати розвиток ситуації з адаптації законодавства та виконання Угоди про асоціацію в цілому.

Цікавим є те, що назви звітів у період з 2014 по 2016 р. різняться. Деякі з них освітлюють стан виконання Порядку денного асоціації та Угоди про асоціацію, а інші стосуються лише останньої. Така вибірковість є незрозумілою, адже Порядок денний асоціації фактично діяв до набрання чинності Угоди про асоціацію, тобто до 1 вересня 2017 р., оскільки в першому розділі цього документа зазначено про його “транзитне” значення [20].

Правовою основою здійснення моніторингу першого об’єкта в рамках адаптації законодавства став новий Порядок про-

ведення планування, моніторингу та оцінки результативності виконання Угоди про асоціацію, затверджений постановою КМУ від 31 травня 2017 р. № 447 [21] (далі – Порядок планування). Відповідно, він стосується лише першого предмета – стану виконання планів з імплементації Угоди про асоціацію. Зміст його положень свідчить про наявність формалізованого порядку здійснення моніторингу та публікування його результатів. Якщо в частині адаптації законодавства брати до уваги лише план заходів, передбачений цим документом, тоді процедура моніторингу як така має додаткову до вже окреслених вище стадію – визначення “статусу виконання завдань та індикаторів плану заходів”, що конкретизує зміст процедури і її результат, однак поки що відрізняє стадії моніторингу першого об’єкта від другого.

Виходячи з вищевикладеного можна назвати такі проблеми процедури моніторингу:

об’єкт – діяльність із виконання Угоди про асоціацію:

– проблема полягає в тому, що станом на грудень 2017 р. інструмент планування ще не визначений остаточно: “багаторівнева” система з планів досі існує, незважаючи на вже розроблену інформаційну систему з єдиним для всіх органів планом. Відсутність працюючого узгодженого плану безпосередньо впливає на процедуру моніторингу, оскільки неможливо визначити стан виконання плану, що передбачає наявність інших планів, які не виконуються;

– відсутня чітко визначена періодичність здійснення моніторингу та підготовки відповідних звітів за результатами;

об’єкт – діяльність із виконання загальнодержавної програми:

– сама Загальнодержавна програма застаріла та потребує оновлення з урахуванням положень Угоди про асоціацію та інших НПА, які її стосуються, а також з урахуванням повноважень, які закріплені за Урядовим офісом як ключовим органом у сфері євроінтеграції;

– щорічні плани, передбачені Загальнодержавною програмою, за якими має здійснюватися моніторинг, не розробляються, що робить здійснення процедури моніторингу неможливим;

– відсутнє нормативно-правове закріплення окремого порядку моніторингу, або положення про його здійснення за Поряд-

ком планування, та відповідних повноважень органів влади в межах Загальнодержавної програми.

Зазначені проблеми спричиняють відсутність належного перебігу процедури моніторингу адаптації законодавства та їх спонтанний характер.

Наступною процедурою адаптації законодавства, виходячи із Загальнодержавної програми та логіки послідовності здійснення попередніх процедур, є оцінювання адаптації законодавства як діяльності в цілому, так і в рамках конкретних об'єктів моніторингу – виконання Загальнодержавної програми та Угоди про асоціацію.

Визначення та зміст поняття “оцінювання” неоднозначно використовується теоретиками та практикаками у сфері державного управління. У теорії державного управління оцінювання – це систематичний процес порівняння діяльності і/чи результатів виконання програми або політики з цілями, завданнями, комплексом явних або неявно виражених стандартів з метою внесення необхідних адміністративних чи політичних змін [9, с. 434]. Важливо відзначити, що “оцінка” та “оцінювання” – не тотожні поняття. Оцінку слід розуміти як висновок за результатами оцінювання чи характеристику відповідності визначеним заздалегідь показникам/параметрам, установленим стандартам [9, с. 435].

У практиці державного управління у сфері адаптації законодавства, а саме в нормативній її частині, частіше зустрічається термін “оцінка” [19; 21], а також терміни “ефективність” та “результативність”, не розрізняючи їх по змісту. Зазначене, на нашу думку, є наслідком, у тому числі, некоректного перекладу термінів іноземних джерел (*assessment, evaluation; efficiency, effectiveness*) при їх використанні в національному законодавстві.

В іноземних джерелах [4; 13; 15], як правило, поняття “оцінювання” використовують для назви процесу. Дослідження Керола Г.Вайса має назву “Оцінювання. Аналіз державної політики та програм”, а базове поняття “оцінювання” в ньому визначається як “систематична оцінка операцій та/або результатів програми чи політики у порівнянні з комплексом явних та неявних стандартів, з метою вдосконалення програм чи політики” [13].

Крім того, цікавим є те, що в іноземних джерелах зазначається про розділення оцінювання на певні класи, одним з яких,

нарівні з оцінюванням ефективності, є оцінювання впливу (тобто оцінювання результатів по відношенню до мети програми/політики) [15, с. 77]. Оцінювання ефективності базується на аналізі відношення вигід та витрат у межах діяльності, що у сфері адаптації законодавства не здійснюється.

Додатково відмітимо, що для нашого дослідження не є принциповим визначення співвідношення ефективності та результативності, оскільки сутність самої процедури оцінювання від різниці між ними не змінюється.

Варто також зазначити, що оцінювання як процедура стосується впливу діяльності (її результатів) на досягнення мети адаптації законодавства в процесі виконання Угоди про асоціацію та Загальнодержавної програми. З огляду на це вважаємо все ж таки доцільним при описі процедури адаптації законодавства використовувати більш коректний загальноприйнятий термін “оцінювання”.

Характеризуючи саму процедуру, необхідно визначити об’єкт та предмет, щоб чітко розуміти, що власне оцінюється в процесі адаптації законодавства.

Так, об’єктом оцінювання є діяльність з адаптації законодавства в цілому, а її предметом – ступінь досягнення поставлених цілей.

Переходячи до правового регулювання цієї процедури, необхідно відзначити, що окремого чіткого завдання з оцінювання Загальнодержавна програма не містить. Вважаємо, що водночас із закріпленими в ній завданнями контролю й моніторингу у новій програмі має бути передбачено й завдання з оцінювання. Правовою основою здійснення оцінювання в цій сфері, зважаючи на назву, мав би стати далі – Порядок планування, однак його зміст свідчить про відсутність порядку “оцінки результативності”.

Станом на грудень 2017 р. повноваження щодо оцінювання здійснює Урядовий офіс у частині проведення оцінки ефективності виконання завдань у сфері європейської та євроатлантичної інтеграції, підготовка за її результатами та подання Прем’єр-міністрові України, віце-прем’єр-міністрам України висновків та рекомендацій. Оцінка ефективності у сфері європейської інтеграції, у тому числі з виконання Угоди про асоціацію, визначається одним з основних завдань Урядового офісу (п. 3) [19].

Ураховуючи відокремлений характер діяльності з оцінювання, а також її вагомі наслідки для всього процесу адаптації законодавства, вона, на наш погляд, може бути визначена як самостійна процедура процесу приведення у відповідність законодавства України із правом ЄС, та може здійснюватися як під час виконання певного завдання/зобов'язання/етапу, так і після завершення діяльності щодо його (або діяльності в цілому) виконання.

Учасниками такої процедури є Урядовий офіс та передбачений лише в Загальнодержавній програмі уповноважений ЦОВВ. Крім національних інституцій зовнішньою інституцією є Рада асоціації: ст. 475 Угоди визначає, що оцінка наближення законодавства України до права Європейського Союзу входить у моніторинг [25], який, як вже зазначалося, здійснюється Радою асоціації.

Зазначену оцінку можна частково бачити в прес-релізах засідань Ради асоціації, останнє з яких відбулося 19 грудня 2016 р. [22]. Крім цієї інформації щодо результатів оцінки наближення законодавства Радою асоціації немає доступних джерел, які б детально освітлювали як саму оцінку наближення, так і моніторинг виконання Угоди про асоціацію.

Суміжний характер процедур моніторингу та оцінювання також прослідковується в стадіях оцінювання. Вони є схожими на ті, які проходить процедура моніторингу, але відрізняються в частині того, відносно чого здійснюється аналіз при порівнянні (результат – мета/проблема, а не виконані – заплановані заходи). Так, можна сформулювати такі стадії оцінювання: збирання інформації про стан діяльності (яка виконується під час процедури моніторингу), аналіз впливу результатів на досягнення поставлених цілей, підготовка висновку за результатом оцінювання із виробленими рекомендаціями, внесення змін (за необхідності) в процес реалізації діяльності.

Станом на грудень 2017 р. оцінювання (аналіз впливу результатів на досягнення мети) у сфері адаптації законодавства щодо виконання як Загальнодержавної програми, так і Угоди про асоціацію не здійснюється. У більшості звітів про виконання Порядку денного асоціації (далі – ПДА) та Угоди про асоціацію зазначається, що “звіт є оцінкою Української Сторони та містить огляд найважливіших заходів і результатів виконання ПДА та Угоди про

асоціацію” [12]. Однак аналіз змісту свідчить про те, що ця оцінка є лише результатом моніторингу і не містить самого аналізу впливу цих результатів на досягнення мети, як це має бути.

Затверджений Порядок планування має новий підхід у процедурах моніторингу та оцінювання. Під “оцінкою результативності”, використовуючи інформаційну систему, мається на увазі визначення ступеня досягнення результатів, які формуються під час планування, виходячи з таких показників, як індикатори та результати. Індикатором визначено складову завдання, яке є сукупністю дій, що призначені для реалізації самого завдання плану заходів з виконання Угоди; а результатом – кінцеву мету реалізації завдання.

У зв’язку із тим, що зазначена інформаційна система ще офіційно не представлена, станом на грудень 2017 р. приклади здійснення моніторингу та оцінювання за цим порядком відсутні. Незважаючи на це, на нашу думку, затвердження Порядку планування є важливим кроком для формалізації вказаних процедур діяльності з виконання Угоди про асоціацію та адаптації законодавства, а також для запровадження нового, більш сучасного, підходу в їх здійсненні. Однак документ міг набути більшого значення, якщо в ньому знайшлося б місце для деталізації вже закріплених процедур, а також формалізації оцінювання діяльності з виконання Угоди про асоціацію.

На підставі проведеного аналізу можна виокремити такі проблеми процедури оцінювання:

об’єкт – діяльність із виконання Угоди про асоціацію:

– відсутність здійснення повноцінного оцінювання та визначення, у якій точці перебуває Україна на шляху до досягнення мети в адаптації законодавства;

– відсутність чітко визначених стадій здійснення оцінювання, які необхідно прописати в Порядку планування. Це дасть змогу перевести наукову та практичну дискусію щодо оцінювання адаптації законодавства в правове поле і створить можливість контролювати його виконання з боку державних органів влади та громадськості;

об’єкт – діяльність із виконання Загальнодержавної програми:

– відсутність проведення оцінювання окремо щодо виконання програми.

Порівняння контролю, моніторингу та оцінювання як процедур адаптації законодавства

	Контроль	Моніторинг	Оцінювання
1	2	3	4
Мета	– Установлення відповідності діяльності з адаптації законодавства, передбаченій в законі/політиці/ програмі (<i>“діяльність – закон/програма”</i>)	Тактична мета: – відслідковування виконання плану для поточного коригування діяльності та/ або подальшої оцінки отриманої інформації (<i>“діяльність – план”</i>)	Стратегічна мета: – перевірка ефективності та результативності розв’язання через адаптацію законодавства проблем та досягнення цілей адаптації законодавства (<i>“діяльність – проблема/мета”</i>)
Об’єкт	Діяльність з адаптації (зокрема діяльність з виконання Угоди та ЗП)	Діяльність з адаптації (зокрема діяльність із виконання Плану № 847-р та планів заходів із виконання ЗП)	Діяльність з адаптації (через діяльність із виконання Угоди)
Предмет	– Стан виконання Угоди; – Стан виконання Загальнодержавної програми; – дотримання законодавства	– Стан виконання Плану з реалізації Угоди №847 – Стан виконання інших планів ЦОВВ з реалізації Угоди; – Стан виконання Плану з реалізації ЗП (яких немає з 2013 р.)	– Ступінь впливу результатів на досягнення мети
Періодичність	Під час (щорічно) та після здійснення адаптації законодавства	Регулярно під час здійснення адаптації законодавства (щоквартально ¹)	На певних етапах: до, під час, після здійснення адаптації законодавства (щоквартально ²)

¹ Постанова КМУ від 31 травня 2017 р. № 447.

² Там само.

1	2	3	4
Правове регулювання	<ul style="list-style-type: none"> – Угода про асоціацію – Загальнодержавна програма; – Регламент ВРУ; – ЗУ Про КМУ 	<ul style="list-style-type: none"> – Угода про асоціацію; – Загальнодержавна програма; – Положення про Координаційну раду; – Положення про Урядовий офіс; – Порядок планування, моніторингу та оцінки результативності від 31 травня 2017 р. 	<ul style="list-style-type: none"> – Угода про асоціацію; – Положення про Урядовий офіс; – Порядок планування, моніторингу та оцінки результативності від 31 травня 2017 р. (лише формально)
Учасники	<ul style="list-style-type: none"> – Координаційна рада (готує щорічну доповідь); – Верховна Рада України (заслуховує доповідь); – Кабінет Міністрів України (як окремо, так і через Прем'єр-міністра і Віце-прем'єр-міністра); – Рада асоціації 	<ul style="list-style-type: none"> – Координаційна рада (щорічно планує діяльність з виконання Програми); – Урядовий офіс (планує та здійснює моніторинг діяльності з виконання Угоди про асоціацію); – Уповноважений ЦОБВ; – Рада асоціації 	<ul style="list-style-type: none"> – Урядовий офіс; – Уповноважений ЦОБВ; – Рада асоціації
Стадії	<p><u>Парламентський контроль:</u></p> <p>(1) підготовка щорічної доповіді, (2) подання Верховній Раді України, (3) її заслуховування, (4) обговорення та (5) прийняття Верховною Радою постанови про результати заслуховування щорічної доповіді;</p> <p><u>урядовий контроль:</u></p> <p>(1) підготовка доповіді Віце-прем'єр-міністра, (2) заслуховування її на засіданні Уряду, (3) обговорення членами Уряду; (4) вжиття заходів</p>	<p>(1) збирання інформації (звіти, пояснення, відповіді на запити тощо) про виконання планів, (2) здійснення порівняльного аналізу отриманої інформації з планом, (3) висновок за результатами здійсненого аналізу, (4) формування пропозицій та рекомендацій, (5) внесення змін (у разі потреби) в процесі реалізації діяльності</p>	<p>(1) збирання інформації про стан діяльності та досягнутих результатів, (2) аналіз результатів моніторингу відносно досягнення поставлених цілей та їх впливу на розв'язання проблеми, (3) підготовка висновку за результатом оцінки із виробленими рекомендація, (4) внесення змін (у разі потреби) в процесі реалізації діяльності</p>

Висновки. Контроль, моніторинг та оцінювання є невід’ємними процедурами адаптації законодавства, адже завдяки їм стає можливим відслідковувати прогрес у виконанні зобов’язань України в частині наближення законодавства, а також вчасно реагувати на динамічну ситуацію в країні.

Досліджені процедури адаптації законодавства змістовно відрізняються за предметом аналізу діяльності (щодо законодавства, плану і звіту та отриманих результатів) і можливістю внесення змін в існуючий план на підставі отриманих висновків.

Аналіз здійснення процедур контролю, моніторингу та оцінювання адаптації законодавства свідчить про те, що станом на грудень 2017 р. їх правове та організаційне забезпечення побудоване лише в рамках діяльності з виконання Угоди про асоціацію (першого об’єкта). Для вдосконалення перебігу процедур за цим напрямом необхідно доопрацювати Порядок планування та забезпечити його виконання.

Діяльність із виконання Загальнодержавної програми як другий об’єкт цих процедур не здійснюється, оскільки сама програма вже не відповідає сучасним потребам та викликам у цій діяльності. Зважаючи на це, необхідно затвердити нову національну програму адаптації законодавства, чітко передбачивши в її положеннях завдання зі здійснення контролю, моніторингу та оцінювання, які мають бути забезпечені відповідними повноваженнями і порядком їх здійснення (або окремо, або з посиланням на Порядок планування). Також необхідним є визначення одного органу, відповідального за адаптацію законодавства, – Урядового офісу – та формальна ліквідація Координаційної ради й уповноваженого ЦОВВ. Окреслені зміни мають, у тому числі, внести ясність у співвідношення діяльності з адаптації законодавства та діяльності з виконання Угоди про асоціацію.

Перспективи подальших наукових розвідок. У подальших дослідженнях необхідним є дослідити досвід країн-членів ЄС у частині здійснення ними процедур адаптації (апроксимації) свого законодавства до *acquis* ЄС.

Список використаних джерел

1. Атаманчук Г. В. Государственное управление (организационно-функциональные вопросы) : учеб. пособие / Г. В. Атаманчук. – М. : ОАО “НПО “Экономика”, 2000. – 302 с. – (Энциклопедия управленческих знаний).
2. Бедова О. А. Нормотворчість, експертиза на відповідність, переклад і планування як процедури організаційного забезпечення адаптації законодавства України до *acquis* ЄС / О. А. Бедова // *Wschodnioeuropejskie Czasopismo Naukowe (East European Scientific Journal)*. – Варшава. – 2017. – № 9 (25). – Ч. 3. – С. 7–12 (8).
3. Бедова О. А. Сутність організаційного забезпечення адаптації законодавства України до *acquis* ЄС / О. А. Бедова // *Інвестиції: практика та досвід*. – 2017. – № 6. – С. 117–120.
4. Браун М. Пол. Посібник з аналізу державної політики : пер. з англ. / Пол М. Браун. – Київ : Основи, 2000. – 243 с.
5. Відеозапис засідання Кабінету Міністрів України від 31 трав. 2017 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.youtube.com/watch?v=7Sdl8hqKrjc>.
6. Гбур З. В. Вдосконалення моніторингу в системі державного управління : автореф. дис. ... канд. наук держ. упр. : 25.00.02 / Гбур Зоряна Володимирівна ; Львів. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – Львів, 2007. – 21 с.
7. Гурне Б. Державне управління / Б. Гурне ; пер. з фр. В. Шовкуна. – Київ : Основи, 1993. – 165 с.
8. Доповідь про стан виконання Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу за 2006 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://minjust.gov.ua/news/ministry/dopovid-pro-stan-vikonannya-zagalnoderjavnoi-programi-adaptatsii-zakonodavstva-ukraini-do-zakonodavstva-evropeyskogo-soyuzu-6877>.
9. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Т. 2: Методологія державного управління / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. П. Сурмін (співголова), П. І. Надолішній (співголова) та ін. – Київ : НАДУ, 2011. – 692 с.
10. Загальнодержавна програма адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, затверджена За-

коном України від 18 берез. 2004 р. № 1629-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1629-15>

11. Звіт про виконання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом в 2016 році [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://sts.rda.gov.ua/images/Investor/Zwit_1_10.pdf.

12. Звіти про виконання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.kmu.gov.ua/ua/evropejska-integraciya/vikonannya-ugodi-pro-asociaciyu/zviti-pro-vikonannya-ugodi-pro-asociaciyu>.

13. Керол Г. Вайс. Оцінювання. Методи дослідження програм та політики / Керол Г. Вайс ; пер. з англ. Р. Ткачука та М. Корчинської / за наук. ред. О. Кілієвича. – Київ : Основи, 2000. – 671 с.

14. Лазарев Б. М. Управленческие процедуры / Б. М. Лазарев. – М. : Наука, 1988. – 272 с.

15. Леслі А. Пал. Аналіз державної політики / Леслі А. Пал ; пер. з англ. Івана Дзюба. – Київ : Основи, 1999. – 422 с.

16. Полінець О. П. Контроль в державному управлінні України: теоретико-організаційні питання : автореф. дис. ... канд. наук держ. упр. : 25.00.01 / Полінець Олександр Петрович ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – Київ, 2003. – 20 с.

17. 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, затверджений розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17 верес. 2014 р. № 847-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/847-2014-%D1%80>.

18. Положення про Координаційну раду з адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України від 15 жовт. 2004 р. № 1365 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1365-2004-%D0%BF#n45>.

19. Положення про Урядовий офіс з питань європейської та євроатлантичної інтеграції Секретаріату Кабінету Міністрів України, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 13 серп. 2014 р. № 346 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/346-2014-%D0%BF>.

20. Порядок денний асоціації Україна – ЄС для підготовки та сприяння імплементації Угоди про асоціацію (дата набрання чинності 23 листоп. 2009 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_990.

21. Порядок планування, моніторингу та оцінки результативності виконання Угоди про асоціацію, затверджений постановою від 31 трав. 2017 р. № 447. – Б. м., б. р.

22. Прес-реліз за результатами третього засідання Ради асоціації Україна – ЄС [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://new.kmu.gov.ua/ua/yevropejska-integraciya/vikonannya-ugodi-pro-asociaciyu/dvostoronni-organi-asociaciyi-ukrayina-yes/rada-asociaciyi>.

23. Про Кабінет Міністрів України [Електронний ресурс] : Закон України від 27 лют. 2014 р. № 794-VII. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/794-18/page3>.

24. Про Урядовий офіс з питань європейської та євроатлантичної інтеграції [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 13 серп. 2014 р. № 346. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/346-2014-%D0%BF>.

25. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, ратифікована із заявою Законом № 1678-VII від 16 верес. 2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.

References

1. Atamanchuk H.V. Hosudarstvennoe upravlenye (orhanyzatsyonno-funktsyonal'nye voprosy): Uchebnoe posobyе [State management (organizational and functional issues): Manual], Moscow: ОАО “NPO “Ekonomyka”, 2000, 302 p. (Entsyklopedyya upravlencheskykh znanyy).

2. Biedova O.A. Normotvorchist', ekspertyzna na vidpovidnist', pereklad i planuvannya yak protsedury orhanizatsiynoho zabezpechennya adaptatsiyi zakonodavstva Ukrayiny do acquis EU [Describing the procedures of law making, compliance assessment, translation and planning within organisational support for the adaptation of Ukrainian legislation to the acquis EU] / O.A. Biedova // Wschodnioevropejskie Czasopismo Naukowe (East European Scientific Journal), Varshava, 2017, N 9 (25), vol. 3, pp. 7 – 12 (8).

3. Biedova O.A. Sutnist' orhanizatsiynoho zabezpechennya adaptatsiyi zakonodavstva Ukrayiny do acquis EU [Essence of an organizational support of Ukrainian legislation approximation to acquis EU] // Investytsiyi: praktyka ta dosvid, 2017, N 6, pp. 117–120.

4. Braun M. Pol. Posibnyk z analizu derzhavnoyi polityky [Manual on analysis of public policy] / Translation English-Ukrainian, Kyiv, Osnovy, 2000, 243 p.

5. Videozapys zasidannya Kabinetu Ministriv Ukrayiny vid 31 travnya 2017 roku [Video record of the session of the Government of Ukraine, May 31, 2017] // <https://www.youtube.com/watch?v=7Sdl8hqKrjc>.

6. Hbur Z.V. Vdoskonalennya monitorynhu v systemi derzhavnoho upravlinnya [Improvement of the monitoring in the system of public management]: abstract of PhD Thesis: 25.00.02 / Hbur Zoryana Volodymyrivna // Lviv Rigional Institutte of Public Administration of the National Academy for Public Administration under the President of Ukraine, L'viv, 2007, 21 p.

7. Gurne B. Derzhavne upravlinnya [State management]. Frensh-Ukrainian translation of V. Shovkuna, Kyiv, Osnovy, 1993, 165 p.

8. Dopovid' pro stan vykonannya Zahal'noderzhavnoyi prohramy adaptatsiyi zakonodavstva Ukrayiny do zakonodavstva Yevropeys'koho Soyuzu za 2006 [Report on the state of fulfilment of the State Program of adaptation of Ukrainian legislation to legislation of EU for 2006] // <https://minjust.gov.ua/news/ministry/dopovid-prostan-vikonannya-zagalnoderjavnoi-programi-adaptatsii-zakonodavstva-ukraini-do-zakonodavstva-evropeyskogo-soyuzu-6877>.

9. Entsyklopediya derzhavnoho upravlinnya: u 8 t. [Encyclopedia of public management: in 8 vol.] / vol. 2: Metodolohiya derzhavnoho upravlinnya [Methodology of public management] / National Academy for Public Administration under the President of Ukraine; scientific editing collective: Yu. P. Surmin (co-head), P. I. Nadolishniy (co-head) and other, Kyiv: NADU, 2011, 692 p.

10. State Program of adaptation of Ukrainian legislation to legislation of EU, approved by the Law of Ukraine dated from March 18, 2004, N 1629-IV. Regime of access: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1629-15>.

11. Report on fulfilment of the EU-Ukraine Association Agreement in 2016. Regime of access: http://strda.gov.ua/images/Investor/Zwit_1_10.pdf.

12. Reports on fulfilment of the EU-Ukraine Association Agreement in 2016. Regime of access: <https://www.kmu.gov.ua/ua/yevropejska-integraciya/vikonannya-ugodi-pro-asociaciyu/zviti-pro-vikonannya-ugodi-pro-asociaciyu>.

13. Carol H. Weiss. Otsinyuvannya. Metody doslidzhennya proham ta polityky [Evaluation. Research methods of program and policy] / Kerol H. Vays / English-Ukrainian translation of R. Tkachuka and M. Korchyns'koyi / scientific editing of O. Kiliyevycha, Kyiv, Osnovy, 2000, 671 p.

14. Lazarev B.M. Upravlencheskye protsedury [Managerial procedures] / B.M Lazarev, Moscow, Nauka, 1988, 272 p.

15. Leslie A. Pal. Analiz derzhavnoyi polityky [Analysis of public policy] / Lesli A. Pal / English-Ukrainian translation of Ivana Dzyuba, Kyiv, Osnovy, 1999, 422 p.

16. Polinets O.P. Kontrol v derzhavnomu upravlinni Ukrayiny: teoretyko-orhanizatsijni pytannya [Control in public management of Ukraine: theoretic and organizational issues]: abstract of PhD Thesis: 25.00.01 / Polinets Oleksandr Petrovych // National Academy for Public Administration under the President of Ukraine, Kyiv, 2003, 20 p.

17. Action plan on implementation of the EU-Ukraine Association Agreement for 2014-2017, approved by the Act of the Government of Ukraine, dated from September 17, 2014, N 847-p. Regime of access: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/847-2014-%D1%80>.

18. Regulation on the Coordination Council on adaptation of Ukrainian legislation to legislation of EU, approved by the Act of the Government of Ukraine, dated from October 15, 2004, N 1365. Regime of access: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1365-2004-%D0%BF#n45>.

19. Regulation on Governmental Office on European and EuroAtlantic Integration of the Secretariat of the Cabinet of Ministers of Ukraine, approved by the Act of the Government of Ukraine, dated from August 13, 2014, N 346. Regime of access: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/346-2014-%D0%BF>.

20. Agenda of EU-Ukraine association for preparation and facilitation the Association Agreement implementation (in force from No-

vember 23, 2009). Regime of access: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_990.

21. Order of planning, monitoring and evaluation of effectiveness of fulfilment of the EU-Ukraine Association Agreement, approved by the Act of the Government of Ukraine, dated from May 31, 2017, N 447.

22. Press release of the third session of the EU-Ukraine Association Council. Regime of access: <https://new.kmu.gov.ua/ua/yevropejska-integraciya/vikonannya-ugodi-pro-asociaciyu/dvostoronni-organi-asociaciyi-ukrayina-yes/rada-asociaciyi>.

23. On the Cabinet of Ministers of Ukraine: the Law of Ukraine, date from February 27, 2014, N 794-VII. Regime of access: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/794-18/page3>.

24. On the Governmental Office on European and Euroatlantic Integration of the Secretariat of the Cabinet of Ministers of Ukraine: the Act of the Government of Ukraine, dated from August 13, 2014, N 346. Regime of access: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/346-2014-%D0%BF>.

25. EU-Ukraine Association Agreement, ratified by the Law of Ukraine N 1678-VII September 16, 2014.

Summary

Problem setting. For today, it is impossible to define the stage of the process of adaptation of Ukrainian legislation in order to make it in line with tasks set in the EU – Ukraine Association Agreement (AA). The reason of it is that control, monitoring and evaluation, as procedures of legal adaptation, are not implemented appropriately. This situation is a consequence of the lack of necessary regulation and distribution of responsibility between institutions involved to the legal approximation. This article is aimed at setting accurate positions in researched issue and developing proposals on solving identified problems.

Accordingly, the aim of the research is pointing the control, monitoring and evaluation as procedures of organizational support of legal approximation.

The main content. In this research the author describes notions “control”, “monitoring”, “evaluation”, that forms understanding of differences between them using certain characteristics; applies objective and subjective approach in describing control, monitoring and evaluation as procedure for the adaptation of Ukrainian legislation, their law regulation, participants and stages; presented the author’s comparative

table of considered procedures; identifies problems of their implementation and formulated the main proposals on their solving.

Conclusion. The control, monitoring and evaluation are inalienable procedures of legal approximation, since due to them it becomes possible to follow the progress in fulfilment of Ukrainian obligations in the part of legal approximation, and react on dynamic situation of the country in time. Researched legal approximation procedures meaningfully differs in subject of activity analysis and possibility of making changes in existed plan on the bases of got findings.

The analysis of implementation of control, monitoring and evaluation in the sphere of approximation is evidence of the situation that as of December 2017 their legal and organizational support is built only in the framework of activity on AA implementation (the first object). In order to improve these procedures within this object it is necessary to finalize the Order of planning* and ensure of its implementation.

The activity on fulfilment of the State program** as the second object of these procedures is not practiced, since the program does not address current needs and challenges of this activity. Taking this into account, it is necessary to approve a new national program of legal approximation, clearly stipulate in their provisions tasks on implementing control, monitoring and evaluation that should be supported with appropriate responsibilities and algorithm of their implementation (separately or referring to the Order of planning). In addition, one body should be defined to be responsible for the approximation; the Coordination Council and authorized central executive authority on adaptation should be formally eliminated. Additionally, pointed changes are to clarify a correlation of activities on legal approximation and AA implementation.

* Order of planning, monitoring and evaluation of effectiveness of fulfilment of the EU-Ukraine Association Agreement, approved by the Act of the Government of Ukraine, dated from May 31, 2017, N 447.

** State Program of adaptation of Ukrainian legislation to legislation of EU, approved by the Law of Ukraine dated from March 18, 2004, N 1629-IV.