



USAID
ВІД АМЕРИКАНСЬКОГО НАРОДУ

ІНТЕРНЬЮЗ
У К Р А І Н А

РАДА
НАСТУПНЕ ПОКОЛІННЯ



АНАЛІТИЧНЕ ДОСЛІДЖЕННЯ

Порядок розгляду та ухвалення
євроінтеграційних законопроектів
у Верховній Раді України



Порядок розгляду та ухвалення євроінтеграційних законопроектів у Верховній Раді України

АНАЛІТИЧНЕ ДОСЛІДЖЕННЯ

1. Стан справ та ідентифіковані проблеми

Після Революції гідності 2014 р. розпочався новий етап євроінтеграційного процесу в Україні. Того ж року було підписано та ратифіковано Угоду про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами. До лютого 2022 року процес європейської інтеграції та адаптації правової системи України до права ЄС (acquis ЄС) йшов досить повільно та зі значними затримками, попри закріплення в Конституції України курсу на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та Організації Північноатлантичного договору у 2019 році.

Після повномасштабного вторгнення росії у лютому 2022 року, політичний дискурс в країнах та інституціях ЄС почав змінюватися в сторону прискорення вступу України до ЄС. Зокрема, 28 лютого 2022 року Україна подала офіційну заявку на членство в ЄС, а 23 червня 2022 року на саміті лідери країн-членів підтримали надання Україні статус кандидата на членство в ЄС. 1 липня 2022 року Президент, Прем'єр-міністр та Голова Парламенту підписали спільну заяву про досягнення повноправного членства України в ЄС, в якій засвідчили єдність всіх гілок влади та рішучість у досягненні європейської перспективи України.

29 липня 2022 Верховна Рада України прийняла Постанову № 7595 «Про

деякі заходи щодо виконання зобов'язань України у сфері європейської інтеграції» (далі – Постанова 7595). Метою прийняття постанови є створення належних умов для імплементації положень Угоди, удосконалення окремих аспектів законодавчої процедури з метою створення оптимальних механізмів опрацювання законопроектів, спрямованих на адаптацію законодавства України до положень права Європейського Союзу (*acquis* ЄС), виконання міжнародно-правових зобов'язань України у сфері європейської інтеграції.

У 2016 році Місія Європейського Парламенту з оцінки потреб під головування Пета Кокса аналізуючи діяльність українського парламенту визначила основні слабкі місця: необхідність оновлення основного законодавства; підвищення інституційної спроможності та координації. За результатами було надано низку рекомендацій стосовно посилення Верховної Ради України в частині забезпечення наближення українського законодавства до права Європейського Союзу (рекомендації №№ 30-34).

Так, з огляду на попередній досвід українських інституцій у питаннях Європейської інтеграції варто відзначити існування низки проблем, які потребують вирішення задля забезпечення ефективності євроінтеграційного процесу.

У серпні 2022 року запрацювала Робоча група з реформування парламентського права, створена в кінці 2021 року. За участі експертів ЦППР та Проєкту RANG було розроблено проєкт Пропозицій щодо реформування взаємодії Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України, з метою функціонування законодавчого процесу «від початку до кінця» та посилення парламентського контролю за діяльністю виконавчої влади. Одна із частин пропозицій стосується особливості внесення, розгляду та ухвалення євроінтеграційних законів, в якій ідентифіковано проблеми:

- 1) звичайна законодавча процедура не задовольняє вимогам щодо необхідних темпів ухвалення євроінтеграційних законів;
- 2) відповідно до статті 83 Конституції України порядок роботи Верховної Ради України встановлюється Конституцією України та Регламентом Верховної

Ради України, тому без внесення змін до Регламенту ВРУ норми Постанови № 7595 можуть застосовуватись вибірково та несистемно;

- 3) Постанова № 7595 передбачає розгляд у другому та наступних читаннях у Комітеті з питань інтеграції України до Європейського Союзу тільки євроінтеграційних законопроектів, тому Комітет не зможе надати свій висновок до другого читання на законопроект, який не був євроінтеграційним у першому читанні, а до другого читання в нього було внесено пропозиції, що суперечать зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції;
- 4) поза увагою Постанови № 7595 залишено деякі інші проблеми посилення інституційної спроможності ВРУ забезпечувати курс держави на членство у ЄС – забезпечення пріоритетності та плановості розгляду євроінтеграційних законопроектів, оновлення застарілого Закону «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» та інші;
- 5) відсутні процедурні вимоги стосовно проведення консультацій з інституціями ЄС з окремих проєктів нормативно-правових актів, коли це передбачено відповідними зобов'язаннями, Регламент ВРУ не передбачає жодних процедур погодження законопроектів з Європейською Комісією.
- 6) Постанова № 7595 запроваджує норму стосовно того, що законопроект щодо імплементації положень ЄС або виконання євроінтеграційних зобов'язань України може бути ухвалений ВРУ в другому читанні у разі, якщо Кабінет Міністрів України (КМУ) надав позитивний висновок про відповідність законопроекту 1) актам права ЄС та 2) зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції. Водночас така норма не існувала в жодній країні-кандидаті у члени ЄС і може створити небажані й негативні результати та не обов'язково сприятиме покращенню відповідності законодавства України актам права ЄС у випадках запровадження «необов'язкових» положень директив чи регламентів ЄС, при можливості імплементації актів права ЄС із винятками на період до вступу України в ЄС, при запровадженні положень, що можуть бути узгоджені зі стороною ЄС у рамках переговорів щодо вступу в ЄС, або при імплементації норм, які спричинять значні збитки для громадян України та вітчизняного бізнесу за можливості імплементації лише частини відповідних актів права ЄС.

Окрім того, відсутність ефективної комунікації на адміністративному та

політичних рівнях законодавчої та виконавчої влади породжує асинхронність процесу європейської інтеграції, а «законодавчий спам» не дає можливості оперативно ухвалювати урядові ініціативи з наближення українського законодавства до законодавства ЄС.

Таким чином, існує необхідність системного перегляду ролі Парламенту у процесі євроінтеграції та співпраці з Кабінетом Міністрів України щодо ухвалення та експертизи законопроектів з наближення українського законодавства до законодавства ЄС. У тому числі актуальним є внесення змін до Регламенту Верховної Ради України.

2. Законопроект № 8242: юридичний аналіз

28 листопада 2022 р. у Верховній Раді України зареєстрували проект Закону про внесення змін до Регламенту Верховної Ради України щодо внесення, розгляду та прийняття законопроектів, спрямованих на адаптацію законодавства України до положень права Європейського Союзу (acquis ЄС) в частині виконання міжнародно-правових зобов'язань України у сфері європейської інтеграції (реєстр. [№ 8242](#)).

Ініціаторами законопроекту є Руслан Стефанчук, Голова Верховної Ради України; Олександр Корнієнко, Перший заступник Голови Верховної Ради України; Олена Кондратюк, Заступник Голови Верховної Ради України.

У [пояснювальній записці](#) до законопроекту сказано, що законопроект ставить перед собою ціль унормувати на законодавчому рівні уніфіковані процедури опрацювання законопроектів, спрямованих на адаптацію законодавства України до положень права Європейського Союзу в частині виконання міжнародно-правових зобов'язань України у сфері європейської інтеграції, а також створити умови для максимального забезпечення взаємодії всіх суб'єктів права законодавчої ініціативи при розгляді євроінтеграційних ініціатив.

Законопроект передбачає такі зміни до статей 20, 30, 31, 78, 90, 91, 92, 93, 94, 96, 102, 110, 111, 115, 116, 117, 118, 119, 140, 145 Регламенту Верховної Ради України:

- включення до порядку денного сесії Верховної Ради України позачергового без голосування законопроектів, спрямованих на адаптацію законодавства України до положень права (acquis) Європейського Союзу;
- можливість подання додаткових супровідних документів до таких законопроектів як під час їх реєстрації, так і на всіх наступних стадіях проходження у парламенті, зокрема, передбачає зобов'язання під час реєстрації додавати постатейну таблицю відповідності законопроекту положенням права ЄС та засвідчений Кабміном переклад акту ЄС, який адаптується у національне законодавство;
- проведення додаткових експертиз щодо відповідності євроінтеграційних законопроектів міжнародно-правовим зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції та праву Європейського Союзу у комітеті Верховної Ради України, до предмета відання якого належить оцінка відповідності законопроектів міжнародно-правовим зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції, та у Кабінеті Міністрів України;
- переважне застосування процедури другого читання під час розгляд законопроектів, спрямованих на адаптацію законодавства України до положень права (acquis) Європейського Союзу в частині виконання міжнародно-правових зобов'язань України у сфері європейської інтеграції;
- можливість удосконалення підготовленого для розгляду у другому читанні тексту законопроекту на підставі застережень, висловлених у висновках додаткової експертизи Кабінету Міністрів України та/або комітету, до предмета відання якого належить оцінка відповідності законопроектів міжнародно-правовим зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції;
- встановлення заборони народним депутатам України реєструвати більше однієї постанови про скасування результатів голосування в разі ухвалення закону, розглянутого за цими процедурами.

Таким чином, предмет правового регулювання законопроекту [№ 8242](#) складають процедурні питання внесення, розгляду та ухвалення у Верховній Раді України євроінтеграційних законопроектів. Незважаючи на те, що у цьому законопроекті немає однозначного пояснення, які законопроекти вважаються євроінтеграційними, зважаючи на зміст законопроекта, а також фактичну

парламентську практику, яка вже склалася, до євроінтеграційних законопроектів можна віднести законопроекти, які:

1. передбачають практичні кроки щодо імплементації поточних рекомендацій Європейської комісії щодо статусу України на членство в ЄС від 17 червня 2022 року, зокрема, щодо:
 - ухвалення та впровадження законодавства щодо процедури відбору суддів Конституційного Суду України, включаючи процес попереднього відбору на основі оцінки їх доброчесності та професійних навичок;
 - завершення перевірки доброчесності кандидатів у члени Вищої ради юстиції Радою з етики та відбір кандидатів до Вищої кваліфікаційної комісії суддів України;
 - посилення боротьби з корупцією, зокрема на високому рівні, шляхом активних та ефективних розслідувань, а також забезпечення належної динаміки судових справ та винесених вироків;
 - завершення призначення нового керівника Спеціалізованої антикорупційної прокуратури шляхом атестації визначеного переможця конкурсу та проведення процесу відбору та призначення на посаду нового директора Національного антикорупційного бюро України;
 - забезпечення відповідності законодавства про боротьбу з відмиванням грошей стандартам Групи з фінансових заходів (FATF);
 - ухвалення комплексного стратегічного плану реформування всього правоохоронного сектору як частини середовища безпеки України;
 - запровадження антиолігархічного закону з метою обмеження надмірного впливу олігархів на економічне, політичне та суспільне життя;
 - подолання впливу суб'єктів з корисливими інтересами шляхом ухвалення закону про ЗМІ, який узгоджує законодавство України з Директивою ЄС про аудіовізуальні медіапослуги та надає повноваження незалежному медіа-регулятору;
 - завершення реформи законодавчої бази щодо національних меншин та ухвалення негайних та ефективних механізмів імплементації;
2. сприяють виконання Україною покладених на неї зобов'язань перед ЄС відповідно до Угоди про асоціацію 2014 року;
3. спрямовані на адаптацію національної правової системи до права (aquis) ЄС.

Комітет з питань інтеграції України до Європейського Союзу, розглянувши законопроект [№ 8242](#) на своєму засіданні 30.11.2022 р., [визнав](#) його положення такими, що регулюються національним законодавством країн-членів Європейського Союзу та не підпадають під дію міжнародно-правових зобов'язань України у сфері європейської інтеграції.

Комітет Верховної Ради України з питань Регламенту, депутатської етики та організації роботи Верховної Ради України (головний комітет) рекомендував Верховній Раді України включити зазначений законопроект [№ 8242](#) до порядку денного восьмої сесії Верховної Ради України дев'ятого скликання та за результатами розгляду законопроекту в першому читанні прийняти його за основу з дорученням Комітету з питань Регламенту, депутатської етики та організації роботи Верховної Ради України підготувати цей законопроект до другого читання.

Головне науково-експертне управління Апарату Верховної Ради України також в цілому [підтримує](#) ідею законопроекту щодо удосконалення правового врегулювання питань внесення, розгляду та прийняття законопроектів, спрямованих на адаптацію законодавства України до положень права Європейського Союзу (acquis ЄС) в частині виконання міжнародно-правових зобов'язань України у сфері європейської інтеграції, та вважає переважну більшість його положень слушними.

Станом на 28.12.2022 р. законопроект [№ 8242](#) не розглядався на пленарних засіданнях Верховної Ради України.

Необхідно висловити такі критичні зауваження до законопроекту [№ 8242](#):

- частина друга статті 93 Регламенту Верховної Ради України у редакції законопроекту [№ 8242](#) передбачає, що кожен (а не лише "євроінтеграційний") законопроект не пізніше як у триденний строк направляється комітетом, до предмета відання якого належать питання бюджету, до Кабінету Міністрів України для здійснення експертизи щодо його впливу на показники бюджету та відповідності законам, що регулюють бюджетні відносини, що створює надмірне та непотрібне навантаження для Кабінету Міністрів України та може фактично

спричинити до більш тривалого та укладеного розгляду будь-яких законопроектів у Верховній Раді України;

- законопроект фактично пропонує різним народним депутатам України різний обсяг права законодавчої ініціативи, адже відповідно до положень частини четвертої статті 102 Регламенту Верховної Ради України у редакції законопроекту [№ 8242](#), народні депутати, які не є членами головного комітету, не мають права подавати пропозиції і поправки до законопроекту, спрямованого на адаптацію законодавства України до положень права Європейського Союзу (acquis ЄС). Оскільки право на внесення пропозицій і поправок до законопроекту є невід'ємним елементом права законодавчої ініціативи, то таке положення законопроекту має в собі ознаки неконституційності;
- положення абзацу другого пункту 1, а також пункту 5 розділу II "Прикінцеві та перехідні положення" законопроекту [№ 8242](#), яке передбачає завдання Кабінету Міністрів України вжити заходів щодо прийняття та/або оновлення нормативно-правових актів виконавчої влади, що впливають із цього Закону, забезпечивши набрання ними чинності одночасно з набранням чинності цим Законом, неможливо реалізувати на практиці, адже Закон набирає чинності через десять днів з дня його опублікування, крім пункту 5 розділу II, який набирає чинності з дня опублікування цього Закону. 10 календарних днів є вкрай малим строком для того, щоб Кабінет Міністрів України міг вжити системних заходів щодо прийняття та/або оновлення відповідних нормативно-правових актів виконавчої влади. Крім того, вади юридичної визначеності у цих приписах можуть спричинити різнотлумачення на практиці.

3. Подальші необхідні кроки

Задля досягнення системності в процесі європейської інтеграції та посилення ролі Парламенту в ньому необхідно виконати рекомендації Місія Європейського Пета Кокса (№ 30-34) та вжити наступних заходів :

1. Сформувані ефективну систему комунікації/співпраці законодавчої та виконавчої влади на адміністративному та політичному рівнях. Створити механізми інституційної та процедурної взаємодії Парламенту та Уряду,

комітетів/підкомітетів Верховної Ради України та відповідних міністерств/директоратів щодо розробки, імплементації та експертизи євроінтеграційних законопроектів.

2. Оновити законодавство про імплементацію Угоди про асоціацію між Україною та ЄС замість застарілого Закону України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» (рекомендація № 30). Переглянути законодавство з огляду на поточні виклики (оновлення переліку актів законодавства України та ЄС; оновлення етапів європейської інтеграції; посилення планування та інституційної спроможності; перекладу актів ЄС).
3. Забезпечити системне планування роботи Парламенту у процесі європейської інтеграції. Зокрема Комітет ВРУ з питань європейської інтеграції повинен розробляти та схвалювати щорічні плани роботи з питань наближення законодавства (у тісній співпраці з КМУ та народними депутатами) (рекомендація № 31).
4. Забезпечення принципу подання законопроектів до Парламенту з супровідними документами належної якості (рекомендація № 32).
5. Посилення спроможності комітетів ВРУ у сфері наближення українського законодавства до права ЄС (рекомендація № 33).
6. Посилення інституційної спроможності Апарату ВРУ та Секретаріату КМУ з метою здійснення кваліфікованої експертизи щодо відповідності праву ЄС та адміністративної організації процесу (рекомендація № 34).
7. Підвищити ефективність ухвалення євроінтеграційних законопроектів через запровадження чіткого планування, спеціальної процедури розгляду, та проведення якісних експертиз на відповідність зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції. Забезпечити ефективну ідентифікацію та пріоритизацію євроінтеграційних законопроектів.
8. Розглянути можливість створення підкомітетів з питань адаптації законодавства України до положень права Європейського Союзу у профільних комітетах ВРУ.
9. Забезпечити проведення якісних експертиз на відповідність зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції та впровадити процедури, що перешкоджатимуть проходження законопроектів без експертизи чи з негативним висновком. Розглянути можливість впровадження якісної перевірки всіх законопроектів на предмет відповідності законодавству ЄС.
10. Визначення обов'язку головного комітету повторно розглядати

законопроекти та вносити додаткові правки у разі виявлення у законопроектах, підготовлених до другого та наступних читань, невідповідності зобов'язанням у сфері євроінтеграції (процедура схожа на ту, що вже існує в Регламенті ВРУ – ч. 6 ст. 118).

11. Розглянути та ухвалити законопроект [№ 8242](#) з врахування вищезазначених зауважень.

4. Висновок

Попри закріплення євроінтеграційного курсу в Конституції України та вжитті початкових заходів з організації процесу інтеграції все ще існують істотні проблеми. Європейська інтеграція потребує системного та чіткого підходу з залученням всіх ключових дійових осіб у процесі наближення законодавства.

По-перше, задля підвищення спроможності Парламенту необхідно ухвалити зміни до Регламенту ВРУ, які будуть відповідати на всі сучасні виклики. Цей крок є необхідним для загального процесу європейської інтеграції та має бути вжитий якнайскоріше.

По-друге, без ефективної взаємодії Парламенту та Уряду не можливо забезпечити стабільність процесу європейської інтеграції. Окрім того, експертиза є ключовим аспектом прогресу. Уряд після подолання проблеми законодавчого спаму має здійснювати експертизу всі законопроектів з метою попередження будь-яких невідповідностей законодавству ЄС при розгляді нових законопроектів.

По-третє, планування має здійснюватися системно і розроблятися у співпраці з усіма ключовими дійовими особами у процесі наближення законодавства. Такий підхід, допоможе прискорити процес європейської інтеграції та підвищити його ефективність.

З огляду на все вищесказане, перед Верховною Радою України існує наявна потреба ухвалити проект Закону про внесення змін до Регламенту Верховної Ради України щодо внесення, розгляду та прийняття законопроектів, спрямованих на адаптацію законодавства України до положень права Європейського Союзу (acquis ЄС) в частині виконання

міжнародно-правових зобов'язань України у сфері європейської інтеграції (реєстр. [№ 8242](#)) з урахуванням відповідних зауважень, висловлених в цьому дослідженні.

Це дослідження стало можливим в межах співпраці Центру політико-правових реформ і ГО «Інтерньюз-Україна» щодо реалізації Програми USAID «Рада: наступне покоління», завдяки щедрій підтримці американського народу через Агентство США з міжнародного розвитку (USAID). Зміст є відповідальністю Центру політико-правових реформ та ГО «Інтерньюз-Україна» і не обов'язково відображає погляди USAID чи уряду Сполучених Штатів.