

ДОСЛІДЖЕННЯ

Спроможності Верховної Ради
України у сфері забезпечення
стратегічного курсу держави на
набуття повноправного членства
України в Європейському Союзі:
можливості та виклики

ВЕРЕСЕНЬ 2025

Implemented by/ published by:



Supported by:



Implemented by:



Зміст

ВСТУП	2
I. Ефективні та деполітизовані практики парламентів у процесі адаптації національного законодавства до права Європейського Союзу: загальний огляд.....	3
II. Парламент у контексті набуття державою статусу члена ЄС: український контекст 10	
1. Парламентські процедури адаптації законодавства України до права Європейського Союзу (acquis ЄС)	10
2. Інституційна структура, функції та кадрові ресурси Верховної Ради у процесі адаптації законодавства до права ЄС (acquis ЄС).....	17
3. Контрольна функція Верховної Ради та координація з Урядом у питаннях євроінтеграції	24
Післязаконодавчий контроль.....	25
Контроль, здійснюваний парламентом та його комітетами.....	26
Індивідуальний парламентський контроль	27
4. Узгодження дій уряду та парламенту у сфері адаптації законодавства до права Європейський Союз.....	29
III. Підсумок: ключові прогалини та виклики в спроможності Верховної Ради у порівнянні з вимогами членства в ЄС та кращими практиками	31
IV. Рекомендації щодо зміцнення інституційної спроможності апарату парламенту у сфері вступу України до ЄС, розроблення ефективних процедур розгляду законодавчих ініціатив у цій сфері та залучення заінтересованих сторін до такого розгляду.....	33

ВСТУП

Україна отримала статус кандидата на вступ до Європейського Союзу 23 червня 2022 року, а 25 червня 2024 року у Люксембурзі Міжурядова конференція між Україною та ЄС офіційно розпочала переговори про членство. Цей етап вимагає від України комплексного приведення національного законодавства у відповідність до норм і стандартів ЄС відповідно до Копенгагенських критеріїв (1993), які охоплюють політичні, економічні та здатність виконувати *acquis communautaire* – спільний правовий доробок ЄС¹. Додатково, Мадридський критерій (1995) уточнює необхідність наявності адміністративних та інституційних спроможностей держави для ефективного застосування цих норм на практиці. У процесі євроінтеграції національний парламент відіграє ключову роль, ухвалюючи та адаптуючи закони, а також здійснюючи парламентський контроль за імплементацією норм права Європейського Союзу.

Діяльність парламенту має відповідати принципам і стандартам парламентської демократії, які визначені низкою ключових джерел. Зокрема, Копенгагенський документ НБСЕ (нині ОБСЕ) від червня 1990 року містить принципи, що включають політичний плюралізм, парламентський контроль, права опозиції та прозорість діяльності². Стаття 2 Договору про Європейський Союз закріплює фундаментальні цінності – повагу до демократії, прав людини, рівності та принципу верховенства права – обов'язкові для всіх держав-членів та інституцій ЄС, включаючи парламенти³. Венеційська комісія Ради Європи, у свою чергу, формує стандарти парламентської демократії через юридичні висновки та рекомендації, що охоплюють питання демократичної легітимності парламентів, ролі опозиції, якості законотворення, процедур парламентського контролю та дотримання балансу влади⁴. Документи Комісії є орієнтиром для реформування парламентських систем відповідно до європейських демократичних стандартів.

Європейська комісія щороку публікує звіти про прогрес країн-кандидатів, у розділі *Функціонування демократичних інституцій* оцінюючи стан парламентської демократії: якість виборчого процесу, ефективність парламентського контролю за виконавчою владою, прозорість роботи парламенту та участь опозиції у політичному процесі. Ці критерії застосовуються Комісією як інструмент моніторингу відповідності держави-кандидати політичним умовам членства в ЄС. Щодо України Європейська Комісія у своїх *щорічних звітах про розширення ЄС (2023 та 2024 року)* відзначає здатність українського парламенту підтримувати законодавчий процес, спрямований на виконання Угоди про асоціацію та гармонізацію з *acquis* ЄС, навіть в умовах

¹ European Council. *Presidency Conclusions. Copenhagen European Council, 21–22 June 1993*. Copenhagen, 22.06.1993. https://www.europarl.europa.eu/enlargement/ec/pdf/cop_en.pdf

² CSCE. *Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE*. Copenhagen, 1990. <https://www.osce.org/files/f/documents/9/c/14304.pdf>

³ European Union. *Consolidated Versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union (2010/C 83/01)*. Official Journal of the European Union, C 83/1, 30.03.2010. https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_b06#Text

⁴ Venice Commission. *Report on the Role of the Opposition in a Democratic Parliament*. Adopted at the 84th Plenary Session, 2010. <https://rm.coe.int/report-adopted-by-the-venice-commission-at-its-84th-plenary-session-de/1680b17bca>

воєнного стану⁵. Водночас Комісія наголошує на необхідності посилення інституційної спроможності українського парламенту, зокрема комітетів, які працюють з євроінтеграційними питаннями, та розвитку аналітичної й експертної підтримки для опрацювання великого обсягу законодавства ЄС. Серед проблемних аспектів підкреслюється послаблення контрольної функції парламенту у сфері імплементації ухвалених законів, використання скорочених процедур, що обмежує публічне обговорення, та недостатність оцінки впливу законодавчих змін.

У травні 2025 року розпорядженням Кабінету Міністрів було затверджено Дорожню карту з питань функціонування демократичних інституцій⁶, розроблену за участю експертів Міністерства юстиції України та представників Верховної Ради у тісній взаємодії з іншими органами виконавчої влади, громадянського суспільства та міжнародних партнерів. Документ узгоджено з рекомендаціями Європейської Комісії. Цей стратегічний документ містить заходи, спрямовані на зміцнення інституційної спроможності та підвищення ефективності Верховної Ради України, зокрема шляхом забезпечення її прозорості та підзвітності, вдосконалення механізмів парламентського контролю за публічними фінансами, добросовісності народних депутатів України.

I. Ефективні та деполітизовані практики парламентів у процесі адаптації національного законодавства до права Європейського Союзу: загальний огляд

Пріоритетною складовою процесу європейської інтеграції є адаптація національного законодавства до норм ЄС. Досвід країн-кандидатів і нових членів ЄС свідчить про те, що наповненість ролі та функцій парламенту, ефективність парламентського супроводу напряму впливає на швидкість та якість євроінтеграції. Більшість держав-кандидатів і членів Європейського Союзу запровадила спеціальні парламентські процедури для розгляду законопроектів у сфері європейської інтеграції. Такий підхід надав змогу системно впорядкувати процес адаптації національного законодавства до *acquis communautaire*, забезпечувати пріоритетність та оперативність розгляду відповідних законодавчих ініціатив. Парламентська практика показує, що **законодавча процедура розгляду законопроектів у сфері європейської інтеграції включає такі положення**⁷:

- маркування євроінтеграційних законопроектів окремими позначками для надання їм пріоритету в законодавчому процесі,

⁵ European Commission. *Ukraine 2024 Report. Commission Staff Working Document Accompanying the Communication on EU Enlargement Policy*. Brussels, 30.10.2024, SWD(2024) 699 final. https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/1924a044-b30f-48a2-99c1-50edeac14da1_en?filename=Ukraine%20Report%202024.pdf ; European Commission. *Ukraine 2023 Report. Commission Staff Working Document Accompanying the Communication on EU Enlargement Policy*. Brussels, 08.11.2023, SWD(2023) 699 final. https://enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-11/SWD_2023_699%20Ukraine%20report.pdf

⁶ Кабінет Міністрів України. *Розпорядження про "Деякі питання забезпечення переговорного процесу про вступ України до Європейського Союзу за кластером 1 "Основи процесу вступу до ЄС"*. 14.05.2025, № 475-р. Київ.

⁷ Програма USAID «РАДА: наступне покоління». *П'ять ознак успішного парламенту на шляху до повноправного членства в Європейському Союзі: досвід кандидатів на членство та чинних членів ЄС*. Київ, 2024. ; Програма USAID «РАДА: наступне покоління». *Інформаційна довідка «Роль парламенту на шляху до членства в ЄС»*. Київ, 2024.

- ретельна розробка законодавчої ініціативи із долучення всіх стейкхолдерів до реєстрації проекту в парламенті,
- наявність таблиці відповідності та довідки про відповідність положень законопроекту праву ЄС,
- прискорений розгляд (за умови якісної підготовки законопроекту) для уникнення політичних обструкцій,
- відведення окремого часу (в окремих державах – виділення окремих днів) в порядку денному сесії для розгляду євроінтеграційних законопроектів.

Країна

Особливості законодавчої процедури

Боснія і Герцеговина	Євроінтеграційні законопроекти маркуються позначкою «ЄІ» та розглядаються з такими особливостями: <ul style="list-style-type: none"> • подаються урядом, • розгляд на найближчому засіданні, • усі строки скорочені вдвічі, • у разі внесення правок в текст – повторна урядова, експертиза на відповідність асқі ЄС.
Хорватія	Євроінтеграційні законопроекти маркувалися позначкою «P.Z.E.» та могли бути ухвалені в цілому під час першого читання (якщо не було зауважень Комітету з питань Конституції, регламенту та політичної системи або Комітету з питань законодавства).
Північна Македонія	Євроінтеграційні законопроекти маркуються як «закони про гармонізацію» та розглядаються з такими особливостями: <ul style="list-style-type: none"> • 3 дні на розгляд в комітетах, • 3 дні на розгляд у 2-ому читанні, • обмежений час на виступ.
Словенія	Для обговорення та прийняття євроінтеграційних законопроектів відводились окремі пленарні дні. У 2002 році було прийнято зміни до Регламенту, за якими перше читання закону не було обов'язковим. Розгляд міг відбуватися за скороченою та невідкладною процедурами, за яких через особливі інтереси держави чи надзвичайні обставини друге і третє читання проекту проводяться на одному засіданні.

Поряд із законодавчою процедурою, як свідчить практика держав-кандидатів до ЄС, особливе значення має **стратегічне планування законопроектної роботи у сфері європейської інтеграції**. Наявність затверджених планів дозволяє парламенту чітко визначати пріоритетність законопроектів і синхронізувати свою діяльність із урядовими дорожніми картами наближення до асқі communautaire. Це забезпечує системність

та уникнення хаотичного розгляду ініціатив. Також стратегічне планування створює умови для завчасного залучення експертів і громадськості, підвищуючи якість законодавчих рішень. Водночас парламент зберігає ключову роль у контролі за виконанням цих планів, що дозволяє здійснювати моніторинг прогресу і прозоро звітувати перед суспільством та європейськими інституціями. Такий підхід формує довіру з боку партнерів у ЄС і демонструє реальну спроможність держави дотримуватися взятих зобов'язань. Практика країн Центральної та Східної Європи показує, що стратегічне планування законотворчої роботи є важливим інструментом для наближення національного законодавства до стандартів ЄС, що сприяє ефективній підготовці до членства.

Країна **Особливості планування законотворчої роботи**

Хорватія	Щороку Сабор обговорював річну програму уряду щодо вступу Хорватії до ЄС – Програму адаптації та імплементації <i>acquis communautaire</i> , а також ухвалював план гармонізації національного законодавства з <i>acquis</i> .
Словаччина	На основі «Концепції наближення законодавства в Словацькій Республіці», ухваленої урядом, наближення законодавства здійснювали міністерства, відповідальні за гармонізацію у власній сфері компетенції. Національна Рада (парламент Словаччини) прийняла стратегічний документ під назвою «Цілі та основні обов'язки при підготовці до вступу Словацької Республіки до Європейського Союзу». У цьому документі Національна рада заявила, що зосередить свої зусилля на виконанні Копенгагенських критеріїв у межах наближення правової системи Словаччини до <i>acquis</i> , а також надала право своїм комітетам перевіряти сумісність із вимогами ЄС тематичних законопроектів.
Албанія	На початку кожного року Асамблея розглядає розширений звіт Ради міністрів про процес інтеграції відповідно до Національного плану європейської інтеграції. Комітет з європейської інтеграції та інші комітети, відповідно до їхніх сфер відповідальності, можуть закликати законодавчо утворені незалежні інституції та установи, які звітують та інформують Асамблею, надавати інформацію з питань європейської інтеграції. Парламентські комітети складають спеціальний календар слухань незалежних інституцій для моніторингу прогресу інтеграції в ЄС.

Також ефективна європейська інтеграція неможлива без **парламентського апарату, здатного працювати з *acquis* ЄС та забезпечувати належний рівень законодавчої підтримки.** У державах-кандидатах формування інституційної спроможності парламенту традиційно визначається як один із пріоритетних напрямів підготовки до членства. Аналіз і адаптація актів права ЄС вимагають спеціалізованих знань, навичок

нормопроекування та володіння юридичною англійською мовою. З цієї причини як країни-кандидати, так і держави-члени створювали спеціальні інституційні механізми та інфраструктуру, спрямовані на підвищення професійного та кадрового потенціалу парламентських апаратів.

Країна	Особливості інституційної спроможності парламентського апарату
Латвія	<p>У 1997 році в Сеймі відкрито Інформаційний центр ЄС. Його завданням було забезпечення депутатів і працівників парламенту необхідними документами та аналітикою, зокрема щотижневими оглядами подій. Згодом Інформаційний центр став доступним для громадськості. Цей перехід до принципу «відкритих дверей» відбувався в кілька етапів. На початку Центр працював з журналістами. Для медійників співробітники готували відповіді на будь-які питання, що їх цікавили про Європейський Союз. Відповіді готувались максимально оперативно – протягом двох днів. Згодом Інформаційний центр став доступним для усіх бажаючих. Серед зацікавлених були переважно студенти, викладачі та інші зацікавлені групи.</p>
Румунія	<p>В Апараті парламенту Румунії був створений Директорат ЄС, основними функціями якого було:</p> <ul style="list-style-type: none"> • надавати консультації з питань взаємодії уряду та парламенту в рамках євроінтеграції; • публікувати інформацію про політики та законодавство ЄС; • вести бази даних документів, пов'язаних із політиками та законодавством ЄС; • у взаємодії із Директоратом зовнішніх зносин забезпечувати участь депутатів та секретаріату в необхідних міжнародних заходах; • організовувати тренінги для працівників парламенту щодо політик та законодавства ЄС.

Досвід європейських країн на шляху до інтеграції в ЄС показує, що ефективна парламентська дипломатія потребує чіткого **узгодження дій уряду та парламенту у сфері адаптації законодавства до права Європейський Союз**. Вироблення спільної позиції дозволяє координувати переговорний процес, забезпечувати своєчасне інформування законодавців і громадськості та підтримувати єдність державної позиції на міжнародній арені. Такий підхід суттєво підвищує ефективність просування національних інтересів у переговорах. У прикладах Естонії та Хорватії це реалізується

через регулярні консультації, обмін документами та обговорення переговорних стратегій парламентськими комітетами та урядом.

Країна **Особливості узгодження дій уряду та парламенту**

Естонія	19 січня 1998 року Комітет з європейських справ (далі – КЄС) представив прем'єр-міністру пропозиції щодо співпраці з урядом з питань євроінтеграції. Серед ключових положень: 1. Стратегія переговорів буде представлена урядом на розгляд КЄС для обговорення та можливих коментарів. 2. Переговорна стратегія обговорюватиметься в Рійгікогу (парламент Естонії). 3. Будуть проводитися регулярні зустрічі КЄС та прем'єр-міністра для обговорення основних позицій на перемовинах. За потреби на цих зустрічах будуть присутні профільні міністри та експерти. 4. Уряд регулярно інформуватиме КЄС про прогрес і проблеми переговорного процесу. 5. Уряд надаватиме КЄС усі важливі матеріали та документи щодо європейської інтеграції у письмовій формі.
Хорватія	Процедура підготовки та прийняття переговорних позицій Республіки Хорватія на переговорах щодо вступу до ЄС (набула чинності 7 квітня 2005 року) передбачала детальні процедури для прийняття переговорної позиції Хорватії: 1. Пропозиція щодо переговорної позиції Хорватії має бути передана для обговорення до Національного комітету (спеціальний парламентський, до якого входили представники всіх політичних сил). 2. Після отримання висновку Національного комітету переговорна група обговорює позицію Національного комітету та приймає позицію. 3. Остаточний проєкт переговорної позиції передається Національному комітету. 4. Національний Комітет також регулярно отримує різні документи, пов'язані з переговорним процесом на постійній основі. Такими документами є скринінгові звіти, спільні позиції ЄС, стратегії та звіти, план дій, звіти про виконання зобов'язань, що впливають з переговорного процесу тощо.

Узгодження дій уряду та парламенту створює підґрунтя для **політичного консенсусу щодо європейської інтеграції**, яка виступає стратегічним пріоритетом усіх політичних сил. Практика європейської інтеграції кандидатів на членство в ЄС і держав-членів передбачає, що дискусії можуть стосуватися окремих аспектів, не ставлячи під сумнів загальний курс на набуття повноправного членства. Для координації цих процесів у

деяких державах створювалися спеціалізовані інституції, що об'єднують політичні сили і формують узгоджений порядок денний щодо інтеграції.

Країна **Особливості інституційної підтримки політичного консенсусу**

<p>Албанія</p>	<p>У складі парламенті діє Національна рада з питань європейської інтеграції – найвищий національний консультативний орган, який сприяє підвищенню прозорості у прийнятті рішень з питань інтеграції та всебічній співпраці між політичними силами, державними установами та громадянським суспільством. Основні завдання:</p> <ul style="list-style-type: none"> • досягнення консенсусу між всіма політичними силами, • координація парламентсько-урядової діяльності, • взаємодія з громадянським суспільством та експертним середовище.
<p>Хорватія</p>	<p>Національний комітет був створений як спеціальний парламентський комітет, завданням якого є моніторинг переговорів про вступ Республіки Хорватія до Європейського Союзу (2005–2011). Комітет складався з 19 членів – 15 депутатів парламенту та/або представників парламентських партій та 4 інші члени, які представляють Офіс Президента Республіки Хорватія, профспілки, асоціації роботодавців та наукову спільноту. До повноважень Національного комітету входило:</p> <ul style="list-style-type: none"> • контроль та оцінка ходу переговорів; • давати висновки та рекомендації від імені Хорватського парламенту щодо підготовлених переговорних позицій; • розглядати інформацію про хід переговорів; • розглядати та висловлювати свої думки з питань, які виникнуть у ході переговорів; • аналізувати та оцінювати роботу окремих членів переговорної групи; • через Голову Комітету проводити регулярні консультації та обмінюватися інформацією з Президентом Республіки Хорватія, Прем'єр-міністром та Головою Хорватського парламенту; • проводити регулярні консультації з головою делегації та головним переговорником щодо ходу переговорів, відкритих питань, що виникають під час переговорів, та можливих шляхів закриття окремих розділів; надавати, якщо потрібно, висновки щодо гармонізації хорватського законодавства з правилами ЄС; • звітувати про роботу Комітету Хорватському парламенту принаймні двічі на рік.

Парламентська дипломатія зміцнює міжнародну позицію держави та підвищує ефективність просування національних інтересів на міжнародній арені. Так, успішність європейської інтеграції значною мірою залежить від активності парламенту не лише у внутрішній законотворчій роботі, а й у сфері зовнішньої парламентської дипломатії. Саме міжінституційна співпраця з Європейським парламентом, Європейською комісією, Радою Європи та національними парламентами держав-членів ЄС забезпечує політичну підтримку та технічний супровід адаптації законодавства до *acquis communautaire*. До ключових інструментів зовнішньої парламентської дипломатії належать:

- створення спільних парламентських комітетів із Європарламентом,
- участь у програмах технічної та експертної допомоги ЄС (PHARE, TAIEХ, Twinning⁸),
- двосторонні та багатосторонні консультації з парламентами держав-членів,
- взаємодія з Венеційською комісією та Радою Європи щодо конституційних та інституційних реформ,
- регулярний моніторинг виконання рекомендацій Європейської комісії у межах щорічних звітів.

Країни	Особливості парламентської дипломатії
Румунія	У 1995 р. створено Комітет з питань європейської інтеграції при парламенті, який безпосередньо контактував із органами ЄС та COSAC (Конференцією парламентських комітетів з питань ЄС). Запроваджено щорічні Парламентські спільні комітети Румунія–ЄС, які стали постійним форматом діалогу між румунським парламентом та Європарламентом. Активне використання програм Twinning та TAIEХ для залучення експертизи та навчання парламентарів за участі колег із країн-членів ЄС. Співпраця з Радою Європи та Венеційською комісією у сфері конституційних реформ, забезпечення відповідності демократичним стандартам ЄС.
Болгарія	Комітет з європейських справ та нагляду за європейськими фондами координував законодавчу адаптацію та контроль за фондами ЄС. Парламент активно брав участь у пленарних засіданнях і робочих групах COSAC, обмінюючись досвідом з іншими парламентами. Використовували програми Twinning та TAIEХ для навчання парламентарів і залучення експертної підтримки. Було налагоджено співпрацю з Радою Європи та Венеційською комісією для підтримки конституційних і інституційних реформ. Особлива увага приділялася об'єднанню зовнішньої дипломатії з контролем за європейськими фондами та формуванню спільних позицій у ЄС.

⁸ European Commission. *TAIEХ & Twinning – institution building instruments for EU enlargement and neighbourhood policy*. DG NEAR. 2025. https://enlargement.ec.europa.eu/funding-technical-assistance/taieх-twinning_en

II. Парламент у контексті набуття державою статусу члена ЄС: український контекст

1. Парламентські процедури адаптації законодавства України до права Європейського Союзу (acquis ЄС)

Однією з нагальних проблем у сфері адаптації законодавства до права ЄС є застарілий характер рамкового законодавства України. Закон України *“Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу”* № 1629-IV від 18 березня 2004 залишається чинним. Цей Закон, який має на меті регулювати планування та координацію діяльності з європейської інтеграції, був прийнятий ще до підписання Угоди 2014 р. про асоціацію між ЄС та Україною й надання Європейською Радою в червні 2022 року Україні статусу кандидата на вступ до Європейського Союзу. Фактично Закон №1629-IV втратив актуальність, не враховує сучасні вимоги acquis ЄС, результати скринінгу законодавства та нову архітектуру правотворчої діяльності. На необхідності ухвалення нового закону зазначено ще у Доповіді та Дорожній карті щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України, підготовленій Місією Європейського парламенту з оцінки потреб під головуванням Пета Кокса (вересень 2015 – лютий 2016)⁹.

Регламент Верховної Ради України, затверджений Законом № 1861-VI від 10 лютого 2010 року, як й інші законодавчі акти не встановлюють спеціальних процедурних вимог до розгляду законопроектів з питань європейської інтеграції. Зокрема, терміни, процедурні правила або точні вимоги до змісту та супровідних документів законопроектів, пов'язаних з європейською інтеграцією.

29 липня 2022 року Верховною Радою України було ухвалено Постанову *“Про деякі заходи щодо виконання зобов'язань України у сфері європейської інтеграції”* № 2483-IX. Цей нормативно-правовий акт має на меті удосконалення організаційно-правових механізмів парламентського розгляду законопроектів, спрямованих на адаптацію національного законодавства до acquis ЄС та забезпечення належного виконання міжнародно-правових зобов'язань України у сфері європейської інтеграції.

Попри запроваджені Постановою № 2483-IX процедурні особливості розгляду євроінтеграційних законопроектів, регулювання процедури вступу до ЄС постановою виглядає конституційно сумнівним, адже стаття 83 Конституції України передбачає, що лише Конституція та Регламент встановлюють парламентську процедуру. Робочою групою з реформування парламентського права ідентифіковано й інші проблеми у

⁹ Європейський парламент. *Доповідь та дорожня карта щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України (Місія Європейського парламенту з оцінки потреб, під головуванням Пета Кокса)*. Київ. 2016. <https://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20160301RES16508/20160301RES16508.pdf>

сфері внесення, розгляду та ухвалення законопроектів у редакції Постанови № 2483-IX¹⁰. Зокрема:

- не врегульовано питання пріоритетності та плановості розгляду євроінтеграційних законопроектів і не передбачено оновлення Закону «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства ЄС»;
- відсутні процедурні вимоги щодо проведення консультацій з інституціями ЄС з окремих проєктів нормативно-правових актів, коли це передбачено відповідними зобов'язаннями. Регламент ВРУ не передбачає жодних випадків та процедур погодження законопроектів з Європейською Комісією.

Згідно чинного законодавства, законопроект, спрямований на адаптацію законодавства України до положень права Європейського Союзу та виконання міжнародно-правових зобов'язань України у сфері європейської інтеграції, розглядається у Верховній Раді України відповідно до:

- загальних правил законодавчої процедури, установлених Регламентом Верховної Ради України від 10 лютого 2010 року № 1861-VI (зі змінами),
- та особливостей, визначених Постановою Верховної Ради України «Про деякі заходи щодо виконання зобов'язань України у сфері європейської інтеграції» від 29 липня 2022 року № 2483-IX.

На етапі **попереднього розгляду євроінтеграційного законопроекту** комітет Верховної Ради України, до предмета відання якого належить питання оцінки відповідності проекту закону міжнародно-правовим зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції (далі – *Комітет з питань інтеграції України до ЄС*):

- визначає відповідність положень проекту закону міжнародно-правовим зобов'язанням щодо адаптації законодавства України до положень права ЄС та відповідним положенням правового акта ЄС, що імплементується;
- надає головному комітету висновок, що містить:
 - загальну характеристику проекту закону;
 - інформацію щодо належності проекту закону за предметом правового регулювання до міжнародно-правових зобов'язань України у сфері європейської інтеграції та сфери дії права ЄС;
 - інформацію щодо відповідності проекту закону міжнародно-правовим зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції та положенням права ЄС;
 - визначення рівня відповідності проекту закону положенням права ЄС (*acquis* ЄС) у частині виконання міжнародно-правових зобов'язань України у сфері європейської інтеграції.

¹⁰ Дослідницька служба Верховної Ради України. Інформаційна довідка щодо *порядку розгляду та ухвалення євроінтеграційних законопроектів у Верховній Раді України*. Київ. 2024. https://pravo.org.ua/wp-content/uploads/2023/02/Poryadok_rozglyadu_ta_uhvalennya_yevrointegratsijnyh_zakonoprojektiv_u_VRU.pdf

Відповідно до статті 93 Регламенту Верховної Ради України **головний комітет не пізніш як у тридцятиденний строк попередньо розглядає** законопроект і ухвалює висновок щодо доцільності включення його до порядку денного сесії Верховної Ради України.

Згідно з підпунктом 2 пункту 4 Постанови Верховної Ради України від 29 липня 2022 року № 2483-ІХ **на етапі підготовки до розгляду в другому та наступних читаннях у разі виявлення положень, пов'язаних з адаптацією законодавства України до положень права Європейського Союзу, виконанням міжнародно-правових зобов'язань України у сфері європейської інтеграції**, головний комітет направляє такий законопроект до Комітету з питань інтеграції України до ЄС та Кабінету Міністрів України для проведення додаткової експертизи щодо їх відповідності праву Європейського Союзу (acquis ЄС) у частині виконання міжнародно-правових зобов'язань України у сфері європейської інтеграції.

Згідно чинного законодавства, євроінтеграційний законопроект може бути прийнятий в цілому як закон:

- або після завершення його розгляду в другому читанні;
- або, як виняток, після прийняття за основу відповідно до частини другої статті 114 Регламенту Верховної Ради України. Але виключно за умови, що законопроект визнано таким, що не потребує доопрацювання, та на законопроект є позитивний висновок експертизи Кабінету Міністрів України.

Водночас, **чинне законодавство, що регламентує особливості розгляду законопроектів, спрямованих на адаптацію законодавства України до права Європейського Союзу, характеризується певним браком системності та ефективності.** У результаті цього нерідко виникають затримки у розгляді та ухваленні законопроекти.

Наприклад, існують очевидні недоліки своєчасності та плановості прийняття «євроінтеграційних» ініціатив. В якості одного з багатьох прикладів можна розглянути законопроекти №3196-д (реформа СБУ) та №4330 (розширення повноважень приватних виконавців), які з 2021 року очікують на друге читання. При цьому, обидва акта потребують переосмислення у зв'язку зі зміною суспільно-політичних реалій, пов'язаних з повномасштабним вторгненням російської федерації. Законопроект №4330 навіть знято з порядку денного Комітету з питань правової політики через суттєві недоліки¹¹. Також проєкт закону №5660 з тієї ж проблематики був поданий групою народних депутатів під керівництвом заступника голови Комітету з питань правової політики. Законопроект пройшов перше читання у 2021 році, але подальшого просування не мав.

Існує ще багато проєктів законів, спрямованих на європейську інтеграцію, які були подані до повномасштабної війни та досі перебувають на розгляді, наприклад:

- Проєкт закону №5629 впроваджує застосування обмежувальних заходів проти домашнього насильства із використанням електронних засобів контролю, що

¹¹ Верховна Рада України. *Стенограма засідання Комітету з правової політики*. Київ. 14.04.2021, с. 7-12. <https://kompravpol.rada.gov.ua/uploads/documents/33391.pdf>

забезпечують дотримання кривдником приписів та обмежень, які забороняють наближатися до жертви. Поданий у 2021 році, законопроект пройшов перше читання у 2023 році і досі очікує на друге. Затримки можуть бути пов'язані з сумнівами експертних НУО щодо ефективності запроваджених заходів.

- Проект закону №5751, що має на меті реформувати існуючу систему безпеки для потерпілих та інших учасників кримінального провадження, наприклад шляхом створення нового органу – Національного агентства з безпеки учасників кримінальних проваджень, досі не пройшов комітет після подання у 2021 році, хоча підтримується експертними НУО, а головний автор – голова підкомітету з кримінального права Комітету з питань правоохоронної діяльності. Однією з причин затримки є відсутність фінансування та ресурсів для запуску нового органу.
- Проект закону №6487 щодо Вищого суду з питань інтелектуальної власності був поданий у 2021 році, але ще не внесений до порядку денного парламенту. Варто зазначити, що Вищий суд з питань інтелектуальної власності було формально створено у 2017 році, проте конкурс на посади суддів заморожено з 2019 року, і суд наразі не функціонує.
- Проект закону №6177 щодо імплементації GDPR був поданий у 2021 році і також досі не включений до порядку денного парламенту. Крім того, існує проект закону №8153, також спрямований на імплементацію GDPR. Він більш успішний: поданий у 2022 році, законопроект пройшов перше читання у листопаді 2024 року.
- Та інші.

Водночас, коли одні законопроекти тривалий час залишаються нерозглянутими, інші ж розглядаються у другому читанні пришвидшено та подаються депутатам незадовго до остаточного голосування, що ускладнює їх ретельний аналіз депутатським корпусом. У низці випадків це призводить до браку підтримки законодавчої ініціативи у залі пленарних засідань. Наприклад:

- євроінтеграційний законопроект №8146, який вносив зміни до Кримінального та Кримінального процесуального кодексів щодо заходів протидії тероризму, був ухвалений і набрав чинності. Але його доопрацьований текст до другого читання було опубліковано на сайті парламенту 21 березня 2023 року і того ж дня прийнято. Це порушило статтю 117 Регламенту Верховної Ради України, яка вимагає, щоб проекти законів для другого чи повторного другого читання разом із висновками комітетів та іншими документами надавалися депутатам щонайменше за 10 днів до пленарного засідання.
- *Аналогічно*, порівняльну таблицю (друге читання) до законопроекту №12414 (щодо процесуальних прав антикорупційних правоохоронних органів) було опубліковано на сайті парламенту 22 липня 2025 року та прийнято в той же день. Законопроект не мав позначки «євроінтеграційний». У той же час, його положення очевидно суперечили міжнародним зобов'язанням України та, і як

наслідок, були розцінені європейськими партнерами як суттєвий крок назад у процесі реформ, що створює ризики для євроінтеграційної перспективи України та викликає значну стурбованість на рівні Європейської комісії й експертного середовища. Отже, зазначений законопроект потребував додаткової експертизи на відповідності міжнародно-правовим зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції, яка, згідно вищезазначеної Постанови ВРУ від 29 липня 2022 року № 2483-IX, проводиться тільки стосовно проєктів, що мають позначку як «євроінтеграційний».

Зазначені вище випадки свідчать про **відсутність єдиного стратегічного документа**, узгодженого між парламентом та урядом, який би містив чіткий та вичерпний перелік законодавчих ініціатив, прийняття яких є необхідним на шляху до повноправного членства в ЄС, а також чіткі строки прийняття таких законодавчих ініціатив. Хоча й Кабінет Міністрів України станом на сьогодні затвердив низку стратегічних документів у сфері євроінтеграції (див., наприклад, дорожні карти, затверджені розпорядженням Кабінету Міністрів України від 14 травня 2025 р. № 475-р «Деякі питання забезпечення переговорного процесу про вступ України до Європейського Союзу за кластером 1 "Основи процесу вступу до ЄС"). Однак, по-перше, очевидною є проблема недостатньої політичної узгодженості між Кабміном та Верховною Радою щодо необхідності та строковості прийняття законодавчих ініціатив, передбачених цими документами. По-друге, Регламент ВРУ не передбачає "прив'язку" до таких стратегічних документів та особливих положень чи процедур розгляду відповідних законопроектів.

Разом із тим, існують законодавчі ініціативи для усунення прогалин у чинній законодавчій процедурі розгляду законодавства, пов'язаного з ЄС. Так, ще у листопаді 2022 року було зареєстровано проєкт 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" №8242. У проєкті визначено спеціальну процедуру внесення, розгляду та прийняття законопроектів, спрямованих на адаптацію законодавства України до положень права Європейського Союзу (*acquis* ЄС). Зокрема, розширено випадки їх прийняття за основу та в цілому у першому читанні. Водночас, прискорене прийняття Закону може відбутися лише за умови, що Уряд та Комітет з питань інтеграції України до Європейського Союзу дійдуть висновку, що проєкт Закону, що розглядається, повністю відповідає законодавству ЄС.

Робочою групою з реформування парламентського права ідентифіковано окремі проблеми у сфері внесення, розгляду та ухвалення законопроектів у редакції Постанови № 2483-IX¹². Зокрема:

¹² Дослідницька служба Верховної Ради України. Інформаційна довідка щодо порядку розгляду та ухвалення євроінтеграційних законопроектів у Верховній Раді України. Київ. 2024. https://pravo.org.ua/wp-content/uploads/2023/02/Poryadok_rozglyadu_ta_uhvalennya_yevrointegratsijnyh_zakonoprojektiv_u_VRU.pdf

- 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 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 та може фактично спричинити до більш тривалого та ускладненого розгляду будь-яких законопроектів у Верховній Раді;
- законопроект фактично пропонує різним народним депутатам України різний обсяг права законодавчої ініціативи, адже відповідно до положень частини четвертої статті 102 Регламенту Верховної Ради 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 EC*). 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.

Проект Закону №8242 все ще очікує розгляду в першому читанні з дати його внесення (28 листопада 2022 року).

Ще один важливий законопроект зареєстровано у Верховній Раді 17 серпня 2025 року – *Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення процедур адаптації законодавства України до права Європейського Союзу (*acquis EC*)* № 13653. Законопроект знаходиться на розгляді в Комітеті з питань Регламенту, депутатської етики та організації роботи Верховної Ради України (головний комітет). Законопроект є ширшим за сферою регулювання порівняно із № 8242, оскільки пропонується не лише спеціальну процедуру розгляду законопроектів, які стосуються вступу України до Євросоюзу (змiнами до Регламенту Верховної Ради № 1861-VI), а загалом комплексне оновлення законодавства, що регулює адаптацію законодавства України до *acquis EC*, шляхом внесення змін до Закону «Про Кабінет Міністрів України», Закону «Про Комітети Верховної Ради України» та Регламенту Верховної Ради. Законопроект № 13653 передбачає:

- внесення змін до Закону “Про Кабінет Міністрів України” щодо повноважень уряду у сфері європейської та євроатлантичної інтеграції, затвердження ним Національної програми адаптації законодавства України до права Європейського Союзу (*acquis EC*);
- доповнення Закону “Про Комітети Верховної Ради України” положеннями про участь комітетів у підготовці урядових законопроектів з адаптації;
- запровадження нової глави до Регламенту Верховної Ради, яка визначає:
 - особливості ініціювання, реєстрації та розгляду законопроектів з адаптації;
 - вимоги до супровідних документів;

- процедури розгляду в комітетах та на пленарних засіданнях;
- строки подання пропозицій, експертиз і висновків до законопроектів з адаптації;
- правила прискореного розгляду адаптаційних законопроектів;
- особливості другого чи повторного другого читання законопроектів з адаптації;
- обмеження щодо застосування зазначеної процедури до проектів кодексів.

Законопроект № 13653 враховує окремі **процедурні пробіли, які мають місце в процесі розгляду законопроектів з адаптації до *acquis* Європейського Союзу, зокрема:**

- **відсутність сталого підходу до маркування (спеціальне позначення як євроінтеграційні) таких законопроектів,**
- **слабка координація між парламентом та урядом під час планування переліку таких законопроектів.**

Важливою новелою цього законопроекту, детальний опис якої наведено нижче, є визначення, що законопроектами, спрямованими на адаптацію законодавства України до права Європейського Союзу, є тільки ті проекти, що включені до **Національної програми адаптації законодавства України до права Європейського Союзу (*acquis* ЄС)**, затвердженої Кабінетом Міністрів України. Така прив'язка вирішує вищеписану проблему відсутності «парламентсько-урядового» документа стратегічного планування на шляху до вступу в Європейський Союз.

У чинному законодавстві України немає однозначного пояснення, які законопроекти вважаються євроінтеграційними або законопроектами з адаптації (у термінології проекту Закону №13653). Згідно Постанови № 2483-IX комітети Верховної Ради здійснюють попереднє опрацювання та підготовку законопроектів, спрямованих на адаптацію законодавства України до положень права Європейського Союзу (*acquis* ЄС), виконання міжнародно-правових зобов'язань України у сфері європейської інтеграції, за наявності доданих таблиць відповідності та офіційних перекладів актів права ЄС. Це може застосовуватися як критерій для спеціального позначення законопроектів на Єдиному веб-порталі Верховної Ради, в Планах законопроектної роботи Верховної Ради на відповідний рік, тощо як таких, що містять ознаку євроінтеграційності.

Однак, **практика позначення євроінтеграційних законопроектів виявляє суперечності.** Так, проєкт Закону №6004 (про інтегроване запобігання та контроль промислового забруднення) не отримав маркування «євроінтеграційний» і *не мав таблиці відповідності до *acquis* ЄС.* Тоді як альтернативний №6004-1 (про запобігання, зменшення та контроль промислового забруднення) *містив таблицю відповідності,* але не отримав маркування «євроінтеграційний». Натомість №6004-2 (про безпечне для життя і здоров'я довкілля) має маркування «євроінтеграційний», проте *таблиця відповідності до *acquis* ЄС відсутня.* Доопрацьований №6004-д (про безпечне для життя і здоров'я довкілля) *має таблицю відповідності до *acquis* ЄС та маркування «євроінтеграційний».* Також окремі законопроекти, наприклад, №5629, №5751,

№6487 мають євроінтеграційне маркування на Єдиному веб-портал Верховної Ради України, хоча не передбачають імплементації актів ЄС (про що зазначено у висновках Уряду у відповідь на запити головних комітетів).

Частиною 4 статті 151-3 законопроекту № 13653 встановлюється, що **законопроект, внесений відповідно до вимог частин другої і третьої цієї статті, реєструється в Апараті Верховної Ради з проставленням у день реєстрації спеціальної позначки – “законопроект з адаптації”**. Серед таких вимог наявність пояснювальної записки, яка містить інформацію про включення його до Національної програми адаптації, оцінку відповідності *acquis* ЄС, строки імплементації, а також необхідні організаційні, матеріальні та фінансові заходи для реалізації закону. До законопроекту має додаватися постатейна таблиця відповідності положень *acquis*, засвідчений переклад відповідного акта ЄС, перелік підзаконних актів для реалізації, інформація про погодження з Єврокомісією (за наявності) та інші документи, передбачені Регламентом. У разі необхідності змін до інших законів вони вносяться у розділі «Прикінцеві положення» або окремим законопроектом. Законопроект реєструється з позначкою «законопроект з адаптації», а документи, подані без дотримання вимог, не розглядаються комітетом до виконання всіх вимог. Альтернативний законопроект може бути внесений протягом 7 днів після отримання основного проекту.

Водночас, хоча й «прив'язка» до Національної програми адаптації оцінюється авторами цього дослідження як позитивний крок, варто також розглянути міжнародний досвід у цьому контексті. Європейська практика свідчить, що країни-кандидати регулярно оновлювали подібні програми – наприклад, Хорватія щороку ухвалювала **План гармонізації національного законодавства з *acquis*, який затверджувався парламентом і синхронізувався з урядовими пріоритетами**; парламент здійснював моніторинг виконання Плану.

2. Інституційна структура, функції та кадрові ресурси Верховної Ради у процесі адаптації законодавства до права ЄС (*acquis* ЄС)

У Верховній Раді України IX скликання створено 23 комітети. Правовий статус комітетів, їх функції та організаційні основи діяльності регламентовані Законом України «Про комітети Верховної Ради України» від 04 квітня 1995 р. № 116/95-ВР. До основних функцій комітетів належать **законопроектна, організаційна та контрольна функції**, кожна з яких спрямована на виконання конкретних завдань, що становлять зміст конституційних повноважень Верховної Ради України (стаття 85 Конституції України). Здатність парламентських комітетів реалізовувати свої конституційні функції значною мірою залежить від рівня їхньої інституційної спроможності виконувати свої обов'язки у результативний, якісний та відкритий спосіб. Така здатність формується під впливом низки важливих чинників, зокрема сталої організаційної структури, людського капіталу, а також наявності фінансових і технічних ресурсів.

Спеціальними парламентськими інституціями у процесі європейської інтеграції є

Комітет з питань інтеграції України до Європейського Союзу та підкомітети з питань європейської інтеграції в інших парламентських комітетах, а також секретаріати комітетів.

Комітет з питань інтеграції України до Європейського Союзу створено у 2019 році згідно Закону № 116/95-ВР. До складу Комітету входять 8 народних депутатів. Відповідно до постанови Верховної Ради «Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України дев'ятого скликання» від 29.08.2019 р. № 19-ІХ, до предметів відання Комітету належать:

- участь України в міжнародних інтеграційних процесах, пов'язаних з діяльністю Європейського Союзу;
- адаптація українського законодавства до законодавства Європейського Союзу, забезпечення його відповідності зобов'язанням України у рамках Ради Європи;
- оцінка відповідності законопроектів міжнародно-правовим зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції;
- державна політика у сфері європейської інтеграції;
- забезпечення міжпарламентських зв'язків у рамках співробітництва України з Європейським Союзом;
- координація програм технічної допомоги Європейського Союзу Верховній Раді України та спеціальних навчальних програм;
- надання згоди на обов'язковість міжнародних договорів України з Європейським Союзом та його державами-членами (ратифікація, приєднання до міжнародного договору, прийняття тексту міжнародного договору), денонсація зазначених міжнародних договорів України;
- транскордонне та міжрегіональне співробітництво з країнами Європейського Союзу;
- співробітництво з інституціями ЄС з питань забезпечення відсічі зовнішньої агресії проти України, невійськових міжнародних форм та методів стримування держави-агресора.

У комітеті створено чотири підкомітети, які здійснюють законопроектну роботу, вивчають, попередньо розглядають питання, готують на розгляд комітету висновки, пропозиції до законопроектів, інших актів Верховної Ради України, забезпечують виконання рішень комітету та доручень керівництва комітету, здійснюють попередній аналіз практики застосування законів, інших актів Верховної Ради України:

- Підкомітет з питань наближення законодавства України до законодавства ЄС.
- Підкомітет з питань економічного, секторального співробітництва та поглибленої і всеохоплюючої зони вільної торгівлі між Україною та ЄС.
- Підкомітет з питань координації програм технічної допомоги Європейського Союзу та співпраці з Євратомом.
- Підкомітет з питань регіонального та транскордонного співробітництва між Україною та країнами-членами ЄС.

Існують деякі **політичні та операційні виклики**, що впливають на діяльність ключових спеціальних парламентських інституцій у сфері європейської інтеграції:

1. Існують політичні протиріччя між профільним комітетом та урядом. Парадоксально, але Комітет з питань інтеграції України до Європейського Союзу, який діє як головний комітет, не має на розгляді жодних законопроектів, позначених як проекти щодо вступу до ЄС. Комунікація між урядом та Комітетом з питань інтеграції України до Європейського Союзу потребує конструктивного діалогу та співпраці. ЄС. **Тому таку ситуацію варто вирішувати на політичному рівні.**

2. Постанова Верховної Ради №2483-IX (2022) передбачає створення підкомітетів з питань європейської інтеграції у всіх парламентських комітетах; станом на серпень 2025 такі підкомітети сформовано у всіх комітетах, крім Комітету з питань правоохоронної діяльності¹³. Водночас Регламент Верховної Ради України не визначає ролі таких підкомітетів у законодавчому процесі. Фактично при розгляді законопроектів враховуються лише висновки Уряду та профільного Комітету з питань інтеграції України до ЄС. Таким чином, концепція роботи таких підкомітетів потребує подальшого доопрацювання.

Стосовно секретаріатів комітетів доцільно зазначити таке. Світові практики щодо формування секретаріатів комітетів суттєво різняться. У деяких державах функціонує розгалужений штат працівників, які, окрім організаційних функцій, виконують завдання із фахового опрацювання законодавчих ініціатив та питань парламентського контролю. Інші держави обирають підхід, за якого секретаріати складаються з невеликої кількості працівників, які в основному виконують організаційні функції; при цьому фахові та експертні завдання покладаються на інші структурні підрозділи апарату парламенту та, у необхідних випадках, на контрактованих сторонніх консультантів. Якщо розглядати держави ЄС, то більшість країн належать саме до другої моделі. Верховна Рада України відноситься до першої із вищезазначених категорій.

У 2020 році Вестмінстерська фундація за демократію здійснила комплексний інституційний та функціональний аналіз роботи комітетів¹⁴. Дослідження засвідчило, що основним викликом є **надмірне навантаження на парламентські комітети, спричинене великим обсягом законодавчих пропозицій, які потребують розгляду**. Дослідження Програми RANG (2024 року) також **виявило суттєве навантаження на працівників секретаріатів комітетів щодо виконання службових обов'язків у частині законодавчої процедури («законодавче навантаження»)**¹⁵. При цьому, таке навантаження суттєво відрізняється в різних комітетах. Так, рівень навантаження (кількість проектів законів у розрахунку на одного працівника за період IX скликання) у комітеті з найбільшим навантаженням – Комітет Верховної Ради України з питань

¹³ Верховна Рада України. *Комітет з питань правоохоронної діяльності*. Сайт Комітету, станом на 16 серпня 2025 р. https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/site2/p_komity?pidid=3018

¹⁴ Westminster Foundation for Democracy, EU-UNDP Parliamentary Reform Project. *Institutional and Functional Analysis: Secretariat of the Verkhovna Rada of Ukraine*. Київ, 2020. 125 р.

¹⁵ Програма USAID «РАДА: наступне покоління». *Функціональні та інституційні спроможності парламентських комітетів: кращі зарубіжні практики та актуальні виклики*. Київ, 2024. 74 с.

правоохоронної діяльності, у 71,9 разів вище, ніж у комітеті з найменшим навантаженням – Комітет Верховної Ради України з питань свободи слова.

Також між комітетами суттєво відрізняється рівень співвідношення між кількістю працівників секретаріатів комітетів та кількістю народних депутатів України – членів комітету (НДУ), починаючи з перевищення майже вдвічі штатної чисельності працівників секретаріату над кількістю НДУ у Комітеті Верховної Ради України з питань свободи слова, і закінчуючи майже трьома народними депутатами на одного працівника секретаріату у Комітеті Комітет Верховної Ради України з питань транспорту та інфраструктури.

Причиною такого навантаження є, *по-перше*, регламентні вимоги до проведення процедури попередньої підготовки всіх зареєстрованих у парламенті проєктів законів, що, зважаючи на «законодавчу ініціативність» народних депутатів, становить суттєве навантаження на працівників секретаріатів комітетів. Відповідно до Конституції України саме Верховна Рада володіє виключним правом законодавчої діяльності, що покладає на її комітети обов'язок опрацювати, оцінювати та доопрацювати законопроєкти на всіх етапах їх проходження. Однак складність законодавчого процесу та необхідність здійснення парламентського нагляду призводять до постійного перевантаження комітетів. Це, у свою чергу, знижує якість законодавчої роботи та обмежує можливості для глибокого опрацювання кожної ініціативи, хоча стаття 89 Конституції прямо визначає комітети як органи, відповідальні за попередній аналіз і підготовку законопроєктів до розгляду.

По-друге, на відміну від більшості інших демократичних держав, відсутні механізми мобільності (ротації) персоналу між секретаріатами та/або функціонування єдиного структурного підрозділу (кластеру структурних підрозділів), які забезпечували б підтримку одразу всіх (чи декількох «суміжних») комітетів. Парламент вже рухається у напрямку нівелювання організаційної причини, підтримуючи створення Бюджетного офісу та Офісу нормопроекткування, які надаватимуть підтримку всьому депутатському корпусу. Крім того, як показує надана Апаратом ВРУ статистика, значна частина працівників секретаріатів комітетів має досвід роботи в інших структурних підрозділах Апарату, що може потенційно полегшити впровадження механізмів кадрової мобільності.

Згідно з Дорожньою картою щодо функціонування демократичних інституцій, до IV кварталу 2027 року заплановано створення *Офісу нормопроекткування*¹⁶. Концепцію створення сервісного підрозділу з нормопроекткування в Апараті Верховної Ради України розроблено Програмою USAID «РАДА: наступне покоління» (2022). Офіси нормопроекткування – це спеціалізовані підрозділи, в яких кваліфіковані фахівці забезпечують технічну підготовку законопроєктів; подібна практика широко

¹⁶ Кабінет Міністрів України. *Дорожня карта з питань функціонування демократичних інституцій*. Київ, 2025, 25 с. https://eu-ua.kmu.gov.ua/wp-content/uploads/UA_Dorozhnya-karta-z-pytan-funktsionuvannya-demokratychnyh-instytutsij.pdf

впроваджена у розвинених парламентських демократіях і сприяє покращенню якості законодавчої діяльності. Виділяють три організаційні моделі таких офісів¹⁷:

- *класична* – офіс у складі секретаріату парламенту. Працює за запитами депутатів чи парламентських комітетів. Обов'язковим є подання політичного документа (policy paper) чи заповненої форми-заявки. Якщо запит неякісний – офіс може відмовити. Не займається політикою, а лише юридичним оформленням. Прикладом є Офіс нормопроєктування парламенту Південно-Африканської Республіки (ПАР).
- *урядоцентрична* – офіс у складі уряду (як окреме відомство або структурний підрозділ секретаріату уряду чи відповідного міністерства, зазвичай Міністерства юстиції). Уряд – головний ініціатор законів. Офіс готує законопроекти за дорученням міністерств згідно з урядовим планом. Високий рівень формалізації запитів (наприклад, в Канаді чи Ірландії – тільки після затвердження концепту майбутнього закону). *Урядоцентрична* модель впроваджена в Австралії, Польщі, Греції, Албанії, Франції, Італії.
- *змішана* – одночасне функціонування офісу як в уряді, так і в парламенті. Урядовий офіс готує більшість урядових законопроектів. Парламентський – допомагає депутатам (особливо сенаторам). Тісна співпраця з парламентськими дослідницькими службами та бібліотекою.

Урядоцентрична модель є найбільш поширеною практикою, оскільки у більшості демократичних держав уряд є основним ініціатором законодавчих ініціатив. На відміну від змішаної та парламентської моделей, *централізований офіс нормопроєктування* (чиї фахівці займаються технічною підготовкою законопроектів) є окремою державною установою, яка координується урядом. Вони не лише пишуть законопроекти, а й здійснюють публікацію прийнятих законів. Класичним прикладом такої моделі є Офіси парламентського радника в Австралії та Новій Зеландії.

У цих країнах саме уряд ініціює переважну більшість законопроектів. Окремі депутати вносять проекти законів значно рідше, а їхні ініціативи зазвичай стосуються точкових питань, наприклад, інтересів певного виборчого округу. Тому головним клієнтом офісу нормопроєктування є урядовці. Працівники цих офісів не лише відповідальні за розробку законопроекту, але й долучаються до всіх стадій законодавчого процесу аж до моменту публікації прийнятого закону. Наприклад, Офіс парламентського радника Австралії відряджає своїх фахівців у обидві палати парламенту, аби підтримати проходження урядових законопроектів та надати консультації з питань парламентських процедур. Такий підхід дозволяє гарантувати якість та системну узгодженість національного законодавства, і на цей позитивний досвід варто зважати під час створення офісу нормопроєктування в Україні.

¹⁷ Internews Ukraine & USAID "RADA: Next Generation" Program. *Concept of the creation of a legislative drafting service unit in the secretariat of the Verkhovna Rada of Ukraine*. Київ, 2024. <https://internews.ua/storage/app/media/rang/VRU-law-drafting-office-concept.pdf>

В Україні переважна більшість розглянутих законопроектів ініціюється народними депутатами. Вони у середньому вносять 80% законопроектів від усіх, що Верховна Рада розглядає протягом сесії¹⁸. З огляду на це, експерти Програми USAID «РАДА: наступне покоління» вважають, що вдосконалення українського законодавства більш результативно створювати офіс нормопроектів у структурі парламенту.

З набуттям Україною статусу держави-кандидата на членство в Європейському Союзі на нашу державу очікує амбітне завдання із імплементації тисячі актів *acquis* ЄС. Верховна Рада України 29 липня 2022 року прийняла Постанову № 2483-IX «Про деякі заходи щодо виконання зобов'язань України у сфері європейської інтеграції». Пунктом 8 цієї Постанови на Голову Верховної Ради України здійснити заходи щодо визначення у штатному розписі секретаріатів комітетів Верховної Ради України посад державної служби з установленими посадовими обов'язками в межах завдань, передбачених пунктами 2–4, підпунктом 1 пункту 7 цієї Постанови (тобто повноваження, пов'язані з підготовкою та розглядом законопроектів, спрямованих на адаптацію законодавства України до положень права Європейського Союзу).

Крім того, актуальною проблемою є забезпечення офіційних перекладів актів *acquis* ЄС, оскільки тільки обмежене число таких актів доступні українською мовою. 05 грудня 2024 року Кабінет Міністрів України затвердив створення *Державної установи "Офіс перекладів"*¹⁹. Ця установа забезпечуватиме ефективний переклад нормативно-правових документів, необхідних для виконання зобов'язань України у сфері європейської інтеграції, особливо в умовах підготовки України до членства в ЄС. Створення Офісу свідчить про розвиток організаційних спроможностей Верховної Ради та Уряду для забезпечення нормативно-правової бази для вступу України до ЄС.

Дослідження діяльності парламентських комітетів Верховної Ради України показало **нечітке розмежування повноважень між комітетами та іншими органами Верховної Ради, зокрема щодо формування порядку денного пленарних засідань.** Хоча саме комітети забезпечують змістовне наповнення порядку денного, їхня реальна здатність визначати пріоритетність законодавчих ініціатив часто нівелюється політичною динамікою та контролем з боку парламентської більшості. Це свідчить про те, що слабка автономія комітетів у формуванні законодавчого порядку денного є структурною проблемою українського парламентаризму, характерною для систем, де баланс між політичною доцільністю та інституційною незалежністю не врегульований належним чином.

На відміну від більшості парламентів демократичних держав, в Апараті Верховної Ради України, зокрема секретаріатах комітетів, **відсутні чинні публічні політики та стратегії забезпечення рівності і залучення нового кадрового потенціалу, а також публічні звіти про стан їх виконання.** Стратегія розбудови кадрового потенціалу Апарату Верховної Ради України до 2022 року, затверджена розпорядженням Керівника

¹⁸ Internews Ukraine & USAID "RADA: Next Generation" Program. *Concept of the creation of a legislative drafting service unit in the secretariat of the Verkhovna Rada of Ukraine.* Київ, 2024. <https://internews.ua/storage/app/media/rang/VRU-law-drafting-office-concept.pdf>

¹⁹ Кабінет Міністрів України. *Про утворення державної установи "Офіс перекладів"* (Розпорядження від 05.12.2024 № 1222-р). Київ, 05.12.2024. <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-utvorennia-derzhavnoi-ustanovy-ofis-perekladiv-1222r-051224>

Апарату Верховної Ради України від 5 грудня 2019 року № 3359-к, містила відповідні положення, однак строк її дії наразі завершений.

Затвердження та реалізація нової стратегії кадрової політики дозволили б вирішити, зокрема, такі ідентифіковані виклики у сфері кадрового забезпечення секретаріатів комітетів: **гендерний дисбаланс** (73,5% жінок серед усіх працівників секретаріатів комітетів); **недостатній рівень володіння англійською мовою** (майже дві третини всіх працівників секретаріатів комітетів володіють англійською мовою на рівні А1 чи нижче або взагалі не володіють цією мовою); **низька частка молоді**. Додатково, така Стратегія могла би містити **питання підтримки ментального здоров'я працівників**, що є надзвичайно важливим в сучасних умовах та є звичною практикою парламентів країн ЄС, Великої Британії.

Звісно, враховуючи широкий функціонал працівників секретаріатів комітетів, **не кожен працівник повинен володіти англійською мовою**. Разом з тим, тільки одна третина працівників секретаріатів комітетів володіє англійською на рівні B2 або вище (хоча, на нашу думку, опрацювання актів *acquis* ЄС потребує знання не нижче рівня B1). Такий відсоток може бути недостатнім для якісної роботи з законодавством Європейського Союзу й іншими англійськими джерелами. Таки чином, у кожному секретаріаті комітету має бути персонал, який не тільки знатиме основні засади процесу європейської інтеграції та законодавство ЄС, згідно з предметами відання його/її комітету, а й досконало володітиме англійською мовою для опрацювання такого законодавства з першоджерел.

Разом з тим **статистика стосовно стажу роботи працівників секретаріатів комітетів на займаній посаді та в Апараті загалом може свідчити про такі позитивні тенденції**: секретаріати комітетів здебільшого забезпечені досвідченими кадрами; незважаючи на можливі труднощі та велике навантаження, в секретаріатах комітетів створені умови, які стимулюють суттєву частину персоналу залишатись на службі; великий стаж роботи в Апараті ВРУ на різних посадах демонструє, що державна служба в парламенті створює певні умови для кар'єрного зростання.

Однією з постійних проблем, з якими зіштовхуються комітети, є **відсутність комплексного діалогу із заінтересованими сторонами на етапі розробки законодавчих ініціатив, особливо перед офіційною реєстрацією законопроекту у Верховній Раді або його затвердженням Кабінетом Міністрів України**²⁰. Наразі чинне законодавство не передбачає проведення консультацій з громадськістю на вказаному етапі (особливо стосовно законопроектів, внесених народними депутатами України), що призводить до того, що пропозиції від заінтересованих сторін надходять лише під час розгляду проекту закону у відповідних комітетах. Ця прогалина підкреслює гостру потребу у внесенні змін до законодавства, які б передбачали обов'язкові консультації з громадськістю на дозаконодавчій стадії, враховуючи досвід європейських систем, де

²⁰ Програма USAID «РАДА: наступне покоління». Функціональні та інституційні спроможності парламентських комітетів: кращі зарубіжні практики та актуальні виклики. Київ, 2024. 74 с.

залучення громадськості на ранніх стадіях є критично важливим для процесу законотворення.

У цьому контексті важливо визначити роль комітету у системі обов'язкових публічних консультацій. На нашу думку, у системі проведення публічних консультацій комітет міг би забезпечувати виконання двох ключових завдань: (1) перевірка якості публічних консультацій, проведених суб'єктами законодавчої ініціативи (урядом, народними депутатами, Президентом); (2) самостійне проведення публічних консультацій у разі внесення законопроектів за рішенням комітету, у тому числі доопрацьованих комітетом законопроектів у порядку, передбаченому ч. 2 ст. 110 Регламенту ВРУ.

Разом з тим необхідно відмітити, що багато парламентських комітетів, зокрема завдяки міжнародній технічній допомозі, активно проводять публічні консультації та інші форми долучення громадян. Однак, враховуючи обмеженість ресурсів, таким комітетам необхідно приділити зусилля щодо максимальної інтеграції результатів публічних консультацій у повний цикл формування політики (визначення актуальних суспільних проблем та шляхів їх вирішення, підготовка або доопрацювання законодавчих ініціатив на основі публічних консультацій, моніторинг ефективності реалізації чинних законодавчих актів з урахуванням думки громадськості та напрацювання відповідних законодавчих змін або рекомендацій щодо вдосконалення практики правозастосування).

Хоча й в умовах воєнного стану парламент працює **в умовах обмеженої відкритості, парламентські комітети докладають суттєвих зусиль щодо публічної комунікації своєї роботи, а в окремих випадках навіть впровадження нових механізмів прозорості.** Разом з тим, викликом залишається брак або відсутність профільного персоналу, відповідального виключно за публічну комунікацію комітету (в окремих випадках ці обов'язки додатково покладені на працівників секретаріату які виконують інші функції). Рішенням цієї ситуації може бути або набір відповідного персоналу у кожен секретаріат комітету, або посилення прес-служби Апарату працівниками, які будуть відповідати виключно за комунікації всіх (чи декількох тематично об'єднаних) комітетів.

3. Контрольна функція Верховної Ради та координація з Урядом у питаннях євроінтеграції

Парламентський контроль є ключовим елементом процесу євроінтеграції України, оскільки саме він забезпечує перетворення формально ухвалених рішень на реальні зміни. Ухвалення законів, що наближають Україну до *acquis* ЄС, є лише першим кроком, адже Європейська комісія оцінює не кількість прийнятих актів, а їхнє практичне виконання²¹. Тому Верховна Рада має системно контролювати хід імплементації та вимагати від уряду реальної підзвітності. Крім того, парламент виконує важливу політичну функцію – здійснює нагляд за переговорним процесом з ЄС, забезпечуючи прозорість і підзвітність виконавчої влади. Не менш значущим є парламентський моніторинг виконання стратегічних документів, зокрема таких, як Національна

²¹ Європейська правда. "Євроінтеграція" Верховної ради: що має змінитися у парламенті через статус кандидата в ЄС. Станіслав Івасик, 06.07.2022. <https://www.euointegration.com.ua/articles/2022/07/6/7142680/>

програма адаптації законодавства, що є поширеною практикою кандидатів на вступ та вже держав – членів ЄС, адже без належного контролю такі документи ризикують залишитися декларативними. Таким чином, парламентський нагляд гарантує, що євроінтеграційні реформи не лише приймаються на папері, а й втілюються в життя.

Цю функцію парламенту детально аналізує Європейська комісія у Звіті щодо України 2024 року. У ньому наголошується, що парламентський контроль за виконавчою владою формально забезпечений низкою інструментів – парламентськими слуханнями, інтерпеляціями, запитами, створенням тимчасових комісій і роботою профільних комітетів Верховної Ради²². Окремо підкреслюється важливість моніторингу виконання законодавства, тобто контролю за тим, щоб уряд ухвалював необхідні підзаконні акти та ефективно впроваджував прийняті норми права. Водночас, за оцінкою Комісії, дієвість цих механізмів обмежена: уряд часто надає формальні відповіді на парламентські запити, а комітети не мають достатньої аналітичної спроможності для системного моніторингу. Тому Європейська комісія вважає посилення парламентського контролю, особливо у сфері нагляду за виконанням законів, ключовим елементом забезпечення підзвітності виконавчої влади та дотримання принципу верховенства права.

Проте на практиці в Україні реалізація цих механізмів стикається з труднощами. Парламентський нагляд традиційно був слабкістю Верховної Ради. Наприклад, український парламент не мав практики пост-законодавчого контролю; урядовці часто ігнорують, коли парламент чи комітет викликали їх, щоб поставити запитання; парламентські слухання зазвичай були формальністю; а слідчі комісії не показували вагомих результатів²³. Повномасштабне вторгнення Росії лише погіршило ситуацію. Конституція України зобов'язує Верховну Раду залишатися функціональною під час війни, забезпечуючи безперервність усіх її функцій, включаючи вирішальну роль парламентського нагляду. Оскільки Україна переживає тиск та складнощі війни, здатність Парламенту здійснювати нагляд за виконавчою владою та іншими урядовими органами є важливішою, ніж будь-коли, для запобігання неконтрольованим дискреційним повноваженням та забезпечення підзвітності. Однак, незважаючи на існування довоєнних механізмів контролю, Парламент намагався ефективно використовувати їх у контексті воєнного часу та не запровадив додаткових механізмів контролю, спеціально адаптованих до потреб воєнного часу.

Післязаконодавчий контроль

Чинне регулювання процедур післязаконодавчого контролю є несистемним та епізодичним. Стаття 24 Закону про комітети Верховної Ради, озаглавлена «Аналіз комітетами практики застосування законодавчих актів у діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування та їхніх посадових осіб у межах їхніх

²² European Commission. *Ukraine 2024 Report. Commission Staff Working Document Accompanying the Communication on EU Enlargement Policy*. Brussels, 30.10.2024, SWD(2024) 699 final.

²³ European Parliament. *Report and Roadmap on Internal Reform and Capacity-Building for the Verkhovna Rada of Ukraine*. European Parliament's Needs Assessment Mission to the Verkhovna Rada of Ukraine led by Pat Cox, President of the European Parliament 2002–2004. 2015–2016, p.

15. <https://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20160229RES16408/20160229RES16408.pdf>

повноважень», фактично зводиться до оцінки відповідності підзаконних актів ухваленому закону та моніторингу своєчасності їх ухвалення. Оцінка ефективності реалізації законодавчого акта та досягнення цілей правового регулювання не є частиною цього аналізу.

Натомість **Закон про нормотворчу діяльність**, ухвалений парламентом 24 серпня 2023 року, покликаний встановити єдині підходи та процедури оцінки ефективності законів. Він передбачає **проведення правового моніторингу** (термін, який використовується замість післязаконодавчого контролю) як системної та комплексної контрольної діяльності, спрямованої на відстеження, аналіз та оцінку реалізації ухвалених нормативно-правових актів щодо:

- повного введення їх у дію (набуття чинності, виконання норм, зазначених у перехідних положеннях, ухвалення підзаконних актів на виконання законів);
- досягнення запланованих цілей правового регулювання, його впливу на суспільство та/або окремі соціальні групи, сектори чи галузі, а також визначення соціальних, правових, політичних, економічних, екологічних, адміністративних чи інших можливих запланованих ефектів або виявлення незапланованих наслідків.

Таким чином, обсяг правового моніторингу є значно ширшим, ніж аналіз практики застосування законів, передбачений чинним Законом. Водночас положення Закону України «Про нормотворчу діяльність» щодо правового моніторингу набудуть чинності лише через рік після припинення або скасування воєнного стану.

Однак питання післязаконодавчого контролю особливо актуальне у воєнний час та під час процесу вступу до ЄС. Відсутність інструментів післязаконодавчого контролю не дозволяє парламенту ефективно стежити за своєчасним і належним виконанням законодавства, ухваленого для наближення до права ЄС.

Контроль, здійснюваний парламентом та його комітетами

Стаття 38 Регламенту Верховної Ради визначає порядок заслуховування щорічних та позачергових звітів Кабінету Міністрів України. Стаття 38-1 Регламенту регулює заслуховування звітів інших органів або посадових осіб, які зобов'язані звітувати перед парламентом за законом. До них належать:

- Директор Державного бюро розслідувань.
- Генеральний прокурор.
- Голова Служби безпеки України.
- Антимонопольний комітет України.
- Фонд державного майна України.
- Звіт Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення.
- Голова Національного банку України.

Крім того, парламент має право викликати будь-якого посадовця (крім Президента і суддів) та вимагати від нього звіту з конкретного питання.

Попри те, що закон чітко визначає порядок розгляду вищезгаданих звітів та права й обов'язки всіх сторін, існують політичні проблеми, що заважають ефективно здійснювати політичний контроль. Насамперед, залишається актуальним питання участі посадовців належного політичного рівня у засіданнях комітетів. Як зазначено у Звіті та Дорожній карті внутрішньої реформи та розвитку спроможності Верховної Ради, низка депутатів скаржиться, що міністри часто не з'являються на засідання комітетів за викликом, тоді як урядовці пояснюють, що часта присутність на таких засіданнях перешкоджала б виконанню ними своїх обов'язків²⁴.

Мали місце випадки ігнорування викликів на пленарні засідання, коли парламент вимагав присутності посадовця. Наприклад, голова СБУ (викликаний 6 лютого 2024 р.) та Генеральний прокурор (викликаний 18 червня 2024 р.) не виконали вимоги парламенту; Генпрокурор з'явився лише у день розгляду питання про його відставку (29 жовтня 2024 р.).

Незадовільною є й практика розгляду комітетами звітів, поданих у парламент. Регламент передбачає, що комітети протягом 21 дня з моменту отримання звіту мають підготувати його для розгляду на пленарному засіданні. Насправді ж розгляд часто затягується на місяці. Наприклад, проєкт постанови № 10323 від 08.12.2023 щодо звіту ФДМУ за 2022 рік був зареєстрований головою комітету через сім місяців після отримання; проєкт № 11441 від 25.07.2024 щодо звіту Антимонопольного комітету за 2023 рік – через чотири місяці; проєкт № 11482 від 15.08.2024 щодо звіту ФДМУ за 2023 рік – через три місяці; проєкт № 12115 від 11.10.2024 щодо звіту директора ДБР за 2023 рік – через сім місяців.

Щодо звіту Кабміну: стаття 228 Регламенту передбачає щорічний розгляд парламентом звіту про виконання Програми діяльності уряду, затвердженої Верховною Радою. Проте станом на сьогодні парламент ще не затвердив Програму діяльності Кабміну, навіть попри те, що нинішній уряд працює найдовше в історії України (прем'єр перебуває на посаді майже п'ять років). У результаті парламент фактично позбавив себе одного з основних об'єктів контролю.

Індивідуальний парламентський контроль

Конституційний Суд України у Рішенні від 10 травня 2000 р. № 8-рп/2000 зазначив, що контрольні функції може здійснювати й окремий депутат у порядку, передбаченому статтею 86 Конституції або іншими її положеннями. Згідно зі ст. 86, депутат має право під час засідання Верховної Ради звертатися з депутатськими запитами до органів ВРУ, Кабміну, керівників інших органів державної влади і місцевого самоврядування, а також до керівників підприємств, установ і організацій незалежно від форми власності.

Відповідь на депутатський запит надається не лише автору запиту, але й голові ВРУ. Запит та відповідь можуть бути предметом обговорення на пленарному засіданні, якщо

²⁴ European Parliament. *Report and Roadmap on Internal Reform and Capacity-Building for the Verkhovna Rada of Ukraine*. European Parliament's Needs Assessment Mission to the Verkhovna Rada of Ukraine led by Pat Cox, President of the European Parliament 2002–2004. 2015–2016, P.

15. <https://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20160229RES16408/20160229RES16408.pdf>

цього вимагає щонайменше 1/5 складу парламенту. За результатами обговорення Рада ухвалює відповідне рішення.

Регламент встановлює, що зазвичай депутат може подати не більше 10 запитів за один пленарний тиждень. Однак у період воєнного стану (згідно з постановою № 2103-IX від 24.02.2022) парламент працює в режимі одного безперервного пленарного засідання, і ліміт у 10 запитів фактично діє на всю сесію воєнного часу, а не щотижня, що суттєво обмежує можливості депутатів.

Через відсутність чіткого календарного плану дати оголошення запитів стають непередбачуваними, а іноді запити не оголошуються взагалі. Ситуація дещо покращилася з 11-ї сесії, коли парламент фактично повернувся до традиційного пленарного тижня.

Попередній контроль з боку парламенту передбачає, що обов'язки парламенту в процесі вступу держави до Європейського Союзу стосуються не лише контролю євроінтеграційного процесу, але й забезпечення функціонування інших механізмів впливу парламенту на євроінтеграційну політику держави²⁵.

Для вироблення оптимальної моделі організації роботи та визначення ролі Верховної Ради України, її органів або спеціальних органів, які можуть бути створені із включенням до їх складу членів парламенту, під час переговорного процесу щодо вступу України до Європейського Союзу корисним буде виділити **три основні моделі**, враховуючи досвід окремих держав-членів, що пройшли шлях євроінтеграції після 1995 року (після фактичного заснування ЄС):

1) законодавчі органи із сильним впливом на євроінтеграційну політику органів виконавчої влади – наявність комплексу інституційних механізмів гарантування попереднього контролю з боку парламенту щодо уряду. До них належать:

- механізм парламентського контролю, що забезпечує повну поінформованість парламенту про діяльність уряду щодо виконання зобов'язань у сфері європейської інтеграції;
- функціонування постійно діючих спеціалізованих парламентських комітетів (комісій або рад) з європейських справ;
- налагодження механізму консенсусного прийняття рішень з урядом;
- участь представників парламенту в координації дій щодо вступу держави до ЄС;
- погодження переговорних позицій із парламентом;
- підтримка пріоритетності євроінтеграційного курсу держави всіма політичними силами.

²⁵ Дослідницька служба Верховної Ради України. *Парламентське дослідження інституційно-правових моделей організації роботи та ролі національного парламенту, його органів або органів, створених із включенням до їх складу членів парламенту, зокрема здійснення парламентського контролю, під час переговорного процесу щодо вступу держави до Європейського Союзу*. Київ, 2023. <https://research.rada.gov.ua/uploads/documents/32798.pdf>

Варто відзначити, що така модель показала свою ефективність переважно в парламентських республіках. Цю модель застосовували, зокрема, *Хорватія та Словенія*.

2) законодавчі органи з обмеженим впливом на євроінтеграційну політику органів виконавчої влади – наявність окремих інституційних механізмів попереднього контролю з боку парламенту щодо уряду. До них належать:

- функціонування постійно діючого спеціалізованого парламентського комітету (комісії чи ради) з європейських справ;
- наявність механізму інформування парламенту про актуальні питання процесу європейської інтеграції держави;
- парламент фактично відіграє роль «резервного учасника» переговорного процесу.

Цю модель застосовували, зокрема, *Польща, Кіпр, Словаччина*.

3) законодавчі органи з незначним впливом на євроінтеграційну політику органів виконавчої влади – участь парламенту зводиться фактично до:

- парламентського контролю за діяльністю уряду згідно із загальним порядком (наприклад, щорічне звітування уряду про виконання зобов'язань у сфері європейської інтеграції);
- надання консультативних висновків від профільних парламентських комітетів щодо відповідності проєктів законодавчих актів праву ЄС.

Цю модель застосовували, зокрема, *Румунія, Угорщина, Литва, Болгарія*.

4. Узгодження дій уряду та парламенту у сфері адаптації законодавства до права Європейський Союз

Дані Руху ЧЕСНО свідчать, що більшість законопроєктів, пов'язаних із ЄС, надходять від народних депутатів, далі йдуть ініціативи Кабінету Міністрів (Уряду) та Президента. Водночас вищий відсоток ухвалених законів спостерігається серед ініціатив Президента (39%) та Уряду (34%)²⁶. Це підкреслює значну роль народних депутатів у ініціюванні законодавства, але водночас показує **потенціал Уряду для розширення свого впливу на законодавчий процес**. Завдяки виконавчим повноваженням, Уряд має **унікальну можливість формувати цілісну систему основного законодавства та підзаконних актів**. Важливо, що поряд із підготовкою законодавчих ініціатив Уряд має **право розробляти підзаконні акти, які забезпечують одночасне й комплексне виконання законодавчих норм**. Ця можливість є ключовою у процесі євроінтеграції, де дотримання строків критично важливе, а також у зміцненні захисту прав людини в державі. Це вирішує ситуації, коли реалізація передбачених законом привілеїв чи гарантій затримується через необхідність окремо ухвалювати підзаконні акти.

²⁶ Саліженко, Олександр. *Через терни до зірок: як Верховна Рада адаптує українське законодавство до вимог ЄС*. Чесно, 25.06.2024. <https://www.chesno.org/post/6013/>

Довідково. Прикладом стратегічної неузгодженості між Урядом та народними депутатами у законотворчості є імплементація Римського статуту в національне законодавство – важлива євроінтеграційна ініціатива. Урядовий законопроект №11484 вносить зміни до Кримінального кодексу та Кримінального процесуального кодексу України, приводячи їх у відповідність до Римського статуту та встановлюючи процедури співпраці з Міжнародним кримінальним судом. Цей закон уже набрав чинності.

Натомість депутати запропонували законопроект №11538, що передбачає ухвалення окремого закону «Про кримінальну відповідальність за міжнародні злочини». Крім того, законопроект №11539 доповнює №11538, вносячи зміни до Кримінального та Кримінального процесуального кодексів, аби забезпечити їхню узгодженість із запропонованим окремим законом. Прихильники цієї альтернативної ініціативи вважають, що окремий закон про міжнародні злочини краще врегулює специфіку таких правопорушень та їхнє переслідування.

Поява двох конкуруючих підходів показує, що частина депутатів не згодна з урядовим рішенням. Вони стверджують, що ухвалення окремого закону про відповідальність за воєнні злочини має сильніший політичний сигнал і відповідає практиці деяких країн. Отже, це виглядає радше ідеологічною суперечністю. Хід розгляду цих законопроектів у парламенті підтверджує такий висновок. Урядовий законопроект №11484 було ухвалено у другому (остаточному) читанні 9 жовтня 2024 року, і він набрав чинності 24 жовтня 2024 року. Привівши своє законодавство у повну відповідність до Римського статуту, Україна подала документ про приєднання до Римського статуту в ООН і стала його повноправним членом 1 січня 2025 року²⁷. Водночас, попри фактичне вирішення питання приєднання, парламент у першому читанні підтримав депутатський законопроект №11538, що передбачає зовсім інший підхід до міжнародних злочинів. Його ухвалення у другому читанні потребуватиме повторної оцінки відповідності українського законодавства Римському статуту – крок доволі дивний, зважаючи на те, що чинна законодавча база діє лише кілька місяців.

Досвід країн-кандидатів або нових членів ЄС показує, що ефективний політичний консенсус будувався через високорівневі платформи політичного діалогу. Наприклад, у парламенті Хорватії (Сабор) у 2005–2011 роках діяв **Національний комітет** – спеціальний орган для моніторингу переговорів щодо вступу країни до ЄС. Він складався з представників усіх парламентських партій, ухвалював рішення консенсусом, був майданчиком для консультацій між парламентом та урядом, а також інформував суспільство про європейські питання²⁸.

В Албанії у парламенті (Кувенді) діє **Національна рада з питань євроінтеграції** – найвищий дорадчий орган у сфері інтеграції, який забезпечує прозорість ухвалення

²⁷ Bereziuk, Olha. *Ukraine submitted a document on accession to the Rome Statute to the UN. What does this mean.* Babel.ua, 25.10.2024. <https://www.babel.ua/en/news/112032-ukraine-submitted-a-document-on-accession-to-the-rome-statute-to-the-un-what-does-this-mean>

²⁸ ECPRD. *Request 4682: Experiences regarding organization, competence and tasks of parliamentary bodies and administration responsible for issues of accession to the European Union.* Zagreb, 29.03.2021. https://docs.google.com/document/d/19Q0R866dit5RYJWAMgjRN_q64oLZhz6k/edit

рішень, співпрацю між політичними силами, державними інституціями та громадянським суспільством²⁹.

Україні також варто застосувати подібний підхід: залучати всі політичні сили та створити майданчик для діалогу з урядовцями й експертами. У нашому контексті додатково важливо включити представників або експертів з країн ЄС, які можуть ділитися практичним досвідом імплементації законодавства ЄС у своїх державах. Адже саме цей досвід часто стає предметом спекуляцій під час дискусій у Верховній Раді щодо євроінтеграції.

III. Підсумок: ключові прогалини та виклики в спроможності Верховної Ради у порівнянні з вимогами членства в ЄС та кращими практиками

Попри стратегічний курс України на членство в Європейському Союзі, парламент стикається з низкою інституційних, нормативних та організаційних викликів, що знижують його ефективність у виконанні євроінтеграційного порядку денного та наближенні законодавства до *acquis* ЄС.

1. Застарілість рамкової законодавчої бази України у сфері адаптації законодавства до *acquis* ЄС створює істотні труднощі для якісного та вчасного виконання міжнародних зобов'язань у сфері євроінтеграції. Закон 2004 року «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» був ухвалений ще до Угоди про асоціацію і не враховує ні сучасної структури *acquis*, ні результатів скринінгу. Європейська практика свідчить, що країни-кандидати регулярно оновлювали подібні програми – наприклад, Хорватія щороку ухвалювала План гармонізації національного законодавства з *acquis*, який затверджувався парламентом і синхронізувався з урядовими пріоритетами. Для України доречним було б ухвалення сучасного рамкового закону, що забезпечить узгоджене планування та контроль за виконанням завдань євроінтеграції.

2. Стійкою проблемою на шляху інтеграції України до ЄС є застаріла та недостатньо структурована правова база для підготовки, ініціювання, розгляду та прийняття законопроектів з європейської інтеграції. Оновлення цього законодавства та включення спеціального розділу до Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» могло б спростити розгляд законопроектів з питань європейської інтеграції. Чинна нормативна база не забезпечує належної інституційної та процедурної спроможності для реалізації адаптаційного процесу в умовах переговорного етапу. Відсутня **спеціальна законодавча процедура для розгляду** євроінтеграційних законопроектів. Відсутні також усталені підходи до класифікації проектів законів на євроінтеграційні та інші, що ускладнює маркування (спеціального позначення) євроінтеграційних законопроектів. Також значним викликом для усіх суб'єктів законодавчої ініціативи –

²⁹ CRCA/ECPAT Albania. *CRCA/ECPAT Albania becomes a member of the National Council for European Integration of the Albanian Parliament*. Tirana, 6 July 2023. <https://www.crca.al/en/crca-ecpat-albania-becomes-a-member-of-the-national-council-for-european-integration-of-the-albanian-parliament/>

народних депутатів, уряду, президента, є забезпечення офіційних перекладів актів acquis ЄС, оскільки тільки обмежене число таких актів доступні українською мовою.

3. **Координація між урядом і парламентом** у сфері європейської інтеграції є ще одним ключовим викликом. Відсутність чітких правил пріоритетності законопроектів призводить до ситуацій, коли одні проекти роками залишаються нерозглянутими, тоді як інші ухвалюються поспіхом без достатнього аналізу. Європейські країни-кандидати вирішували подібні проблеми через спеціальні механізми координації. Для порівняння, у Словаччині Національна рада ухвалила «Цілі та основні обов'язки при підготовці до вступу», які закріпили координаційний механізм між урядом і комітетами парламенту. У Хорватії спеціальний Національний комітет, до якого входили представники всіх політичних сил, регулярно обговорював переговорні позиції та гармонізаційні законопроекти. У Польщі створили Комітет у справах ЄС у Сеймі, що координував адаптаційні законопроекти ще до їх потрапляння у пленарний зал. Подібний інструмент забезпечив би в Україні прозорість та політичний консенсус, а також зменшив би ризики пришвидшеного ухвалення без якісної експертизи.

4. Вимоги ЄС передбачають тісну **співпрацю з інституціями Європейського Союзу** у процесі наближення законодавства. В Україні ж Регламент Верховної Ради не містить процедур для офіційних консультацій із Єврокомісією щодо законопроектів, які цього потребують. Для порівняння, в Естонії уряд був зобов'язаний передавати парламенту всі матеріали та стратегії переговорів, а комітет із європейських справ регулярно обговорював їх разом із прем'єр-міністром. Запровадження формалізованої процедури погодження чи консультацій з ЄС дозволило б уникати розбіжностей на етапі імплементації та підвищило б передбачуваність роботи українського парламенту.

5. **Значне навантаження на парламентські комітети** та відсутність гнучких кадрових механізмів обмежує якість законотворчої роботи. В Україні секретаріати комітетів часто перевантажені обсягом законопроектів, бракує мобільності (ротацій) персоналу між секретаріатами та/або підтримки єдиного структурного підрозділу (кластеру структурних підрозділів), які забезпечували б підтримку одразу всіх (чи декількох "суміжних") комітетів. Європейський досвід демонструє інші підходи: у Латвії ще у 1997 році було створено Інформаційний центр ЄС для аналітичної підтримки, у Румунії – Директорат ЄС у парламенті, який забезпечував експертизу та навчання. Також серед викликів у сфері кадрового забезпечення секретаріатів комітетів: **гендерний дисбаланс** (73,5% жінок серед усіх працівників секретаріатів комітетів); **недостатній рівень володіння англійською мовою** (майже дві третини всіх працівників секретаріатів комітетів володіють англійською мовою на рівні A1 чи нижче або взагалі не володіють цією мовою); **низька частка молоді**.

6. Не менш важливим є питання **ефективного парламентського контролю**. Нині відсутні інструменти **післязаконодавчого моніторингу**, які дозволили б Верховній Раді оцінювати якість імплементації ухвалених законів. У країнах Центральної Європи такі інструменти є обов'язковою складовою євроінтеграційного процесу: наприклад, албанський парламент складав спеціальні календарі слухань щодо прогресу інтеграції,

а хорватський Національний комітет регулярно отримував скринінгові звіти та давав висновки щодо виконання зобов'язань. Для України впровадження системного післязаконодавчого контролю разом із залученням посадовців належного політичного рівня на засідання комітетів дозволило б парламенту стати справжнім інституційним гарантом виконання європейських зобов'язань.

7. Відсутність комплексного діалогу із заінтересованими сторонами. Окремим викликом є недостатня інклюзивність законотворчого процесу. У більшості випадків консультації з громадянським суспільством, експертним середовищем та бізнесом відбуваються вже після офіційної реєстрації законопроєкту у Верховній Раді або його схвалення Кабінетом Міністрів. Це знижує якість законодавчих рішень, оскільки унеможлиблює своєчасне врахування аргументів та пропозицій ключових стейкхолдерів. У країнах ЄС широкі консультації на ранньому етапі розробки законодавства є обов'язковою практикою, яка підвищує якість текстів, знижує ризик політизації та зміцнює довіру суспільства до парламенту. В Україні ж відсутність такого комплексного діалогу поглиблює розрив між владою та суспільством і обмежує підтримку євроінтеграційного процесу.

IV. Рекомендації щодо зміцнення інституційної спроможності апарату парламенту у сфері вступу України до ЄС, розроблення ефективних процедур розгляду законодавчих ініціатив у цій сфері та залучення заінтересованих сторін до такого розгляду.

1. Ухвалення нового рамкового закону про адаптацію законодавства до acquis ЄС, який би враховував результати скринінгу та сучасну структуру acquis. Це забезпечить системне планування, контроль та узгодженість дій уряду й парламенту в процесі виконання зобов'язань України у сфері європейської інтеграції. Європейська практика свідчить, що країни-кандидати регулярно оновлювали подібні програми – наприклад, Хорватія щороку ухвалювала План гармонізації національного законодавства з acquis, який затверджувався парламентом і синхронізувався з урядовими пріоритетами.

2. Запровадження спеціальних парламентських процедур для розгляду євроінтеграційних законопроєктів. Доцільним є оновлення чинної правової бази шляхом внесення змін до Регламенту Верховної Ради України. Дорожня карта з питань функціонування демократичних інституцій уже передбачає розробку, ухвалення та впровадження законодавства щодо спеціальної процедури підготовки, ініціювання, розгляду та прийняття євроінтеграційних законопроєктів. Важливим завданням є також визначення чітких критеріїв віднесення законопроєктів до категорії євроінтеграційних (або «законопроєктів з адаптації» у термінології проєкту закону №13653). Це дозволить уникнути правової невизначеності щодо проєктів, які готуються для виконання зобов'язань України в рамках Ukraine Facility, а також щодо законопроєктів, що враховують рекомендації, викладені у скринінгових звітах Європейської комісії, тощо. У цьому контексті доцільно:

- визначити критерії віднесення законопроєкту до категорії євроінтеграційний,
- внести зміни до Регламенту, передбачивши спеціальне маркування євроінтеграційних законопроєктів та обов'язковість супровідних документів (таблиці відповідності, офіційного перекладу актів ЄС, плану імплементації, висновків уряду та комітету з питань інтеграції до ЄС),
- запровадити скорочені, але якісні процедури їхнього розгляду (на зразок практик Хорватії та Словенії),
- визначити, що можливість прийняття законопроєкту «за основу і в цілому» застосовується виключно після позитивної експертизи уряду та Комітету з питань інтеграції України до ЄС.

3. Посилення постзаконодавчого контролю та моніторингу імплементації.

Одним із ключових викликів є відсутність системного механізму відстеження виконання ухвалених законів, спрямованих на наближення до *acquis* ЄС. Доцільним є створення інституалізованого механізму координації між урядом і парламентом, який би встановлював чіткі правила пріоритезації законопроєктів, сприяв досягненню політичного консенсусу та забезпечував прозорість ухвалення рішень. Це дозволить уникнути хаотичного чи надмірно пришвидшеного прийняття актів без належної експертизи. Важливою складовою такого механізму мають стати регулярні звіти уряду перед парламентом, парламентські слухання та запровадження щорічної «декларації імплементації *acquis*». Додатковим інструментом може стати створення відкритого цифрового дашборду, що дозволить суспільству та міжнародним партнерам відстежувати стан виконання євроінтеграційних зобов'язань у режимі реального часу.

4. Інституціоналізація координації парламенту з урядом. Важливим завданням є забезпечення системного діалогу між законодавчою та виконавчою гілками влади щодо питань європейської інтеграції. Доцільно закріпити у Регламенті та законодавстві обов'язковість консультацій уряду з профільними парламентськими комітетами при підготовці переговорних позицій. Практика Естонії та Хорватії демонструє ефективність регулярних спільних засідань уряду та парламентських комітетів, що дозволяють своєчасно узгоджувати позиції та уникати дублювання ініціатив. Особливої уваги потребує створення механізму спільного планування законопроєктної роботи уряду й парламенту, що сприятиме більшій узгодженості та передбачуваності у процесі адаптації законодавства до *acquis* ЄС.

5. Зміцнення спроможності комітетів і секретаріатів. Перевантаженість комітетів та їхніх секретаріатів негативно позначається на якості підготовки законопроєктів і здійсненні контрольних функцій. Для подолання цього виклику доцільно запровадити ротачію персоналу, створити єдиний кадровий пул для підтримки кількох комітетів одночасно та встановити мінімальні стандарти кадрового забезпечення залежно від обсягу законодавчої роботи. Особливого значення набуває прискорене створення Офісу нормопроекткування та Бюджетного офісу, які мають стати сервісними підрозділами, що забезпечуватимуть професійну підтримку законотворчого процесу. Такий підхід

відповідає європейським практикам і дозволить підвищити якість законодавчої діяльності.

6. Розбудова кадрового потенціалу Верховної Ради. Суттєвим обмеженням залишається кадровий дефіцит та відсутність сучасної HR-стратегії парламенту. Доцільно ухвалити нову стратегію кадрової політики Апарату Верховної Ради з урахуванням вимог європейської інтеграції, зробивши акцент на підготовці фахівців із європейського права, юридичної англійської та цифрових компетенцій. Важливо також запровадити відкриті конкурси на ключові посади у секретаріатах, що сприятиме підвищенню прозорості й доброчесності кадрових рішень. Окремий акцент слід зробити на залученні молодих спеціалістів через стажування та програми співпраці з університетами, що забезпечить поступове оновлення кадрового складу та сталість інституційної пам'яті.

7. Забезпечення політичного консенсусу щодо європейської інтеграції. Євроінтеграція має бути спільною метою усіх політичних сил. Для цього доцільним є створення Національної ради з питань європейської інтеграції при парламенті за участю представників коаліції, опозиції, громадянського суспільства та експертного середовища. Такий орган сприятиме узгодженню позицій, виробленню спільних заяв і консолідації політичної єдності щодо ключових переговорних питань. Це не лише зміцнить внутрішню єдність, але й посилить довіру з боку європейських партнерів, демонструючи, що європейський курс України має стабільну міжпартійну підтримку та сприймається як стратегічний пріоритет держави.