

**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***

Вступ. Протягом своєї історії Європейський Союз розширювався сім разів і нині налічує 27 держав-членів.

Членство в ЄС пов'язане зі змінами у політичній та правовій системі на національному рівні. Зокрема, процес приєднання передбачає посилення співпраці між кандидатами та державами-членами ЄС і практично повну гармонізацію національного законодавства із правом ЄС. Аби приєднатися до Союзу, держава-кандидат має відповідати Копенгагенським критеріям: політичним, економічним, законодавчим.

Остання успішна інтеграція до ЄС здійснена із прийняттям Хорватії у 2013 р., а тому цей досвід є одним з найрелевантніших для України. Однак для визначення 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 варто враховувати досвід держав, що стали повноправними членами ЄС після 1995 року, а також 7 держав, що наразі мають статус кандидата на вступ до ЄС (крім України).

Основна частина.

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 держави.

Враховуючи досвід окремих держав-членів, що пройшли шлях євроінтеграції після 1995 року (після фактичного заснування ЄС), та держав-кандидатів, вважаємо за доцільне виділити *три основні моделі*¹:

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

– чіткий та ефективний механізм парламентського контролю, що забезпечує повну поінформованість парламенту про діяльність уряду щодо виконання зобов'язань у сфері європейської інтеграції;

¹ Hristova-Valtcheva, Katia. (2010). ЕВРОПЕИЗАЦИЯ НА БЪЛГАРСКИЯ ПАРЛАМЕНТ. URL: https://www.researchgate.net/publication/335203149_EVROPEIZACIA_NA_BLGARSKIA_PARLAMENT; Olivier Costa, Nathalie Brack (2013). The Role of the European Parliament in Europe's Integration and Parliamentarization Process. URL: https://www.researchgate.net/publication/304817687_The_Role_of_the_European_Parliament_in_Europe's_Integration_and_Parliamentarization_Process

- 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 тощо.

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

Аналіз досвіду перелічених держав свідчить, що одним із головних інструментів сильної моделі впливу на євроінтеграційну політику є парламентський контроль (нагляд) за діяльністю уряду. Парламенти мають широкий спектр контрольних повноважень. Уряд інформує парламент про хід переговорного процесу, а також про загальний стан процесу євроінтеграції та гармонізацію законодавства з *acquis* ЄС у частині, за яку він відповідає.

Із метою ефективної реалізації сильної моделі вбачається необхідним спільне сприяння всіма державними інституціями виконанню критеріїв для членства в Європейському Союзі, викладених у статті 49 Договору про Європейський Союз;

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* та ін.;

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 проектів законодавчих актів праву ЄС.

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

Аналіз наведених моделей, з урахуванням особливостей політичної та правової систем окремих держав, є корисним 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. Загальний порівняльний аналіз парламентської інституції кожної держави відповідно до означених моделей наведено в Додатку до цього парламентського дослідження. Однак у кожній державі визначалися особливі формати участі парламенту в переговорному процесі та повноваження парламентських органів, про які вважаємо за доцільне зазначити окремо.

Модель законодавчих органів із сильним впливом на євроінтеграційну політику органів виконавчої влади.

Хорватія. Рішенням парламенту Хорватії (Хорватський Сабор) від 19 січня 2005 р.² згідно зі ст. 43 Регламенту Хорватського Сабору (в редакції 2005 року)³ створено Національний комітет з моніторингу переговорів про вступ Хорватії до ЄС (далі – Національний комітет). Національний комітет мав статус робочого органу парламенту. Так, відповідно до зазначеної статті 43 Регламенту Хорватського Сабору, Хорватський Сабор для розгляду інших питань може, крім робочих органів, визначених цим Регламентом, утворювати інші робочі органи. У рішенні про утворення інших робочих органів визначаються їх назва, склад, обсяг і порядок роботи.

Згідно з Рішенням від 19 січня 2005 р. Національний комітет, як робочий орган хорватського парламенту, у діалозі з урядом аналізував позиції щодо окремих розділів переговорів та інших питань, що стосувалися переговорів.

У процесі переговорів про вступ Хорватії до Європейського Союзу парламентом прийнято Порядок підготовки та прийняття переговорних позицій Республіки Хорватія в переговорах щодо вступу до Європейського Союзу (чинний із 7 квітня 2005 р.) та Рішення про внесення змін до Процедури для підготовки та прийняття переговорних позицій Республіки Хорватія на переговорах про вступ до Європейського Союзу (чинне з 20 квітня 2006 р.). Зазначені акти передбачали детальні процедури прийняття переговорних позицій Хорватії. Пропозиція щодо переговорної позиції Хорватії була передана Національному комітету для обговорення. Після надання висновку Національного комітету переговорна група обговорювала висновок Національного комітету та затверджувала позицію. Остаточний проект переговорної позиції повторно передавався Національному комітету, який також регулярно отримував різноманітні документи, що стосувалися переговорного процесу. Такими документами були скринінгові звіти, стратегії та звіти, плани дій, звіти про виконання євроінтеграційних зобов'язань тощо.

² Odluku o osnivanju Nacionalnog Odbora. URL: https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2005_01_12_191.html

³ SADRŽAJ POSLOVNIK HRVATSKOGA SABORA - redakcijski pročišćeni tekst – (NN br. 71/00, 129/00, 117/01, 6/02. – pročišćeni tekst, 41/02, 91/03, 58/04, 39/08, 86/08. i 81/12). URL: [chrome-extension://efaidnbnmnibpcjpcglclefindmkaj/https://udruga.gov.hr/UserDocsImages/UserFiles/File/poslovnik_HS_redakcijski_procisceni_tekst_2012%20\(1\).pdf](chrome-extension://efaidnbnmnibpcjpcglclefindmkaj/https://udruga.gov.hr/UserDocsImages/UserFiles/File/poslovnik_HS_redakcijski_procisceni_tekst_2012%20(1).pdf)

До повноважень Національного комітету входило:

- здійснення контролю та оцінювання ходу переговорів;
- надання висновків та вказівок від імені хорватського парламенту щодо підготовлених переговорних позицій;
- розгляд інформації про хід переговорів;
- розгляд та формування позиції з питань, що виникали в ході переговорів;
- здійснення аналізу та оцінки роботи окремих членів переговорної групи;
- організація й проведення (через голову Національного комітету) регулярних консультацій та обміну інформацією з президентом Республіки Хорватія, прем'єр-міністром та головою хорватського парламенту;
- проведення регулярних консультацій із головою делегації та головою переговорної групи щодо ходу переговорів, питань відкритих розділів переговорів та можливих шляхів їх закриття;
- надання (у разі необхідності), висновків щодо гармонізації хорватського законодавства з правом ЄС;
- звітування про роботу Національного комітету хорватському парламенту не рідше двох разів на рік.

Національний комітет складався з 17 членів – голови (від парламентської меншості), заступника голови (від парламентської більшості), 11 членів – депутатів парламенту та/або представників парламентських партій, 4 інших члени представляли Офіс президента Республіки Хорватія, профспілку, асоціацію роботодавців та академічну спільноту⁴.

Члени Національного комітету наділені правами членів робочого органу парламенту (парламентського комітету), крім права прийняття рішень.

Голова делегації на переговорах щодо вступу Хорватії до ЄС регулярно звітував Національному комітету про хід переговорів (принаймні кожні три місяці).

Слід звернути увагу на те, що Національний комітет представляв актуальну інформацію про Європейський Союз, це посилювало обізнаність хорватської громадськості щодо європейських питань.

На засідання Національного комітету могли бути запрошені голови інших робочих органів, представники професійних асоціацій, науковці та експерти з окремих галузей, присутність яких необхідна для вироблення переговорної позиції тощо.

Національний комітет мав секретаріат, що складався з секретаря, адміністративного секретаря та трьох – п'яти радників (консультантів). Секретар Національного комітету обмінювався інформацією з секретарями Комітету з питань зовнішньої політики, Комітету з питань

⁴ ECPRD Request № 1542. Role of Parliament in the EU Accession Negotiation Process. URL: <https://ecprd.secure.europarl.europa.eu/ecprd/private/request-details/111139>

міжпарламентського співробітництва та Комітету з питань європейської інтеграції з усіх питань інтеграційних процесів.

Процедурні питання діяльності Національного комітету регулювалися у його Регламенті.

У рамках парламентського контролю уряд був зобов'язаний представляти двічі на рік парламенту звіти з питань інтеграції до ЄС:

- звіт про хід переговорів;
- звіт про використання передвступної допомоги від ЄС.

Таким чином, основними завданнями хорватського парламенту під час переговорного процесу стали:

- адаптація національного законодавства до *acquis* ЄС;
- моніторинг діяльності уряду щодо євроінтеграції;
- міжпарламентська співпраця (ведення політичного діалогу з інституціями ЄС та державами-членами ЄС);
- підвищення обізнаності, інформування та залучення громадськості, проведення роз'яснень щодо вступу до ЄС;
- участь у виробленні переговорних позицій Хорватії щодо вступу до ЄС.

Словенія. Парламент Республіки Словенія (Національні Збори) мав два основні завдання – гармонізація словенського законодавства з *acquis communautaire* та затвердження проекту переговорних позицій Словенії на переговорах з Європейською Комісією.

У 2001 р. створено Комісію Національних Зборів Республіки Словенія з європейських справ (далі – Комісія з європейських справ), яка мала повноваження щодо:

- загальних питань, пов'язаних з європейською інтеграцією;
- координації діяльності головних робочих органів із питань європейської інтеграції й надання їм висновків, рекомендацій тощо («координатор» справ ЄС у Національних Зборах);
- аналізу наслідків інтеграції Словенії до ЄС та підготовки глобальних звітів;
- обговорення програми інтеграції Словенії до ЄС та здійснення контролю її виконання;
- контролю виконання гармонізації законодавства Словенії з правом ЄС;
- співпраці з інституціями Словенії, з органами ЄС та інших держав у зв'язку з європейською інтеграцією;
- організації та координації допомоги, що пропонувалася Словенії з підготовки до адаптації до ЄС;
- виконання інших завдань з європейських питань, що не належали до безпосередньої компетенції робочих органів⁵.

⁵ Odlok o ustanovitvi Komisije Državnega zbora Republike Slovenije za evropske zadeve. URL: <https://www.uradni-list.si/glasilo-uradni-list-rs/vsebina/2001-01-1473?sop=2001-01-1473>

Закон про співпрацю між Національними Зборами й урядом у справах Європейського Союзу⁶ врегулював відносини між Національними Зборами та урядом у процедурах ухвалення правових актів і рішень ЄС.

Чорногорія. Процес вступу Чорногорії до ЄС очолює уряд. Водночас парламент Чорногорії здійснює моніторинг перебігу переговорів про вступ до ЄС та гармонізує національне законодавство з правом ЄС⁷.

Із моменту відкриття переговорів між Чорногорією та Європейським Союзом 29 червня 2012 р. парламент (Скупщина) здійснив свій внесок у європейську інтеграцію Чорногорії шляхом посилення парламентського контролю за цим процесом. Комітет з питань євроінтеграції є ключовим парламентським органом у моніторингу переговорів з ЄС. Відповідно до Регламенту парламенту Чорногорії⁸ Комітет з питань європейської інтеграції здійснює моніторинг переговорів щодо вступу Чорногорії до ЄС, контролює й оцінює хід переговорів, надає висновки від імені Скупщини щодо підготовлених переговорних позицій, розглядає інформацію про переговорний процес та дає висновки з питань, що виникають під час переговорів, переглядає й оцінює роботу переговорної групи⁹.

Представники парламенту беруть участь у складі всіх робочих груп із підготовки переговорів за розділами переговорів, які були сформовані урядом Чорногорії. Таким чином, вперше парламент держави-кандидата на членство в ЄС взяв активну участь в етапі скринінгу (оцінка відповідності національного законодавства *acquis* ЄС)¹⁰.

Починаючи з 2005 р. кожні три місяці парламент отримує від уряду комплексний огляд заходів, здійснених ним щодо європейської інтеграції¹¹.

У грудні 2013 р. парламент ухвалив Резолюцію про процес інтеграції Чорногорії до ЄС, яка більш детально регулює відносини між парламентом й урядом щодо нагляду за процесом вступу до ЄС. Відповідно до Резолюції визначено повноваження Комітету з питань європейської інтеграції щодо розгляду проектів переговорних позицій до різних розділів *acquis* ЄС і надання до них висновків. До квітня 2019 р. Комітет розглянув проекти переговорних позицій загалом за 31 розділом, одногосно прийняв пропозицію про внесення змін до 7 із них.

Варто відзначити, що ще п'ять комітетів (Комітет з питань політичної системи, судустрою та управління, Комітет з питань економіки, фінансів та бюджету, Комітет з прав і свобод людини, Комітет з питань гендерної рівності, Комітет з питань туризму, сільського господарства, екології та просторового планування) беруть участь у парламентському контролі

⁶ Zakon o sodelovanju med državnim zborom in vlado v zadevah Evropske unije. URL: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO3840>

⁷ USTAV CRNE GORE. URL: <https://www.paragraf.me/propisi-crnegore/ustav-crne-gore.html>

⁸ Poslovník o radu. URL: <https://www.skupstina.me/me/poslovník-o-radu>

⁹ Odbor za evropske integracije. URL: <https://www.skupstina.me/me/radna-tijela/odbor-za-evropske-integracije>

¹⁰ Skupština u procesu pristupanja EU. URL: <https://www.skupstina.me/me/pristupanje-eu/skupstina-u-procesu-pristupanja-eu>

¹¹ URL: <chrome-extension://efaidnbmninnbpcajpccglclefindmkaj/https://www.monitor.co.me/wp-content/uploads/2006/10/dodatak5.pdf>

(нагляді) за процесом вступу держави до ЄС. Комітет з питань освіти, науки, культури та спорту й Комітет з питань охорони здоров'я, праці та соціального забезпечення здійснюють моніторинг й оцінку відповідності законодавства Чорногорії *acquis* ЄС, передусім законів. Для кожного законопроекту, який розглядається на засіданнях цих комітетів, секретаріати комітетів готують інформаційний огляд, який містить оцінку відповідності законопроекту праву ЄС.

Північна Македонія. У парламенті Північної Македонії для процедури ухвалення переговорних позицій було запропоновано залучати парламентський орган – Комітет з європейських справ, який надає висновки на проекти позицій до їх ухвалення урядом. Крім того, уряд регулярно звітує про хід переговорів перед цим Комітетом.

Національна рада з питань європейської інтеграції (далі – Рада) заснована у 2007 р. із метою координації діяльності та посилення відповідальності всіх компетентних державних та інших органів й установ у процесі отримання членства Північною Македонією в ЄС¹².

Рада контролює й оцінює хід діяльності щодо отримання членства Північної Македонії в ЄС; надає висновки щодо підготовки до початку переговорів для отримання членства держави в ЄС; вивчає інформацію про переговорний процес; надає висновки з питань, що є предметом переговорів; оцінює діяльність окремих членів переговорних груп; підтримує (через голову Ради) постійні консультації й обмін інформацією з президентом Північної Македонії, головою уряду Північної Македонії та головою Асамблеї Північної Македонії; проводить постійні консультації з керівником переговорної групи та міністром закордонних справ; надає висновки щодо гармонізації законодавства Північної Македонії з правом ЄС (за необхідності); звітує перед парламентом Північної Македонії про свою роботу (не менше двох разів на рік). До складу Ради входять 17 членів: чотири члени з числа депутатів парламентської більшості, чотири члени з числа депутатів парламентської опозиції, а також: президент Комісії з європейських справ, президент Комісії із зовнішньої політики та співголова Спільного парламентського комітету ЄС – Республіка Македонія.

Щоквартальне звітування Асамблеї Північної Македонії перед громадськістю є функцією постійного інформування про хід євроінтеграційного процесу¹³.

Регламент роботи Національної ради з питань європейської інтеграції¹⁴ визначає права та обов'язки президента, віце-президента, членів Ради; заступників членів Ради з числа депутатів; представників громадськості. Із питань, не врегульованих зазначеним Регламентом, застосовуються положення Регламенту Асамблеї Республіки Македонія.

¹² Одлука за основање Национален Совет за евроинтеграции. URL: <https://www.sobranie.mk/WBStorage/Files/OdlukazaosnovanjenaNSEI.docx>

¹³ Извештаи за Собранието на РМ. URL: <https://www.sep.gov.mk/post/?id=150>

¹⁴ Деловник на Националниот совет за евроинтеграции. URL: <https://www.sobranie.mk/WBStorage/Files/DelovnikNSEI2011.pdf>

Рада звітує перед Асамблеєю щонайменше двічі на рік про проведену роботу. Сектор забезпечення Національної ради з питань євроінтеграції готує текст звіту, який також розглядається й ухвалюється на сесії Ради. Прийнятий звіт у письмовій формі подається голові Асамблеї, який представляє його всім депутатам на засіданні.

Албанія. Для забезпечення євроінтеграційних процесів в Албанії та для посилення ролі Асамблеї Албанії (парламенту) в процесі інтеграції прийнято Закон № 15/2015 «Про роль Асамблеї в процесі інтеграції Республіки Албанія до Європейського Союзу», до якого нещодавно внесені зміни законом № 19/2023¹⁵. Метою Закону № 19/2023 є визначення у процесі інтеграції Албанії до ЄС координації дій Асамблеї з Радою міністрів; міністром, відповідальним за переговори з ЄС; іншими конституційними органами. Закон містить норми щодо порядку розгляду законів, спрямованих на адаптацію, порядок розгляду переговорних позицій та інші норми щодо забезпечення євроінтеграційних процесів.

Стаття 11 Закону № 15/2015 визначає повноваження та обов'язки Асамблеї в європейських справах. Відповідно до положень згаданої статті парламент, здійснюючи свої функції щодо питань європейської інтеграції, забезпечує, зокрема, приведення національного законодавства у відповідність із законодавством ЄС, здійснює контроль за діяльністю уряду; міністра, відповідального за переговори з ЄС; інституцій, відповідальних за виконання завдань у процесі набуття членства в ЄС. Асамблея також зобов'язується: забезпечити встановлення належного політичного діалогу між сторонами процесу; здійснювати моніторинг проведення переговорів; здійснювати контроль за виконанням Угоди про стабілізацію та асоціацію; сприяти посиленню регіонального співробітництва.

Постійним органом Асамблеї є Комісія з європейських справ (стаття 10 Закону № 15/2015), до сфери відповідальності якої належить:

- а) питання євроінтеграції;
- б) приведення законодавства Албанії у відповідність із законодавством ЄС;
- в) моніторинг виконання: критеріїв під час переговорного процесу; зобов'язань, що випливають із переговорів; Угоди про стабілізацію та асоціацію; фінансової допомоги ЄС для Албанії;
- г) надання рекомендацій щодо переговорних позицій Албанії.

Модель законодавчих органів з обмеженим впливом на євроінтеграційну політику органів виконавчої влади.

Словаччина. Комітет з європейської інтеграції (далі – Комітет) створено в 1996 р. Конституційний Закон (The Constitutional Law 397/2004) наділив Комітет повноваженнями з нагляду над урядом Словаччини у процесі інтеграції до ЄС. Закон став базовим щодо врегулювання відносин

¹⁵ Law no. 15/2015 On the role of the Assembly in the integration process of the Republic of Albania into the European Union. URL: <https://qbz.gov.al/eli/ligj/2015/03/05/15/387fab06-76e6-4f29-b880-a22b565f9914;q=15%2F2015>

між законодавчою та виконавчою гілками влади щодо процесів євроінтеграції.

У Комітеті (за принципом пропорційності) були представлені всі політичні сили парламенту. Кожен член Комітету мав заступника, делегованого від тієї самої партії, з метою забезпечення безперервності роботи Комітету. Члени Комітету могли бути одночасно й членами інших парламентських комітетів. Комітет став представником держави у відносинах з ЄС на міжнародному рівні. Питання, що стосуються ЄС, частіше обговорювалися в Комітеті, аніж на пленарних засіданнях¹⁶.

У Словаччині також було створено посаду Головного уповноваженого парламенту з питань вступу Словаччини до ЄС. Раніше ці повноваження виконував Державний секретар Міністерства закордонних справ Словацької Республіки. Головний уповноважений парламенту відповідав за робочі групи, які займалися питаннями переговорів, звітував щодо євроінтеграційних заходів і координував відповідну роботу^{17,18}.

Кіпр. Парламент Кіпру співпрацював з Європейським Парламентом у частині адаптації національного законодавства до законодавства ЄС через парламентський Комітет з європейських справ (далі – Комітет), який попередньо розглядав законопроекти та проекти резолюцій, що передбачали імплементацію положень права ЄС у національне законодавство. Комітет наділено повноваженнями щодо здійснення контролю за переговорами про вступ до ЄС. У складі парламенту також було створено Департамент з європейських справ.

Уряд на постійній основі інформував Комітет про переговори та прогрес у процесі приєднання Кіпру шляхом депонування всіх відповідних документів¹⁹. Одночасно парламент здійснював контроль за діяльністю уряду шляхом заслуховування доповідей про виконання поставлених цілей з євроінтеграції.

Іншим інструментом парламентського контролю став інститут омбудсмена, який здійснював моніторинг виконання органами державної влади євроінтеграційних зобов'язань та звітував про це щорічно перед парламентом.

Польща. Як виняток вважаємо за необхідне навести приклад польського досвіду євроінтеграції. 8 серпня 1996 р. польський Сейм створив Комітет європейської інтеграції (далі – Комітет)²⁰ – вищий орган державного управління для підготовки програмних документів та координації політики у справах, пов'язаних з інтеграцією Польщі до ЄС,

¹⁶ Výbor NR SR pre európske záležitosti. URL: <https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=vybory/vybor&ID=166>

¹⁷ Там само.

¹⁸ ECPRD Request 2622 Amendments to the Constitution and the process of accession and membership in EU. URL: <https://ecprd.secure.europarl.europa.eu/ecprd/private/request-details/197160>

¹⁹ ECPRD Request № 1542. Role of Parliament in the EU Accession Negotiation Process. URL: <https://ecprd.secure.europarl.europa.eu/ecprd/private/request-details/111139>

²⁰ Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Komitecie Integracji Europejskiej. URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU19961060494>

адаптації національного законодавства до європейських стандартів, а також координації діяльності щодо отримання фінансової допомоги.

До завдань Комітету входили, зокрема:

1) координація процесів адаптації й інтеграції Польщі до ЄС та ініціювання, організація й координація діяльності, що формує ці процеси (особливо в економічній і соціальній сферах);

2) ініціювання та координація дій, надання висновків стосовно проектів нормативно-правових актів щодо їх відповідності праву ЄС;

3) співпраця з Європейською Комісією в рамках виконання індивідуальної програми інтеграційних вимог;

4) оцінка перебігу адаптаційних процесів;

5) координація проектів щодо отримання та використання коштів фінансової допомоги;

6) проведення заходів, спрямованих на інформаційну та кадрову підготовку до інтеграційних процесів;

7) співпраця з організаціями місцевого самоврядування, спрямована на їх участь у різних інституційних структурах Європейського Союзу;

8) виконання завдань у сфері оборони та безпеки держави, відповідно до повноважень, визначених окремими положеннями.

Комітет готував для Ради Міністрів:

- проекти програм адаптації та інтеграції з ЄС;

- проекти рішень про виділення коштів фінансової допомоги;

- висновки щодо відповідності проектів нормативно-правових актів праву ЄС;

- проекти нормативно-правових актів з питань адаптації та інтеграції до ЄС;

- звіти про виконання програм і заходів інтеграції.

До складу Комітету входили: голова, секретар (призначався прем'єр-міністром); члени Комітету (міністри, відповідальні за: державні фінанси, економіку, працю, сільське господарство, державне казначейство, навколишнє середовище, транспорт, внутрішні справи, закордонні справи, охорону здоров'я, юстицію). Крім того, прем'єр-міністром призначалися три члени Комітету, досвід яких мав суттєве значення для виконання завдань Комітетом. Голова Комітету був членом Ради Міністрів.

Сейм формально не брав участі в переговорному процесі про вступ Польщі до ЄС (згідно з Конституцією Польщі 1997 р. зовнішню політику проводить уряд (Рада Міністрів), однак отримував необхідну інформацію від уряду про прогрес, досягнутий у переговорах, і міг висловити позицію з цих питань. Такі дії Сейму проводилися в рамках регулярного парламентського контролю за діяльністю уряду.

Модель законодавчих органів із незначним впливом на євроінтеграційну політику органів виконавчої влади.

Угорщина. Парламентський комітет з питань європейської інтеграції (Parliamentary Committee on European Integration) (далі – Комітет) як спеціалізований орган парламенту створений у 1992 р. Комітет був

організований як звичайний постійний комітет (у частині прийняття остаточних рішень щодо позиції Угорщини під час переговорного процесу та як «посередник» між урядом і громадянами у частині соціального діалогу)²¹. Однак діяльність Комітету не була активною, оскільки всі урядові пропозиції щодо євроінтеграційних законопроектів отримували підтримку всіх політичних сил у парламенті.

Надалі для ефективної взаємодії з парламентами інших держав та Європарламентом в усіх парламентських комітетах були утворені спеціальні підкомітети з питань ЄС²².

Литва. Сейм Литви здійснював аналіз позицій уряду на переговорах та моніторинг прогресу переговорів про вступ до ЄС.

Парламентський комітет з європейських справ (далі – Комітет), що діє і нині, уповноважений виробляти позицію Литви відносно політик ЄС, зокрема щодо прийняття актів ЄС.

Комітет складається з не менше ніж 15 і не більше ніж 25 членів Сейму відповідно до принципу пропорційного представництва фракцій Сейму. Представників до Комітету делегують фракції Сейму з числа голів комітетів або їхніх заступників, керівників фракцій чи їхніх заступників, членів фракцій, відповідальних за питання Європейського Союзу.

У разі прийняття Комітетом позитивного рішення стосовно певного законопроекту, такий законопроект майже автоматично приймається на пленарному засіданні парламенту.

Румунія. Інституціалізований діалог між Румунією та ЄС відбувався на двох рівнях – парламентському та урядовому.

Парламент представляв спеціально створений Комітет з питань європейської інтеграції (далі – Комітет), який працював за власним регламентом, але користувався тими самими правами, що й постійні комітети. Це спільний Комітет двох палат парламенту, тому до його складу входили як депутати, так і сенатори.

Комітет мав повноваження щодо:

- виконання положень Угоди про асоціацію Румунії з Європейським Союзом та досягнення цілей Національної стратегії;
- участі у рамках Спільного парламентського комітету Румунія – ЄС у дебатах з усіх аспектів відносин між Румунією та ЄС (особливо тих, що стосуються імплементації Угоди про асоціацію Румунії з ЄС);
- надання висновків щодо законодавчих ініціатив, пов'язаних з європейською інтеграцією, із метою якнайшвидшого приведення національного законодавства у відповідність до європейського, приведення економіки до стандартів ЄС;

²¹ ÁGH, ATTILA. "THE HUNGARIAN PARLIAMENT AND EU ACCESSION IN AN EAST CENTRAL EUROPEAN CONTEXT." *Társadalom És Gazdaság Közép- És Kelet-Európában / Society and Economy in Central and Eastern Europe* 21, no. 1 (1999): 43–75. URL: <http://www.jstor.org/stable/41468406>

²² Parliamentary monitoring of the Government in EU affairs. URL: <https://www.parlament.hu/web/house-of-the-national-assembly/parliamentary-control-over-the-government-in-eu-affairs>

– надання висновків щодо окремих законодавчих ініціатив, пов'язаних з європейською інтеграцією²³.

Діяльність Комітету відбувалася у форматі форуму, у рамках якого двічі на рік члени парламенту Румунії та Європарламенту (по 12 осіб від кожної сторони та Співголови Комітету) обмінювалися позиціями. Зустрічі завершувалися підписанням документів рекомендаційного характеру, які мали політичну спрямованість. Такі документи передавалися уряду Румунії та інституціям ЄС²⁴.

Рішення, що стосувалися європейської інтеграції, приймалися урядом за незначної участі парламенту. Основна робота в процесі євроінтеграції відповідно до окремих нормативно-правових актів Румунії (рішення уряду: № 111 від 27 лютого 1995 р. щодо створення та функціонування Комісії з розробки Національної стратегії підготовки вступу Румунії до Європейського Союзу²⁵; № 273 від 22 лютого 2001 р. щодо координації, підготовки та організації переговорів щодо вступу Румунії до Європейського Союзу²⁶; № 37 від 22 січня 2004 р. щодо створення, організації та діяльності Консультативної ради з переговорів щодо вступу Румунії до Європейського Союзу²⁷; № 495 від 1 червня 2005 р. щодо створення Міжвідомчого комітету, відповідального за виконання зобов'язань, взятих у переговорах з Європейським Союзом щодо Розділу 6 «Конкуренція»²⁸) здійснювалася урядом.

У процесі формування позиції Румунії на рівні ЄС парламент не надавав консультації уряду. Протягом 2007 – 2011 років парламент не здійснював контроль за урядовою євроінтеграційною політикою. Активність парламентського Комітету з питань європейської інтеграції була недостатньою. Комітет здійснював переважно функцію нагляду за процесами євроінтеграції. Варто зазначити, що в 2011 р. кожна з палат парламенту мала власний євроінтеграційний комітет, але євроінтеграційні питання відносилися також до компетенції інших парламентських комітетів²⁹.

Парламент здійснював контроль за діяльністю уряду щодо питань євроінтеграції в рамках звичайного парламентсько контролю за діяльністю

²³ ECPRD Request № 1542. Role of Parliament in the EU Accession Negotiation Process. URL: <https://ecprd.secure.europarl.europa.eu/ecprd/private/request-details/111139>

²⁴ Шлях Румунії до Європейського Союзу: Досвід для України. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/put-rumynii-v-evropeyskiy-soyuz-opyt-dlya-ukrainy/viewer>

²⁵ Hotărâre nr. 111 din 27 februarie 1995 privind constituirea și funcționarea Comisiei de elaborare a Strategiei naționale de pregătire a aderării României la Uniunea Europeană. URL: <https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/6289>

²⁶ Hotărâre nr. 273 din 22 februarie 2001 privind coordonarea, pregătirea și organizarea negocierilor pentru aderarea României la Uniunea Europeană. URL: <https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/27181>

²⁷ Hotărâre nr. 37 din 22 ianuarie 2004 privind înființarea, organizarea și funcționarea Consiliului consultativ pentru negocierea aderării României la Uniunea Europeană. URL: <https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/49358>

²⁸ Hotărâre nr. 495 din 1 iunie 2005 pentru constituirea Comitetului interministerial responsabil cu îndeplinirea angajamentelor asumate în cadrul negocierilor cu Uniunea Europeană privind Capitolul 6 "Concurența". URL: <https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/62106>

²⁹ Інформаційна довідка: Роль парламенту в процесі євроінтеграції. Червень 2022, № 9. URL: <https://internews.ua/storage/app/media/rang/InfoBriefs/9-2022-rol-parlamentu-v-protsesi-evrointegratsii.pdf>

уряду традиційними способами, а саме: шляхом заслуховування звітів міністрів та проведення інтерпеляційних дебатів. Невиконання урядом рекомендацій парламенту має політичні наслідки, зокрема висловлення вотуму недовіри уряду, але цього на практиці ніколи не відбувалося³⁰.

Болгарія. Державну політику у сфері євроінтеграції визначав та реалізовував уряд³¹. Разом із тим у 2001 р. створено спеціалізований постійний парламентський комітет – Комітет з питань європейської інтеграції³² (далі – Комітет). Завдання Комітету полягали у загальній координації законодавчого процесу з метою оптимізації підготовки актів, що необхідні для гармонізації національного законодавства з правом ЄС, та контролю першої фази переговорів про членство. Члени Комітету мали право, за запрошенням, брати участь у засіданнях урядової Координаційної ради³³. Ці та інші елементи загального механізму реалізації процесу вступу держави до ЄС були визначені у постанові Уряду від 11 лютого 2002 р.³⁴.

У наукових дослідженнях болгарських вчених висловлюється думка про недостатньо розвинену систему парламентського контролю, що зумовило незначний вплив парламенту на процес євроінтеграції Болгарії³⁵. Єдиною формою парламентського контролю стало заслуховування Комітетом керівництва переговорної групи та міністра закордонних справ з питань євроінтеграції. Час від часу такі засідання мали публічний характер, що сприяло відкритості процесу переговорів про вступ Болгарії до ЄС.

Концепції оптимальної інституційно-правової моделі організації роботи Верховної Ради України щодо переговорного процесу про вступ держави до Європейського Союзу з урахуванням особливостей національного конституційно-правового устрою України

Засади парламентського контролю переговорного процесу щодо вступу України до Європейського Союзу закріплені в частині першій статті 85 Конституції України. Зокрема, це впливає з таких повноважень Верховної Ради України:

– визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики, реалізації стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору (пункт 5);

³⁰ ECPRD Request № 1542. Role of Parliament in the EU Accession Negotiation Process. URL: <https://ecprd.secure.europarl.europa.eu/ecprd/private/request-details/111139>

³¹ Постановление № 33 на МС от 11.02.2002 г. URL: <http://www.vn.government.bg/world/stranici/Bulgaria/post33.htm>.

³² Hristova-Valtcheva, Katia. (2010). ЕВРОПЕИЗАЦИЯ НА БЪЛГАРСКИЯ ПАРЛАМЕНТ. URL: https://www.researchgate.net/publication/335203149_EVROPEIZACIA_NA_BLGARSKIA_PARLAMENT. Правилник за организацията и дейността на Народното събрание, Обн., ДВ, бр. 44 от 03.06.1997 г.; изм. и доп., бр. 27 от 1998 г., бр. 17 от 2000 г.; изм., бр. 32 от 2001 г., бр. 61 от 10.07.2001 г.

³³ Постановление № 33 на МС от 11.02.2002 г. URL: <http://www.vn.government.bg/world/stranici/Bulgaria/post33.htm>.

³⁴ Постановление № 33 на МС от 11.02.2002 г. URL: <http://www.vn.government.bg/world/stranici/Bulgaria/post33.htm>.

³⁵ Hristova-Valtcheva, Katia. (2010). ЕВРОПЕИЗАЦИЯ НА БЪЛГАРСКИЯ ПАРЛАМЕНТ. URL: https://www.researchgate.net/publication/335203149_EVROPEIZACIA_NA_BLGARSKIA_PARLAMENT. С. 15.

– здійснення контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України відповідно до цієї Конституції та закону (пункт 13);

– здійснення парламентського контролю у межах, визначених цією Конституцією та законом (пункт 33).

Згідно з частиною першою статті 89 Конституції України Верховна Рада України створює з числа народних депутатів України комітети Верховної Ради України, серед іншого, для виконання контрольних функцій відповідно до Конституції України. Відповідно до частини другої статті 89 Конституції України Верховна Рада України у межах своїх повноважень може створювати тимчасові спеціальні комісії для підготовки та попереднього розгляду питань.

Здійснення комітетами парламентського контролю регулюється статтями 14, 24 – 33² Закону України «Про комітети Верховної Ради України». Правовий статус тимчасових слідчих комісій і тимчасових спеціальних комісій Верховної Ради України, їх повноваження та організаційні основи діяльності врегульовано спеціальним Законом України «Про тимчасові слідчі комісії і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України». Порядок підготовки й розгляду питань, що стосуються виконання контрольних функцій Верховної Ради України, врегульовано Регламентом Верховної Ради України.

Комітети Верховної Ради України, як її органи, активно сприяють реалізації функцій Верховної Ради України, зокрема контрольної. Як зауважується у Доповіді та Дорожній карті Місії Європейського Парламенту³⁶, саме комітети усталено здійснюють більшу частину роботи, пов'язану з парламентським контролем. Це виявляє потребу співвідношення контрольної діяльності комітетів і парламентського контролю Верховної Ради України.

Конституційний Суд України у своїх правових позиціях висловлювався щодо конституційно-правової сутності парламентського контролю. Зокрема, із правових позицій Конституційного Суду України випливає: контрольні повноваження комітетів Верховної Ради України не мають самостійного характеру, вони є похідними від контрольних повноважень Верховної Ради України в цілому та покликані сприяти парламентові України у реалізації таких повноважень; контрольні повноваження комітетів Верховної Ради України не можуть бути ширшими за контрольні повноваження самої Верховної Ради України, а так само не повинні виходити за їх межі; комітети Верховної Ради України не є самостійними суб'єктами здійснення парламентського контролю³⁷.

³⁶ Доповідь та Дорожня карта щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України, підготовлена Місією Європейського Парламенту з оцінки потреб (вересень 2015 – лютий 2016 рр.). URL: <http://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20160301RES16508/20160301RES16508.pdf>

³⁷ Див.: абзац сьомий пункту 8 мотивувальної частини Висновку Конституційного Суду України у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України (статей 84, 85, 89, 92, 93, 94, 106, 147, 150, 151 та пункту 6 розділу XV Конституції України)» вимогам статей 157 і 158 Конституції України (справа про

Інституційно-правова модель організації парламентського контролю переговорного процесу щодо вступу України до Європейського Союзу також повинна враховувати положення Угоди про асоціацію України та ЄС та прогрес її імплементації. Зокрема, на п'ятнадцятому засіданні Парламентського комітету Асоціації Україна-ЄС³⁸ (5–6 липня 2023 р.) наголошено, що започаткування офіційних переговорів про вступ до кінця 2023 р. міцно й незворотно зафіксує європейський шлях і зобов'язання України та виступить фундаментальним каталізатором у подальшій глибокій трансформації на основі демократичних цінностей: верховенство права та повага до прав людини; політичний і медійний плюралізм; подальша антикорупційна реформа; реформа децентралізації. Комітет закликав Єврокомісію та держави-члени продовжувати підтримувати Україну з метою відкриття переговорів про вступ до ЄС до кінця поточного року. Окрім того, пропонується Раді та Єврокомісії визначити чіткий шлях для початку переговорів про вступ³⁹.

З урахуванням зарубіжного досвіду та відповідно до національного конституційно-правового устрою України вважаємо за доцільне запропонувати *три можливі моделі ролі національного парламенту у переговорному процесі щодо вступу України до Європейського Союзу* (із зазначенням сильних та слабких сторін кожної моделі).

1. Створення Комітету Верховної Ради України з питань вступу України до ЄС / з питань реалізації стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі (далі – Комітет).

Створення такого Комітету відповідає повноваженням Верховної Ради України, закріпленим у частині першій статті 89 Конституції України та деталізованим у частині четвертій статті 5 Закону України «Про комітети

внесення змін до статей 84, 85 та інших Конституції України) від 14 березня 2001 року № 1-в/2001; абзаци четвертий – сьомий підпункту 3.2 пункту 3 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень пункту 4 статті 9, пунктів 4, 5 статті 10, підпункту «г» пункту 1 статті 24, пункту 3 статті 26 Закону України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю» від 27 травня 2009 року № 12-рп/2009; речення перше абзацу восьмого підпункту 3.1 пункту 3 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 58 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень пунктів 3, 4, 5, 6 статті 9, пунктів 3, 4, 5 статті 10, підпункту «г» пункту 1 статті 24, пункту 3 статті 26 Закону України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю», пункту 10 статті 14, статті 33-1 Закону України «Про комітети Верховної Ради України» від 10 червня 2010 року № 16-рп/2010.

³⁸ Парламентський комітет асоціації утворений відповідно до статті 467 Угоди про асоціацію між Україною та ЄС (далі – Угода) та є форумом для членів Верховної Ради України і Європейського Парламенту для проведення засідань й обміну думками. Парламентський комітет асоціації складається з членів Верховної Ради України, з однієї сторони, та членів Європейського Парламенту, з іншої сторони. Парламентський комітет асоціації може запитувати у Ради асоціації відповідну інформацію стосовно виконання Угоди, яка, своєю чергою, надає Комітетові запитувану інформацію. Парламентський комітет асоціації повинен бути поінформований про рішення та рекомендації Ради асоціації. Парламентський комітет асоціації може надавати рекомендації Раді асоціації.

³⁹ EU-Ukraine Parliamentary Association Committee. Fifteenth Meeting 5-6 July 2023. Brussels. Final Statement and Recommendations. URL: <https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/273205/EU-UA%20PAC%20Statement%2006.07.2023%20FINAL.pdf>

Верховної Ради України»: «Верховна Рада України може утворити новий або ліквідувати раніше створений комітет, змінити назву комітету чи предмет його відання. При утворенні нового Комітету одночасно приймається рішення про його предмет відання та персональний склад із одночасним внесенням змін до рішення Верховної Ради України про кількісний склад комітетів».

Створення такого Комітету втілюватиме концепцію так званих «контрольних комітетів» (за прикладом Комітету Верховної Ради України, до предмета відання якого віднесено питання забезпечення контрольних функцій Верховної Ради України за діяльністю органів спеціального призначення з правоохоронними функціями, правоохоронних органів спеціального призначення та розвідувальних органів) та потребуватиме відмежування його предмета відання від Комітету з питань інтеграції України до Європейського Союзу. Доцільність створення окремого комітету полягає в тому, що це дозволить зосередити всі ресурси та зусилля комітету на виконанні єдиного завдання – здійснення парламентського контролю щодо переговорного процесу про вступ України до Європейського Союзу.

Предмет відання Комітету повинен охоплювати весь спектр парламентського контролю щодо переговорного процесу. Крім визначених законодавством прав та обов'язків комітетів Верховної Ради України, слід передбачити такі повноваження Комітету:

- контроль та оцінка ходу переговорів;
- ухвалення висновків і надання рекомендацій щодо підготовлених переговорних позицій;
- розгляд на своїх засіданнях звітів та іншої інформації про хід переговорів;
- ініціювання перед Верховною Радою України питання про розгляд на пленарному засіданні звітів, доповідей та іншої інформації про хід переговорів;
- залучення до участі у засіданнях Комітету осіб, присутність яких необхідна для вироблення переговорної позиції;
- організація та проведення відкритих для громадськості слухань у Комітеті про хід переговорів (крім інформації з обмеженим доступом).

Важливо передбачити порядок звітування Комітету про діяльність перед Верховною Радою України не рідше двох разів на рік.

Комітет створюється з числа народних депутатів України. Під час формування персонального складу Комітету повинно бути забезпечено дотримання принципу пропорційності (частина четверта статті 81 Регламенту Верховної Ради України). Це може бути досягнуто шляхом застосування відповідного математичного методу (д'Онדה, Сент-Лагю або ін.). При цьому остаточний розподіл посад у Комітеті мав би стати результатом досягнутого компромісу (домовленості) між різними парламентськими фракціями (групами).

Реалізація цієї моделі дозволить зосередити діяльність Комітету Верховної Ради України з питань інтеграції України до Європейського Союзу на інших питаннях, зокрема адаптації національного законодавства до законодавства Європейського Союзу, забезпеченні його відповідності зобов'язанням України у рамках Ради Європи, а також оцінці відповідності законопроектів міжнародно-правовим зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції тощо.

Недоліком такої моделі є те, що тривалість переговорного процесу про вступ до ЄС може перевищити строк повноважень конкретного скликання Верховної Ради України. Разом із тим після завершення переговорів потреба в існуванні такого парламентського Комітету відпаде.

Реалізація цієї моделі потребуватиме внесення змін до Закону України «Про комітети Верховної Ради України», Регламенту Верховної Ради України, Постанови Верховної Ради України «Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України дев'ятого скликання».

2. Створення спеціальної комісії Верховної Ради України з питань вступу України до ЄС / з питань реалізації стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі (далі – Спеціальна комісія).

Створення Спеціальної комісії відповідає повноваженням Верховної Ради України, закріпленим у частині першій статті 89 Конституції України та деталізованим у статті 23 Закону України «Про тимчасові слідчі комісії і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України». Виходячи з наведеного, може створюватися Спеціальна комісія для підготовки й попереднього розгляду питань, що виникають під час переговорного процесу щодо вступу України до ЄС, із числа народних депутатів України, які дали на це згоду. Кількісний склад Спеціальної комісії формується з урахуванням принципу пропорційного представництва депутатських фракцій (депутатських груп).

Про утворення такої Спеціальної комісії Верховна Рада України приймає постанову, в якій визначає: 1) назву спеціальної комісії; 2) мету, завдання і коло питань, для підготовки й попереднього розгляду яких утворюється спеціальна комісія; 3) кількісний і персональний склад спеціальної комісії, голову спеціальної комісії та заступника голови; 4) термін діяльності спеціальної комісії (на заздалегідь визначений час або на час виконання відповідної роботи); 5) термін звіту спеціальної комісії про виконану роботу, який не перевищує шість місяців із дня її утворення; б) заходи щодо кадрового, матеріально-технічного, інформаційного, організаційного забезпечення роботи спеціальної комісії.

Спеціальна комісія здійснює повноваження головного комітету, передбачені Регламентом Верховної Ради України, з питання, для підготовки якого її створено.

Недоліком такої моделі є те, що тривалість переговорного процесу про вступ до ЄС може перевищити максимальний строк функціонування спеціальної комісії, передбачений частиною сьомою статті 3 Закону України

«Про тимчасові слідчі комісії і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України», та строк повноважень Верховної Ради України відповідного скликання.

Реалізація цієї моделі потребуватиме внесення змін до Закону України «Про тимчасові слідчі комісії і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України», Регламенту Верховної Ради України.

3. Створення Національного комітету з питань реалізації стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі (далі – Національний комітет).

Ідея цієї моделі полягає в тому, щоб створити спеціальний орган Верховної Ради України виключно для здійснення парламентського контролю щодо переговорного процесу про вступ України до Європейського Союзу. Створення Верховною Радою України Національного комітету наразі не передбачено Конституцією України, яка встановлює виключний перелік повноважень парламенту.

Національний комітет, на відміну від Комітету або Спеціальної комісії, які утворюються виключно з числа народних депутатів України, може до свого складу включати також Голову Верховної Ради України, Прем'єр-міністра України, Представника Президента України у Верховній Раді України, голів парламентських комітетів, членів Кабінету Міністрів України, народних депутатів України, інших посадових осіб, представників громадськості. Така модель зможе забезпечити постійну на системній основі координацію всіх органів, задіяних у переговорному процесі.

Недоліком цієї моделі є те, що її запровадження потребуватиме внесення змін до Конституції України, що відповідно до частини другої статті 157 Конституції України заборонено в умовах воєнного або надзвичайного стану.

Для ефективної реалізації кожної із зазначених моделей доцільно прийняття Верховною Радою України закону, який би визначив засади реалізації стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі, зокрема здійснення парламентського контролю за переговорним процесом.

Висновки. Досвід держав-членів ЄС свідчить про відсутність універсальних інституційно-правових моделей організації роботи та ролі національного парламенту під час переговорного процесу щодо вступу держави до Європейського Союзу. Проте завжди тією чи іншою мірою успіх реалізації євроінтеграційного курсу держави залежав від конструктивної співпраці уряду та парламенту.

Парламент є важливою складовою інституційної системи, яка забезпечує реалізацію євроінтеграційного курсу держави. Проаналізовані моделі й особливості досвіду кожної окремої держави дозволяють підтвердити важливість парламентського контролю у поєднанні з постійним діалогом та узгодженими діями між парламентом й урядом у процесі переговорів щодо повноправного членства держави в Європейському Союзі. Наприклад, парламент й уряд Хорватії розглядали членство держави

в Європейському Союзі як вираження волі її громадян, що базується на повній публічності інформації та розумінні спільної мети, а також відкритому й прозорому керованому процесі переговорів, у якому всім зацікавленим сторонам має бути надано право на інформацію та діалог щодо вступу до Європейського Союзу.

У кожній державі, законодавство якої проаналізовано, було створено в структурі парламенту робочий орган (комітет, комісію чи раду), який забезпечував участь парламенту у переговорному процесі, а також сприяв зміцненню загального суспільного консенсусу в процесі вступу держави до Європейського Союзу.

Спільною рисою такого робочого органу є принципи формування його складу з рівної кількості членів, які представляють парламентську більшість та опозицію (Хорватія, Словенія). Члени робочого органу обговорювали проекти переговорних позицій щодо окремих розділів переговорів; погоджували позицію держави у переговорному процесі; надавали рекомендації з будь-яких питань, що стосувалися переговорів щодо вступу держави до ЄС; здійснювали заходи парламентського контролю.

На основі досвіду окремих держав, що стали повноправними членами ЄС, і держав-кандидатів та з урахуванням особливостей національного конституційно-правового устрою України запропоновано такі можливі інституційно-правові моделі організації роботи та ролі Верховної Ради України, її органів або органів, створених із включенням до їх складу членів парламенту, зокрема здійснення парламентського контролю, під час переговорного процесу щодо вступу України до Європейського Союзу:

1) створення Комітету Верховної Ради України з питань вступу України до ЄС / з питань реалізації стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі (*на основі моделі досвіду держав із сильним впливом законодавчих органів на євроінтеграційну політику органів виконавчої влади: Чорногорії та Хорватії* (без урахування спеціалізованого статусу створеного парламентського органу, який дозволив хорватському парламенту включити до його складу представників Офісу президента, уряду, профспілки та академічної спільноти) *та моделі досвіду держав з обмеженим впливом законодавчих органів на євроінтеграційну політику органів виконавчої влади: Словаччини та Кіпру*);

2) створення спеціальної комісії Верховної Ради України з питань вступу України до ЄС / з питань реалізації стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі (*на основі моделі досвіду держав із сильним впливом законодавчих органів на євроінтеграційну політику органів виконавчої влади: Словенії та Албанії*);

3) створення Національного комітету з питань реалізації стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі (*на основі моделі досвіду держав із сильним впливом законодавчих органів на євроінтеграційну політику органів виконавчої*

влади: Північної Македонії та Хорватії (з урахуванням особливості статусу Національної комісії та її складу).

Реалізація кожної із зазначених моделей буде потребувати: внесення змін до чинного законодавства та (або) внесення змін до Конституції України; координації діяльності усіх суб'єктів, задіяних у переговорному процесі; визначення законом засад реалізації стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі.

***Дослідницька служба
Верховної Ради України***

** Цей документ підготовлений Дослідницькою службою Верховної Ради України як довідковий інформаційно-аналітичний матеріал. Інформація та позиції, викладені у документі, не є офіційною позицією Верховної Ради України, її органів або посадових осіб. Цей документ може бути цитований, відтворений та перекладений для некомерційних цілей за умови відповідного посилання на джерело.*

При підготовці матеріалів використано інформацію із бази ЄСРРД. Відповідні матеріали не призначені для використання у власних наукових дослідженнях.

Парламенти з сильним впливом на євроінтеграційну політику органів виконавчої влади				
Держава / форма державного правління	Орган парламенту / орган, створений із включенням до його складу членів парламенту	Повноваження	Функції парламентського контролю щодо процесу європейської інтеграції (+ / -)	Склад
Хорватія парламентська республіка	Національний комітет з моніторингу процесу вступу Хорватії до ЄС ⁴⁰	<ul style="list-style-type: none"> – Надання висновків та вказівок від імені хорватського парламенту щодо підготовлених переговорних позицій; – розгляд інформації про хід переговорів; – розгляд та формування позиції з питань, що виникали в ході переговорів; – здійснення аналізу та оцінки роботи окремих членів переговорної групи; – організація та проведення (через голову Комітету) регулярних консультацій та обміну інформацією з президентом Республіки Хорватія, прем'єр-міністром та головою хорватського парламенту; – проведення регулярних консультацій із головою делегації та головою переговорної групи щодо ходу переговорів, питань відкритих розділів переговорів та можливих шляхів їх закриття; – надання (у разі необхідності) висновків щодо гармонізації хорватського законодавства з правом ЄС; 	<p>Комітет контролював та оцінював хід переговорів.</p> <p>Голова делегації на переговорах щодо вступу Хорватії до ЄС регулярно звітував Національному комітету про хід переговорів (кожні три місяці)</p>	17 членів – голова (від парламентської меншості), заступник голови (від парламентської більшості), 11 членів – депутатів парламенту та/або представників парламентських партій, 4 інших члени, які представляли Офіс президента Республіки Хорватія, профспілку, асоціацію роботодавців та академічну спільноту

⁴⁰ Odluku o osnivanju Nacionalnog Odbora. URL: https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2005_01_12_191.html

		<ul style="list-style-type: none"> – звітування про роботу Комітету хорватському парламенту не рідше двох разів на рік 		
Північна Македонія парламентська республіка	Національна рада з питань європейської інтеграції ⁴¹	<ul style="list-style-type: none"> – Надання висновків та вказівок щодо підготовки до початку переговорів для отримання членства Північної Македонії в ЄС; – вивчення інформації про переговорний процес; – надання висновків із питань, які будуть порушуватися під час переговорів; – перегляд й оцінка діяльності окремих членів переговорних груп; – підтримка через голову Ради постійних консультацій та обмін інформацією з президентом Північної Македонії, головою уряду та головою Асамблеї; – проведення постійних консультацій із керівником переговорної групи та міністром закордонних справ; – за необхідності надання висновків щодо гармонізації законодавства Північної Македонії з правом ЄС; – інформування громадськості про хід євроінтеграційного процесу; – звітування перед парламентом Північної Македонії про свою роботу не рідше двох разів на рік 	Контрольне й оцінює хід діяльності щодо отримання членства Північної Македонії в ЄС	17 членів: чотири члени з числа депутатів, які перебувають на посаді, чотири члени з числа депутатів, які є в опозиції, а також члени за посадою: президент Комісії з європейських справ, президент Комісії із зовнішньої політики та співголова Спільного парламентського комітету ЄС – Республіка Македонія

⁴¹ Одлука за основање Национален Совет за евроинтеграции. URL: <https://www.sobranie.mk/WBStorage/Files/OdlukazaosnovanjenaNSEI.docx>

<p>Албанія парламентська республіка</p>	<p>Комісія європейських справ⁴²</p>	<p>– Розгляд разом з іншими парламентськими комітетами проектів законів, що стосуються узгодження законодавства Албанії із законодавством ЄС; – заохочення міністерства, відповідального за питання європейської інтеграції, до розробки й оновлення національного плану європейської інтеграції</p>	<p>– Контролює виконання національного плану європейської інтеграції; – контролює загальні критерії переговорів щодо членства; – вимагає звіти кожні 3 місяці від міністра, відповідального за переговори з ЄС та за прогрес переговорного процесу; – на вимогу Комісії або 1/3 її складу міністр, відповідальний за європейську інтеграцію, покликаний інформувати з будь-якого питання, пов'язаного з координацією</p>	<p>Інформація про склад відсутня</p>
--	--	--	--	--------------------------------------

⁴² Law no. 15/2015 On the role of the Assembly in the integration process of the Republic of Albania into the European Union. URL: <https://qbz.gov.al/eli/ligj/2015/03/05/15/387fab06-76e6-4f29-b880-a22b565f9914;q=15%2F2015>

			процесу вступу до ЄС	
Словенія парламентська республіка	Комісія Національних зборів Республіки Словенія з європейських справ ⁴³	<ul style="list-style-type: none"> – Загальні питання, пов'язані з європейською інтеграцією; – координування діяльності головних робочих органів щодо європейської інтеграції й надання їм висновків, рекомендацій тощо («координатор» справ ЄС у Національних Зборах); – аналіз наслідків інтеграції Словенії до Союзу й підготовка глобальних звітів; – обговорення програми інтеграції Словенії до ЄС, – співпраця з інституціями Словенії, з органами ЄС та інших країн у зв'язку з європейською інтеграцією; – організація та координація допомоги, що пропонується Словенії з підготовки до адаптації до ЄС; – виконання інших завдань з європейських питань, що не належать до безпосередньої компетенції робочих органів парламенту 	Контролювала виконання гармонізації законодавства Словенії з правом ЄС; контролювала виконання програми інтеграції Словенії до ЄС	Інформація про склад відсутня
Чорногорія президентська республіка	Комітет з питань європейської інтеграції ⁴⁴	<ul style="list-style-type: none"> – Здійснення моніторингу переговорів щодо вступу Чорногорії до ЄС; – надання висновків та вказівок від імені Скупщини щодо підготовлених переговорних позицій; 	Контролює й оцінює хід переговорів (роботу уряду та переговорних груп)	Інформація про склад відсутня

⁴³ Odlok o ustanovitvi Komisije Državnega zbora Republike Slovenije za evropske zadeve. URL: <https://www.uradni-list.si/glasilo-uradni-list-rs/vsebina/2001-01-1473?sop=2001-01-1473>

⁴⁴ Odbor za evropske integracije. URL: <https://www.skupstina.me/me/radna-tijela/odbor-za-evropske-integracije>

		<ul style="list-style-type: none"> – розгляд проектів переговорних позицій до різних розділів acquis ЄС і надання до них висновків; – розгляд іншої інформації про переговорний процес і надання висновків із питань, що виникають під час переговорів; – перегляд й оцінка роботи переговорної групи 		
Парламенти з обмеженим впливом на євроінтеграційну політику органів виконавчої влади				
Кіпр президентська республіка	Парламентський комітет з європейських справ (Департамент з європейських справ) ⁴⁵	<ul style="list-style-type: none"> – Дослідження законопроектів та резолюцій, що передбачали імплементацію положень права ЄС у законодавство Кіпру; – нагляд за переговорами про вступ до ЄС; – депонування всіх документів, що ілюстрували процес європейської інтеграції Кіпру 	Контроль за діяльністю уряду шляхом заслуховування доповідей про виконання поставлених цілей з євроінтеграції	Інформація про склад відсутня
	інститут омбудсмена	– (інші повноваження, окрім функцій із контролю (нагляду) були відсутні)	Спостереження за виконанням органами державної влади євроінтеграційних зобов'язань та щорічне звітування про це перед парламентом	–

⁴⁵ ECPRD Request № 1542. Role of Parliament in the EU Accession Negotiation Process. URL: <https://ecprd.secure.europarl.europa.eu/ecprd/private/request-details/111139>

Словаччина парламентська республіка	Комітет європейської інтеграції ⁴⁶	з – Представництво держави у вимірі відносин з ЄС на міжнародному рівні; – обговорення всіх питань, що стосувалися європейської інтеграції	Повний парламентський нагляд (контроль) над урядом Словаччини щодо європейської інтеграції	У Комітеті за принципом пропорційного представництва були представлені всі політичні сили парламенту
	Головний уповноважений парламенту з питань вступу Словаччини до ЄС	– Відповідальність за роботу робочих переговорних груп; – звітування перед парламентом щодо євроінтеграційних заходів	–	–
Парламенти з незначним впливом на євроінтеграційну політику органів виконавчої влади				
Болгарія парламентська республіка	Комітет з питань європейської інтеграції ⁴⁷	– Загальна координація законодавчого процесу з метою оптимізації підготовки актів, що необхідні для гармонізації болгарського законодавства з правом ЄС; – прийняття рішень щодо відповідності проектів законів <i>acquis</i> ЄС; – контроль першої фази переговорного процесу	Заслуховування Комітетом керівництва переговорної групи та міністра закордонних справ з питань євроінтеграції	Інформація про склад відсутня
Румунія змішана республіка	Комітет з питань європейської інтеграції ⁴⁸	– Моніторинг виконання положень Угоди про асоціацію Румунії з ЄС та цілей Національної стратегії; – участь у рамках Спільного парламентського комітету Румунія – ЄС у	Контроль парламенту за діяльністю уряду щодо питань євроінтеграції в	Спільний комітет парламенту. До його складу входили як депутати, так і сенатори

⁴⁶ ECPRD Request 2622 Amendments to the Constitution and the process of accession and membership in EU. URL: <https://ecprd.secure.europarl.europa.eu/ecprd/private/request-details/197160>

⁴⁷ Hristova-Valtcheva, Katia. (2010). ЕВРОПЕИЗАЦИЯ НА БЪЛГАРСКИЯ ПАРЛАМЕНТ. URL: https://www.researchgate.net/publication/335203149_EVROPEIZACIA_NA_BLGARSKIA_PARLAMENT. Правилник за организацията и дейността на Народното събрание, Обн., ДВ, бр. 44 от 03.06.1997 г.; изм. и доп., бр. 27 от 1998 г., бр. 17 от 2000 г.; изм., бр. 32 от 2001 г., бр. 61 от 10.07.2001 г.

⁴⁸ Шлях Румунії до Європейського Союзу: Досвід для України. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/put-rumynii-v-evropeyskiy-soyuz-opyt-dlya-ukrainy/viewer>

		<p>дебатах з усіх аспектів відносин між Румунією та ЄС, особливо тих, що стосуються імплементації Угоди про асоціацію Румунії з ЄС;</p> <ul style="list-style-type: none"> – надання висновків щодо законодавчих ініціатив, пов'язаних з європейською інтеграцією, із метою якнайшвидшого приведення румунського законодавства у відповідність до європейського, зміцнення ринкової економіки в Румунії та прискорення її інтеграції до структур і механізмів ЄС; – прийняття рішень про надання висновків щодо деяких законодавчих пропозицій у цій сфері, за згодою не менше однієї третини від кількості його членів 	<p>рамках звичайної процедури парламентсько контролю: шляхом опитування міністрів та проведення інтерпеляційних дебатів</p>	
<p>Угорщина парламентська республіка</p>	<p>Парламентський комітет з питань європейської інтеграції⁴⁹</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Прийняття остаточних рішень щодо позиції Угорщини під час переговорного процесу; – «посередництво» між урядом і населенням, створюючи базу для соціального діалогу 	<p>Уряд інформував парламент в загальному порядку про досягнення у сфері європейської інтеграції (ст. 69 Закону про Національні Збори)</p>	<p>Склад Комітету набирался згідно із загальними правилами, визначеними у Законі про Національні Збори</p>

⁴⁹ ÁGH, ATTILA. "THE HUNGARIAN PARLIAMENT AND EU ACCESSION IN AN EAST CENTRAL EUROPEAN CONTEXT." *Társadalom És Gazdaság Közép- És Kelet-Európában / Society and Economy in Central and Eastern Europe* 21, no. 1 (1999): 43–75. URL: <http://www.jstor.org/stable/41468406>

<p>Литва президентсько-парламентська республіка</p>	<p>Комітет з європейських справ⁵⁰</p>	<p>– Нагляд за підготовкою Національної програми прийняття <i>acquis</i> ЄС, з урахуванням звітів Європейської Комісії; – підготовка пропозицій до резолюцій Сейму щодо завдань для Уряду з метою прискорення розробки євроінтеграційних законів; – погодження робочих програм сесій Сейму з метою включення до порядку денного всіх законопроектів, спрямованих на адаптацію законодавства до права ЄС; – перевірка урядових переговорних позицій, розроблених Делегацією з переговорів і затверджених урядом для кожного розділу переговорів</p>	<p>–</p>	<p>Комітет складався з не менше ніж 15 і не більше ніж 25 членів Сейму відповідно до принципу пропорційного представництва парламентських груп під головуванням віце-спікера Сейму. Склад затверджувався постановою Сейму</p>
--	--	--	----------	---

⁵⁰ URL: https://www.lrs.lt/sip/portal.show?p_r=36221&p_k=1&p_kade_id=9