

**Парламентське дослідження**  
**щодо порядку здійснення аналізу відповідності законопроектів**  
**зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції та праву**  
**Європейського Союзу (acquis ЄС)**  
**(Методичні рекомендації)\***

**I. Вступ.** Згідно з пунктом 5 частини першої статті 85 Конституції України до повноважень Верховної Ради України належить визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики, реалізації стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору.

Перевірки проектів законів на відповідність положенням права Європейського Союзу (acquis ЄС) у рамках виконання міжнародно-правових зобов'язань України у сфері європейської інтеграції є визначення оптимальних механізмів опрацювання законопроектів, спрямованих на адаптацію законодавства України до положень права Європейського Союзу (acquis ЄС) та виконання міжнародно-правових зобов'язань України у сфері європейської інтеграції, з урахуванням положень законів України «Про Регламент Верховної Ради України», «Про комітети Верховної Ради України», «Про статус народного депутата України» та Постанови Верховної Ради України «Про деякі заходи щодо виконання зобов'язань України у сфері європейської інтеграції» від 29.07.2022 р. № 2483-IX.

Методичні рекомендації щодо опрацювання законопроектів, спрямованих на адаптацію законодавства України до положень права Європейського Союзу (acquis ЄС), виконання міжнародно-правових зобов'язань України у сфері європейської інтеграції<sup>1</sup> (далі – Методичні рекомендації) розроблено задля інформаційно-методичного забезпечення порядку опрацювання у Верховній Раді України законопроектів, спрямованих на адаптацію законодавства України до положень права Європейського Союзу (acquis ЄС) у рамках виконання міжнародно-правових зобов'язань України у сфері європейської інтеграції на різних етапах законодавчої процедури.

Методичні рекомендації ураховують позиції Комітету Верховної Ради України з питань інтеграції України до Європейського Союзу та Головного юридичного управління Апарату Верховної Ради України.

## **II. Основна частина**

**1. Загальні положення законодавчої процедури щодо особливостей опрацювання законопроектів, спрямованих на адаптацію законодавства України до положень права Європейського Союзу (acquis ЄС), виконання міжнародно-правових зобов'язань України у сфері європейської інтеграції**

**1.1. Законопроект, спрямований на адаптацію законодавства України до положень права Європейського Союзу (acquis ЄС), виконання міжнародно-**

---

<sup>1</sup> Метою розроблення цих Рекомендацій є пріоритетне виконання положень Спільної заяви Президента України, Голови Верховної Ради України та Прем'єр-міністра України щодо досягнення повноправного членства України в Європейському Союзі, підписаної у Верховній Раді України 1 липня 2022 року.

правових зобов'язань України у сфері європейської інтеграції (далі – євроінтеграційний законопроект) опрацьовується у Верховній Раді України, її органах та має розглядатися на пленарних засіданнях Верховної Ради України відповідно до такого порядку:

1) до євроінтеграційного законопроекту застосовуються всі правила законодавчого процесу, передбачені чинним законодавством<sup>2</sup>;

2) проходження євроінтеграційного законопроекту має певні особливості, встановлені Постановою Верховної Ради України «Про деякі заходи щодо виконання зобов'язань України у сфері європейської інтеграції» від 29 липня 2022 року № 2483-ІХ.

Ці особливості у співставленні їх зі стадіями законодавчого процесу полягають у такому:

– на стадії реалізації права законодавчої ініціативи, тобто під час внесення законопроекту та до прийняття його за основу, – приділяється увага позиції Кабінету Міністрів України, який є основним суб'єктом ініціювання євроінтеграційних законопроектів;

– на стадії опрацювання та підготовки до розгляду в першому читанні – необхідним є надання розробником євроінтеграційного законопроекту додаткових, порівняно зі "звичайними" законопроектами, відомостей: постатейних таблиць відповідності й офіційного перекладу акта законодавства Європейського Союзу та/або інших джерел права Європейського Союзу (acquis ЄС), що імплементуються<sup>3</sup>;

– на стадії підготовки до розгляду у другому та наступних читаннях – євроінтеграційний законопроект направляється комітетом Верховної Ради України, який відповідно до предметів відання визначений головним з підготовки та попереднього розгляду законопроекту (далі – головний комітет), після редакційного опрацювання та отримання юридичної експертизи до Комітету Верховної Ради України, до предмета відання якого належить оцінка відповідності законопроектів міжнародно-правовим зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції та праву Європейського Союзу (далі – Комітету Верховної Ради України з питань інтеграції України до Європейського Союзу) та до Кабінету Міністрів України для проведення додаткової експертизи;

– на стадії розгляду на пленарному засіданні Верховної Ради України – євроінтеграційний законопроект може бути прийнятий в цілому як закон або після завершення його розгляду у другому читанні або, як виняток, після прийняття за основу, відповідно до частини другої статті 114 Регламенту Верховної Ради України, за умови, що законопроект визнано таким, що не потребує доопрацювання та на законопроект є позитивний висновок експертизи Кабінету Міністрів України.

1.2. Очікуваними політико-правовими результатами реалізації процедур опрацювання євроінтеграційних законопроектів є:

1) створення належних умов для імплементації положень Угоди про

---

<sup>2</sup> Розділ IV Регламенту Верховної Ради України, Закон України "Про комітети Верховної Ради України" тощо.

<sup>3</sup> Особливу увагу на цьому етапі слід приділяти питанню актуальності перекладеного тексту. Детальніше про це йтиметься у розділах II та III цих Методичних рекомендацій при розгляді питання прийнятних джерел інформації

асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (далі – Угода про асоціацію) та положень права Європейського Союзу (acquis EC);

2) забезпечення відповідності національних нормативно-правових актів міжнародно-правовим зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції та праву Європейського Союзу (acquis EC);

3) виконання зобов'язань України у сфері європейської інтеграції;

4) поліпшення позицій України у триваючому переговорному процесі.

**2. Опрацювання євроінтеграційного законопроекту в комітетах Верховної Ради України: інструменти, порядок, шаблонні форми, рекомендовані джерела інформації, процедурні механізми удосконалення тексту на різних стадіях законодавчого процесу**

**2.1. Основні інструменти опрацювання євроінтеграційних законопроектів.**

2.1.1. Для забезпечення належної повноти опрацювання тексту євроінтеграційного законопроекту рекомендовано:

1) приділяти особливу увагу висновкам внутрішньопарламентських експертиз – наукової експертизи, юридичної експертизи та експертизи Комітету Верховної Ради України з питань інтеграції України до Європейського Союзу;

2) головний комітет може подати доопрацьований євроінтеграційний законопроект у власній редакції, що пропонується.

2.1.2. Під час опрацювання євроінтеграційних законопроектів слід звернути увагу на права головного комітету, передбачені положеннями частини восьмої статті 90 Регламенту Верховної Ради України. Так, навіть за умови, що документи, про які йдеться у цій статті – перелік підзаконних актів, необхідних для реалізації положень закону, – не були подані разом із відповідним законопроектом під час його реєстрації, такий перелік слід отримувати від суб'єкта права законодавчої ініціативи перед наданням головним комітетом рекомендації ухвалити законопроект в цілому як закон.

**2.2. Додаткові інструменти опрацювання євроінтеграційного законопроекту.**

Після підписання Угоди про асоціацію та отримання статусу держави-кандидата в члени ЄС Україні відкрито доступ до багатьох міжнародних проектів допомоги (міжнародні проекти технічної допомоги), до ресурсів та послуг, що відповідно до міжнародних договорів надаються донорами на безоплатній та безповоротній основі з метою підтримки України на шляху до європейської інтеграції. Ці ресурси можуть бути задіяні суб'єктом права законодавчої ініціативи під час опрацювання євроінтеграційних законопроектів. Це, зокрема:

– *Консультативна місія ЄС* – надає підтримку державним органам України у послідовному реформуванні сектору цивільної безпеки шляхом стратегічних консультацій і практичної підтримки заходів із реформування згідно зі стандартами ЄС та міжнародними принципами належного врядування й дотримання прав людини.

– **Проект EC Association4U** – підтримує формування й посилення спроможності публічної адміністрації в Україні щодо розроблення та реалізації ключових реформ, обумовлених Угодою про асоціацію, здійснюючи це через сприяння наближенню українського законодавства до законодавства ЄС і підтримку комунікації Кабінету Міністрів України з питань європейської інтеграції.

– **SIGMA** – один із найпрестижніших аналітичних центрів Європейського Союзу, створений за ініціативи Організації економічного співробітництва та розвитку і Європейського Союзу. Метою започаткування цієї програми стала потреба у наданні допомоги країнам Центральної та Східної Європи з модернізації їх систем державного управління. Вказана програма відіграє ключову роль у підготовці країн-кандидатів до вступу в Європейський Союз.

– **Проект «Програма підтримки управління державними фінансами в Україні (EU4PFM): компоненти 1, 3 і 4»** – спрямований на вдосконалення управління державними фінансами (УДФ) в Україні, підтримку відповідних державних установ у вдосконаленні підготовки, виконання та контролю бюджету; підтримку подальшого розвитку сучасної, ефективної та справедливої системи збору доходів, підтримку відповідних інститутів управління державними фінансами у посиленні їхніх організаційних спроможностей; зміцнення стійкості та розбудову спроможностей для реагування на спричинені війною впливи.

– **Проект «Інтероперабельність, е-послуги та кібербезпека (EU4DigitalUA)** – підвищення ефективності й рівня безпеки процесу надання публічних послуг та їх доступності для представників бізнесу України, впровадження більшої кількості публічних електронних послуг вищої якості, які надаються органами влади та відповідають пріоритету 2.1 «Розвиток адміністративних послуг та їх цифровізація» Програми діяльності Кабінету Міністрів України, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 12 червня 2020 року № 471.

– **«Підтримка ЄС цифрової трансформації України»** – підвищення ефективності та безпечності надання державних послуг, а також покращення їх доступності для громадян України та бізнесу в Україні відповідно до вимог ЄС, оскільки близько 10 мільйонів українських громадян були змушені переїхати та нагально потребують отримання послуг онлайн.

– **Проект «Офіс підтримки адаптації законодавства України до положень права Європейського Союзу»** – експертний висновок Офісу підтримки адаптації може бути підготовлено щодо будь-якого зареєстрованого законопроекту.

Експертний висновок «Офісу підтримки адаптації законодавства України до положень права Європейського Союзу» можна отримати за зверненням Керівника Апарату Верховної Ради України або його заступника, керівника секретаріату головного комітету або керівника секретаріату Комітету Верховної Ради України з питань інтеграції України до Європейського Союзу. Строки виконання експертного висновку, його зміст та порядок використання визначено Порядком взаємодії структурних підрозділів Апарату Верховної Ради України з

Офісом підтримки адаптації, затвердженим Розпорядженням Керівника Апарату Верховної Ради України від 04 серпня 2023 року № 209.

### **2.3. Факультативні інструменти опрацювання євроінтеграційного законопроекту.**

2.3.1 Для отримання додаткових матеріалів щодо зарубіжного досвіду правового регулювання суспільних відносин та практик наближення національного законодавства до права ЄС (acquis ЄС), які можуть бути корисними при опрацюванні євроінтеграційного законопроекту, варто звернутися до Дослідницької служби Верховної Ради України, яка готує аналітичні записки з питань порівняльного законодавства (до 20 сторінок), що містять аналіз та узагальнення визначених правових аспектів законодавства іноземних держав, acquis ЄС, актів міжнародного права.

2.3.2. Для одержання експертних висновків до Національної академії наук України, Кабінету Міністрів України, відповідних міністерств, інших державних органів, установ і організацій або окремих фахівців можуть направлятися зареєстровані євроінтеграційні законопроекти, які мають системний характер для окремих галузей законодавства і необхідність наукового опрацювання яких при підготовці до першого читання встановив головний комітет.

### **2.4. Порядок опрацювання євроінтеграційного законопроекту Комітетом Верховної Ради України з питань інтеграції України до Європейського Союзу.**

2.4.1. Під час опрацювання відповідності євроінтеграційного законопроекту необхідно:

1) здійснити перевірку останньої чинної версії тексту акта права ЄС (acquis ЄС) на офіційному веб-порталі Європейського Союзу (<http://eur-lex.europa.eu/en/index.htm>). Як правило, імплементації підлягає чинна редакція акта права ЄС (acquis ЄС). Проте законопроект може передбачати наближення до законодавчого акта ЄС, що втратив чинність. Це може бути свідомим рішенням розробників законопроекту, що обґрунтовується у пояснювальній записці;

2) встановити зв'язок законопроекту зі стратегіями внутрішніх реформ/політик та виконанням інших міжнародно-правових зобов'язань України, наприклад у рамках Світової організації торгівлі, Ради Європи тощо (за необхідності);

3) здійснити звірку термінології законопроекту з термінологією офіційного перекладу акта ЄС (acquis ЄС) (за наявності);

4) проаналізувати рішення Суду ЄС (за необхідності);

5) врахувати положення преамбули акта ЄС, в якій, як правило, визначено ключові цілі регулювання, мету, предмет регулювання, коло суб'єктів, на яких поширюється регулювання, наявність обмежень чи винятків із сфери регулювання, межі вимог акта (мінімальні/максимальні), характер вимог акта (м'які/жорсткі) тощо.

Рекомендованими джерелами для здійснення аналізу відповідності законопроекту є:

1) офіційні веб-портали Європейського Союзу:

✓ веб-портал ЄС: <http://eur-lex.europa.eu/en/index.htm>

- ✓ веб-портал рішень Суду ЄС "CJEU case-law": <http://curia.europa.eu/>
  - ✓ Track record of EU legislative process (including draft legal acts): [https://commission.europa.eu/law/track-law-making\\_en](https://commission.europa.eu/law/track-law-making_en)
  - ✓ Summaries of EU legislation: <http://eur-lex.europa.eu/browse/summaries.html>
  - ✓ Legislative Train Schedule: <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/>
- 2) офіційні національні/українські веб-портали:
- ✓ офіційні переклади актів ЄС (acquis ЄС): <https://eu-ua.kmu.gov.ua/pereklady-aktiv-acquis-communautaire-yes>
  - ✓ переклади актів ЄС: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/g22>
  - ✓ огляд прецедентного права Суду Європейського Союзу у сферах, що регулюються Угодою про асоціацію між Україною та ЄС: <https://eu-ua.kmu.gov.ua/sites/default/files/imce/ohliad-pretседentnoho-prava-sudu-yeuropeiskogo-soiuzu-sferi-shcho-rehuliuuutsia-uhodoiu-pro-asotsiatsiiu.pdf>
  - ✓ інформаційна система "Пульс Угоди": <https://pulse.kmu.gov.ua/>

### ***2.5. Процедурні механізми удосконалення тексту євроінтеграційного законопроекту на різних стадіях законодавчого процесу.***

При опрацюванні євроінтеграційних законопроектів можна використовувати такі регламентні механізми:

- 1) подання нової (комітетської) редакції тексту (стаття 115 Регламенту Верховної Ради України);
- 2) повторний розгляд у головному комітеті перед другим читанням (частина шоста статті 118 Регламенту Верховної Ради України);
- 3) відправлення на повторне друге читання окремих положень законопроекту (стаття 123 Регламенту Верховної Ради України, шаблон 1.4.3 у Положенні про порядок роботи з документами у Верховній Раді України<sup>4</sup>);
- 4) редакційне опрацювання законопроекту (має бути ініційоване доповідачем від головного комітету) перед голосуванням у другому читанні та в цілому (стаття 122 Регламенту Верховної Ради України);
- 5) доопрацювання законопроекту відповідно до Постанови Верховної Ради України «Про деякі заходи щодо виконання зобов'язань України у сфері європейської інтеграції» від 29 липня 2022 року № 2483-IX.

### ***2.6. Інформація у висновку головного комітету до законопроекту, спрямованого на адаптацію законодавства України до положень права Європейського Союзу (acquis ЄС) у частині виконання міжнародно-правових зобов'язань України у сфері європейської інтеграції.***

У висновку головного комітету до законопроекту, спрямованого на адаптацію законодавства України до положень права Європейського Союзу (acquis ЄС) у частині виконання міжнародно-правових зобов'язань України у сфері європейської інтеграції наводиться інформація щодо врахування зауважень Комітету Верховної Ради України з питань інтеграції України до Європейського Союзу та Кабінету Міністрів України, а саме про те чи інше

<sup>4</sup> З відповідним розпорядженням Голови Верховної Ради України можна ознайомитись за цим посиланням: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/19/21-%D1%80%D0%B3#Text>

зауваження:

- враховано повністю, законопроект доопрацьовано;
- враховано частково, з обґрунтуванням щодо неможливості повного врахування;
- враховано частково, із зазначенням необхідності доопрацювання законопроекту для повторного розгляду Верховною Радою України;
- не враховано, із відповідним обґрунтуванням.

**III. Висновки.** Методичні рекомендації покликані забезпечити перевірку законопроектів на відповідність положенням права Європейського Союзу (acquis ЄС) у рамках виконання зобов'язань України у сфері європейської інтеграції згідно з єдиними принципами, критеріями та підходами. Аналогічні документи, розроблені окремими державами-кандидатами (наприклад Чехія та Хорватія), показали свою ефективність та прискорили і удосконалили законодавчу процедуру розгляду євроінтеграційних проектів законодавчих актів у парламенті.

*Дослідницька служба  
Верховної Ради України*

*\*Цей документ підготовлений Дослідницькою службою Верховної Ради України як довідковий інформаційно-аналітичний матеріал. Інформація та позиції, викладені в 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.*

**Шаблонна форма частини висновку Комітету Верховної Ради  
України з питань інтеграції України до Європейського Союзу**

| <b>Складові частини висновку комітету, що відображають інформацію про адаптацію</b>  | <b>Приклад оформлення складових частин висновку за результатами аналізу</b>   |
|--|---|
| 1. Положення Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, яких стосується предмет законопроекту | 1. Посилання на розділ, главу, частину, статтю, номер додатку Угоди про асоціацію.  |
| 2. Положення права ЄС (acquis ЄС), що пов'язані з предметом законопроекту  | Установчі договори (первинне законодавство)   |
|  | Вторинне законодавство (регламенти, директиви, рішення, рекомендації, висновки)   |
|  | Судові джерела  |
|  | Міжнародні домовленості, рішення двосторонніх органів асоціації між Україною та ЄС  |
| 3. Інформація про відповідність законопроекту зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції та праву ЄС  | <p>Зв'язок з національними програмно-стратегічними документами.</p> <p>Порівняльно-правовий аналіз положень законопроекту з положеннями права ЄС (acquis ЄС), зобов'язаннями України у рамках Ради Європи, інформація щодо ступеню врахування:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) враховано повністю;</li> <li>2) враховано частково;</li> <li>3) не враховано.</li> </ol> |
| 4. Узагальнена позиція комітету щодо відповідності законопроекту зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції та праву ЄС, рекомендації щодо доопрацювання законопроекту (за необхідності)                        | <p>При викладенні підсумкового висновку можуть бути використані такі категорії:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) не суперечить;</li> <li>2) враховує повністю;</li> <li>3) враховує частково;</li> <li>4) не відповідає;</li> <li>5) потребує доопрацювання (із зазначенням параметрів доопрацювання) тощо.</li> </ol>   |