

Інформаційна довідка
щодо спеціальної законодавчої процедури розгляду та прийняття
законопроектів, спрямованих на адаптацію національного законодавства
до положень права Європейського Союзу*

***Анотація.** Інформаційна довідка містить результати аналізу досвіду держав-членів ЄС щодо впровадження спеціальних законодавчих процедур під час адаптації національного законодавства до *acquis* Європейського Союзу. Розглянуто моделі Австрії, Болгарії, Естонії, Кіпру, Латвії, Польщі, Румунії, Словаччини, Словенії, Угорщини, Хорватії, Фінляндії та Швеції, а також особливості відповідної координації між парламентом та урядом.*

***Ключові слова:** *acquis* Європейського Союзу, спеціальна законодавча процедура, держава-член Європейського Союзу, адаптація національного законодавства, членство в Європейському Союзі.*

Вступ. Набуття членства в Європейському Союзі (далі – ЄС) передбачає адаптацію національного законодавства до права ЄС як один із пріоритетних етапів. Цей процес вимагає не лише змістовного узгодження законодавчих норм, а й ефективного інституційного та процедурного забезпечення. Зважаючи на обсяг і складність *acquis* ЄС, що підлягає імплементації, може поставати потреба у впровадженні спеціальних законодавчих процедур, які б забезпечили своєчасне, скоординоване та якісне ухвалення необхідних нормативно-правових актів.

Досвід держав-членів, які приєднувалися до ЄС у попередні хвилі розширення, демонструє різноманітність підходів до законодавчого закріплення таких процедур. Не всі держави використовували формалізовані спеціальні механізми, однак ефективність адаптації залежала від прозорості процедур, стабільності їх застосування та рівня координації між гілками влади. Аналіз цих підходів дає змогу визначити практики, які можуть бути враховані у процесі гармонізації законодавства України з правом ЄС.

Витяги з нормативно-правових актів держав-членів ЄС, а також зміст їхніх положень щодо законодавчих процедур розгляду законопроектів, спрямованих на гармонізацію національного законодавства з правом ЄС, представлені у Додатку 1.

Основна частина. У Хорватії, Польщі, Кіпрі, Румунії та Болгарії імплементація актів права ЄС у національне законодавство могла відбуватися із застосуванням термінових (скорочених, прискорених тощо) процедур¹ розгляду

¹ Термінова або скорочена, прискорена, спрощена тощо законодавча процедура передбачає розгляд законопроекту за наявності певних обставин, визначених у регламенті парламенту, у швидший спосіб ніж це передбачено звичайною законодавчою процедурою. Наприклад, об'єднання першого і другого читання, прийняття акта лише за результатами голосування у першому читанні, скорочені терміни подання пропозицій або поправок до законопроектів, скорочені процедури розгляду на пленарному засіданні парламенту тощо. Процедура термінового розгляду не є стандартною і застосовується лише в обґрунтованих випадках,

законопроектів. У проаналізованих регламентах держав передбачено, що в окремих сферах та/або за виняткових обставин парламент має право розглянути законопроект швидше ніж це передбачено загальною законодавчою процедурою. І до таких випадків було, зокрема, включено євроінтеграційні законопроекти.

Так, наприклад, у 2013 році в Регламенті парламенту *Хорватії* було змінено статтю 206, якою передбачено можливість застосування *термінової (скороченої) законодавчої процедури* задля своєчасної гармонізації національного законодавства з правом ЄС. Це дозволило швидше ухвалювати закони, що транспонували положення актів права ЄС на вимогу автора законодавчої ініціативи та за наявності особливих обґрунтованих підстав, які зазначалися у запиті, що доєднувався до тексту законопроекту. Якщо такий запит подавався парламентарем, він повинен був заручитися підтримкою не менш як 15 парламентарів. Термінова (скорочена) законодавча процедура, визначена у статтях 204 – 205 Регламенту парламенту Хорватії, передбачає об'єднання першого та другого читання в єдину термінову процедуру.

Під час вступу *Польщі* до ЄС у Регламент Сенату було внесено такі зміни:

- 18 грудня 1997 року створено Комітет із закордонних справ та європейської інтеграції;

- 27 січня 2000 року оновлено процедури прийняття законів, сумісних із правом ЄС, а саме:

- а) закон, прийнятий Сеймом, передається до Сенату разом із пояснювальною запискою та інформацією про відповідність закону праву ЄС/ступінь та причини його невідповідності або про те, що він залишається поза сферою регулювання права ЄС;

- б) звіт комітету Сенату, що розглядає відповідний закон, повинен містити інформацію про відповідність закону праву ЄС, ступінь та причини невідповідності, або про те, що він залишається поза сферою регулювання права ЄС;

- в) резолюція Сенату про прийняття закону без поправок, прийняття поправок або пропозиції відхилити законопроект у повному обсязі повинна супроводжуватися інформацією про сумісність закону з правом ЄС, про ступінь та причини невідповідності або про те, що він залишається поза сферою регулювання права ЄС;

- 4 серпня 2000 року створено Надзвичайний комітет з питань права ЄС, уповноважений розглядати закони, проекти яких, на думку Ради Міністрів, спрямовані на адаптацію польського законодавства до права ЄС.

Також у 2000 році Сейм Польщі створив спеціальний Комітет з питань права ЄС та запровадив винятки щодо законопроектів, визначених Радою Міністрів як «адаптаційні закони». Це значно прискорило процес узгодження польського законодавства з правом ЄС (у 2000 і 2004 роках Сейм ухвалив понад 270 таких актів на основі законопроектів, поданих урядом Польщі). Автори таких

коли існує нагальна потреба в прийнятті закону. Використання цієї процедури має бути чітко обґрунтоване, щоб уникнути зловживань і забезпечити належний рівень демократичного контролю.

законопроектів були зобов'язані подавати переклади відповідних положень права ЄС польською мовою.

Ключовим положенням змін до Регламенту Сейму 2000 року було створення механізму, що дозволяв Комітету з питань європейського права призначати постійну групу експертів.

Також були передбачені *додаткові вимоги до подання поправок до «адаптаційних законопроектів»*. На відміну від загальної законодавчої процедури, за якою будь-який член парламенту може запропонувати поправки, за процедурою, що застосовувалася в Комітеті з питань права ЄС, для подання поправки необхідна пропозиція щонайменше трьох членів профільного комітету.

Потреби, пов'язані зі вступом Польщі до ЄС, призвели до створення у 1997 році в Канцелярії Сенату (в дослідницькій службі) європейського відділу. У відділі працювали фахівці з питань інтеграції з ЄС, які надавали сенаторам інформацію та аналітичні матеріали. Натомість Комітет з питань права ЄС Сейму Польщі був уповноважений призначити постійну групу експертів.

Зважаючи на великий обсяг і стислі терміни, протягом яких право ЄС мало бути інкорпороване в законодавство *Кіпру*, на пленарному засіданні Палати представників було прийнято рішення про застосування *прискореного (спрощеного) процесу* розгляду та прийняття гармонізаційних законопроектів, необхідних для вступу Кіпру до ЄС. Прискорена (спрощена) процедура передбачає, що після подання законопроекту до парламенту він негайно надається відповідним комітетам для розгляду (євроінтеграційні законопроекти надсилалися тільки до комітету, відповідального за інтеграцію Кіпру до ЄС). Зазвичай законопроекти обговорюються в комітетах не раніше ніж через 48 годин після їх розподілу. Однак у випадку застосування прискореної процедури цей строк може бути скорочений.

У *Румунії* було прийнято рішення, що з 2001 року всі законодавчі ініціативи, спрямовані на адаптацію національного законодавства до положень права ЄС, розглядалися за *невідкладною законодавчою процедурою*. Процедура невідкладного розгляду застосовується автоматично і виключно до розгляду: урядових постанов, що потребують затвердження парламентом; законопроектів, спрямованих на гармонізацію національного законодавства з правом ЄС або виконання зобов'язань Румунії як члена НАТО; законопроектів, що повернуті на розгляд після відхилення однією з палат парламенту. Так, терміни для подання поправок, розгляду в комісіях та підготовки звітів щодо перелічених законопроектів значно скорочуються, а саме: термін для подання поправок може бути скорочений до 48 годин; термін для подання звіту комісією не може перевищувати 10 робочих днів. Законопроекти, що розглядаються за невідкладною законодавчою процедурою, включаються до порядку денного з пріоритетом.

Змінами до Регламенту організації та діяльності Національних Зборів *Болгарії* 2000 року було запроваджено можливість *прискореної законодавчої процедури* розгляду та прийняття законопроектів, спрямованих на адаптацію національного законодавства до положень права ЄС. Ця процедура застосовувалася лише тоді, коли до першого голосування щодо відповідного

законопроекту було отримано позитивне рішення Комітету з питань європейських справ (стаття 17д). У таких випадках було передбачено скорочений час для виступів під час обговорення та скорочений термін для подання пропозицій між першим і другим читанням, а саме:

- у залі пленарних засідань лише один представник від кожної депутатської групи мав право на виступ тривалістю до 10 хвилин (стаття 44);

- строк для внесення поправок до законопроекту, прийнятого у першому читанні, становив не більше 7 днів (стаття 68).

В *Австрії, Угорщині, Латвії, Естонії, Словенії, Словаччині, Фінляндії та Швеції* протягом періоду вступу до Союзу не було передбачено спеціальних законодавчих процедур розгляду та прийняття законопроектів, спрямованих на адаптацію національного законодавства до положень права ЄС. Усі законопроекти, у тому числі й так звані євроінтеграційні, розглядалися за звичайною законодавчою процедурою, але з деякими особливостями, наприклад, щодо обов'язкових супровідних документів, що мали подаватися одразу із текстом законопроекту, обов'язковості проведення експертизи на відповідність праву ЄС та підготовки відповідного звіту за її результатами, розгляду законопроекту в комітеті, відповідальному за виконання євроінтеграційних зобов'язань, окремих вимог щодо подання поправок до законопроекту тощо.

У період вступу до ЄС керівництво парламенту *Естонії* затвердило лише нові правила підготовки законопроектів (вимоги до законопроектів), які передбачали, що:

- пояснювальна записка до законопроекту мала містити розділ «Відповідність законопроекту праву ЄС» і перелік регламентів, директив та інших актів права ЄС, що стосуються сфери регулювання законопроекту, а також посилання на судову практику, необхідну для їх тлумачення;

- експертний висновок щодо відповідності законопроекту праву ЄС додавався до пояснювальної записки.

Однак процедура розгляду таких законопроектів залишалася такою самою, як і для інших законопроектів.

1 січня 1993 року було додано нові положення до Регламенту парламенту *Фінляндії*:

- розділ 28а – Голова парламенту передавав питання, пов'язані з Єдиною економічною зоною (далі – ЄЕЗ), від уряду до Великого комітету і, як правило, доручав одному або декільком профільним комітетам надати Великому комітету висновок з питання інтеграції у строки, встановлені Великим комітетом у кожному конкретному випадку. Передача питань до комітетів оголошується на пленарному засіданні. Великий комітет також може за власною ініціативою запросити висновок відповідного комітету з питання ЄС;

- розділ 62а – обрання представників до Спільного парламентського комітету з питань ЄЕЗ;

- розділ 28а – питання, пов'язані з ЄС, передаються до Великого комітету та до Комітету у закордонних справах. Голова парламенту зазвичай доручає одному або декільком спеціалізованим комітетам надати висновок Великому

комітету або Комітету у закордонних справах у встановлений ними термін. Про це оголошується на пленарному засіданні;

- розділ 28b – Великий комітет і Комітет у закордонних справах можуть проводити спільні засідання для обговорення питань, пов'язаних з ЄС, які надійшли від уряду.

Регламент Національних зборів *Угорщини* від 1994 року залишався практично незмінним до 2012 року. Регламент не містив жодних положень щодо розгляду питань, пов'язаних з ЄС або адаптацією національного законодавства із правом ЄС. У період, що передував вступу до ЄС, певні рішення, пов'язані з ЄС, у Національних зборах Угорщини ініціювалися Головою парламенту Угорщини (наприклад, ініціатива створення підкомітетів з питань ЄС при постійних комітетах).

Наближення законодавства *Словаччини* до права ЄС відбувалося шляхом прийняття законів парламентом або урядових актів про адаптацію за звичайними для цих інституцій процедурами. Закон № 19/2002 встановив вимоги для розробки актів про адаптацію урядом Словацької Республіки. Єдиною особливістю була вимога зазначення про відповідність поданого законопроекту праву ЄС (стаття 3 Законодавчих правил № 19/1997²).

У *Словенії* розгляд законопроектів, спрямованих на адаптацію національного законодавства до права ЄС, відбувався на засіданнях комітетів та на пленарних засіданнях Національних зборів за загальною процедурою на основі робочої програми (стаття 106 тодішнього Регламенту). Однак у повідомленнях про скликання засідань комітетів та пленарних засідань спочатку перераховувалися законопроекти, що стосуються адаптації словенського законодавства до права ЄС, а потім усіх інших (внутрішніх) питань. У Словенії відповідальним за забезпечення відповідності законодавства праву ЄС був уряд. І лише 1 травня 2004 року, коли Словенія стала повноправним членом ЄС, було прийнято Закон про співробітництво між Національними зборами та урядом у справах ЄС, а потім – 20 травня 2004 року – внесено зміни до Регламенту Національних зборів щодо процедур вирішення справ ЄС та розгляду відповідних законопроектів (статті 154a – 154m Регламенту Національних зборів).

Варто зауважити, що парламентами залучалися зовнішні експерти під час опрацювання законопроектів, спрямованих на адаптацію національного законодавства до положень права Європейського Союзу. Так, залучення зацікавлених сторін було типовим на урядовому рівні під час підготовки законопроектів в Угорщині. У передвступний період участь бізнес-об'єднань у підготовці законопроектів була передбачена кількома законодавчими актами: Законом про законотворчу діяльність; Трудовим кодексом; Законом про кооперативи; Законом про економічні та інші професійні палати.

² 19/1997 Z. z. Časová verzia predpisu účinná od 29.01.1997. URL: <https://www.slov-lex.sk/ezbierky/pravne-predpisy/SK/ZZ/1997/19/>

Таблиця 1

Держава	Застосування термінової (прискореної, скороченої тощо) законодавчої процедури	Створення спеціального комітету / органу в парламенті	Залучення зовнішніх експертів	Особливості процедури розгляду
Хорватія	Так	Так	Так	Можливість застосування термінової процедури, що включає об'єднання першого та другого читання
Польща	Так	Так	Так	Прискорений розгляд за рахунок зменшення кількості поправок і встановлення додаткових вимог до супровідних документів
Кіпр	Так	Так	Так	Спрощена процедура розгляду без участі галузевих комітетів, скорочення терміну надання законопроекту комітету, відповідальному за інтеграцію Кіпру до ЄС
Румунія	Так	Так	Так	Невідкладна процедура, що передбачає пріоритетне включення до порядку денного та скорочення терміну подання поправок
Болгарія	Так	Так	Так	Прискорена процедура обговорення та подання поправок
Латвія	Ні	Так	Так	Звичайна процедура
Словаччина	Ні	Так	Так	Звичайна процедура
Фінляндія	Ні	Так	Так	Звичайна процедура
Словенія	Ні	<i>Інформація відсутня</i>	Так	Звичайна процедура
Австрія	Ні	<i>Інформація відсутня</i>	<i>Інформація відсутня</i>	Звичайна процедура
Угорщина	Ні	Так	Так (лише на	Звичайна процедура

			урядовому рівні)	
Естонія	Ні	Так	<i>Інформація відсутня</i>	Звичайна процедура
Швеція	Ні	Так	<i>Інформація відсутня</i>	Звичайна процедура

Таблиця 2

Держава	Дата початку переговорів про вступ до ЄС	Дата вступу держави до ЄС	Дата прийняття змін до парламентських процедур розгляду євроінтеграційних законопроектів та їх зміст
Хорватія	03 жовтня 2005 року	01 липня 2013 року	2013 рік (<i>передбачено можливість застосування термінової (скороченої) законодавчої процедури задля своєчасної гармонізації національного законодавства з правом ЄС</i>).
Польща	12–13 грудня 1997 року	01 травня 2004 року	1. Сенат: - 18 грудня 1997 року (<i>створено Комітет із закордонних справ та європейської інтеграції</i>); - 27 січня 2000 року (<i>зміни щодо процедури прийняття законів, сумісних із правом ЄС</i>); - 04 серпня 2000 року (<i>створено Надзвичайний комітет з питань права ЄС</i>). 2. Сейм: - 13 липня 2000 року (<i>створено спеціальний Комітет з питань права ЄС та запроваджено винятки із загальної законодавчої процедури розгляду «адаптаційних» законопроектів</i>).
Кіпр	13 березня 1998 року	01 травня 2004 року	2001 рік (<i>прийнято рішення про застосування прискореного (спрощеного) процесу розгляду та прийняття гармонізаційних законопроектів, необхідних для вступу Кіпру до ЄС</i>).
Румунія	15 лютого 2000 року	01 січня 2007 року	31 січня 2001 року (<i>запроваджено розгляд всіх євроінтеграційних законодавчих ініціатив за невідкладною законодавчою процедурою</i>).
Болгарія	15 лютого 2000 року	01 січня 2007 року	2000 рік (<i>запроваджено можливість прискореної законодавчої процедури розгляду та прийняття законопроектів, спрямованих на адаптацію національного законодавства до положень права ЄС</i>).

Висновки. У державах ЄС у передвступний період застосувалися різні процедури розгляду парламентами євроінтеграційних законопроектів. Це могли бути як звичайні законодавчі процедури (Латвія, Естонія, Угорщина, Австрія тощо), так і спеціальні (термінові, скорочені тощо).

У парламентах *Хорватії, Польщі, Кіпру, Румунії та Болгарії* з метою імплементації актів права ЄС у національне законодавство застосовувалися спеціальні (термінові, скорочені тощо) процедури розгляду законопроектів.

Так, у Хорватії передбачено об'єднання першого та другого читання в єдину термінову процедуру, яка може бути застосована до євроінтеграційних законопроектів на запит автора законодавчої ініціативи та за обґрунтованих підстав. Однак якщо такий запит подавався парламентарем, він повинен був заручитися підтримкою не менш як 15 парламентарів.

У Польщі процедури розгляду євроінтеграційних законопроектів були прискорені шляхом внесення змін до регламентів обох палат парламенту і встановлення додаткових вимог до супровідних документів. У Сеймі Польщі було створено механізм, що дозволяв Комітету з питань європейського права призначати постійну групу експертів, а також передбачено подання поправок до євроінтеграційного законопроекту парламентарями лише за наявності пропозиції щонайменше трьох членів профільного комітету.

Кіпр застосовував спрощену процедуру розгляду законопроекту без участі галузевих комітетів, скорочувався термін надання законопроекту до комітету, відповідального за інтеграцію Кіпру до ЄС.

У Румунії невідкладна процедура передбачала пріоритетне включення євроінтеграційних законопроектів до порядку денного та скорочення терміну подання поправок до них.

Прискорена законодавча процедура в Болгарії передбачала скорочення часу для виступів під час обговорення на пленарному засіданні та скорочення терміну для подання поправок до законопроекту між першим і другим читанням.

Водночас, незалежно від моделі, ефективність процедур розгляду парламентами євроінтеграційних законопроектів багато в чому залежала від їхньої стабільності, прозорості та координації з урядовою системою планування імплементації *acquis* ЄС до національного законодавства держави-кандидата. Варто зауважити, що в кожній з проаналізованих держав було створено відповідні парламентські комітети з євроінтеграційних питань та обов'язково проводилася експертиза відповідності законопроектів положенням права ЄС, а в Болгарії – навіть поправок до законопроектів.

Також важливою складовою забезпечення якості євроінтеграційних законопроектів у державах-кандидатах було залучення зовнішніх експертів, наукових установ та організацій громадянського суспільства для консультування.

*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.*

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