

**Інформаційна довідка
до порядку денного 12-го раунду Діалогів Жана Моне
задня миру та демократії***

***Анотація.** В Інформаційній довідці проаналізовано питання для обговорення під час 12-го раунду Діалогів Жана Моне та наведено інформацію щодо основних викликів, які стоять перед Україною в процесі євроінтеграції та повоєнної трансформації.*

Вступ

Діалоги Жана Моне – м'який інструмент, розроблений Європейським Парламентом у сфері парламентського посередництва та діалогу. Метою Діалогів Жана Моне є зміцнення здатності політичних сил розвивати міжпартійний діалог і досягати певного консенсусу, необхідного для формування демократичної парламентської культури та довіри. Заходи, запроваджені в рамках Діалогів Жана Моне, сприяють процесам інституційних реформ.

Основна частина

Розгляд ключових викликів інтеграції України до ЄС, зокрема інституційних, правових та політичних аспектів, пов'язаних із виконанням зобов'язань у межах переговорного процесу про вступ, адаптацією національного законодавства до права ЄС та забезпеченням належної координації між органами державної влади та Верховною Радою України

Попри агресивну війну росії, Україна залишається відданою європейським цінностям і послідовною у своїх євроінтеграційних прагненнях, рішуче налаштованою на виконання відповідних рекомендацій європейських інституцій, показує готовність до посилення інституційної спроможності для забезпечення подальшого прогресу євроінтеграційних реформ.

Наразі ключові параметри інтеграції України до Європейського Союзу та виконання зобов'язань у межах переговорного процесу про вступ визначаються комплексом стратегічних і програмних документів. Йдеться, зокрема, про дорожні карти з окремих переговорних кластерів, План законопроектної роботи Верховної Ради України на 2026 рік, Програму діяльності Кабінету Міністрів України, а також про акти, що розробляються у контексті реалізації Плану Ukraine Facility¹ тощо.

Визначальне значення для формування змісту та пріоритетності зазначених вище актів і документів мають висновки та рекомендації Європейської Комісії, викладені у Звіті щодо України за 2025 рік, зокрема у частині оцінки інституційної спроможності, темпів адаптації законодавства до права ЄС та ефективності міжвідомчої координації у сфері європейської інтеграції. Саме ці оцінки надалі слугуватимуть орієнтиром для визначення

¹ Див. путівники Плану для Ukraine Facility. Вебсайт Дослідницької служби Верховної Ради України. URL: https://research.rada.gov.ua/documents/analyticRSmaterialsDocs/analytical_periodical/76127.html

переговорних позицій України та очікуваних результатів на середньострокову перспективу (детальніше див. Аналітичну записку Дослідницької служби Верховної Ради України²).

У цьому контексті особливої актуальності набуватиме затвердження Національної програми адаптації законодавства України до права Європейського Союзу як системного інструменту планування, моніторингу та оцінки відповідності національного законодавства *acquis* ЄС. Водночас реалізація такої програми потребуватиме належного нормативного, інституційного й аналітичного супроводу та чіткої координації між усіма органами державної влади. Налагодження чіткої координації дій та співпраці між Верховною Радою України й Кабінетом Міністрів України є необхідною передумовою ефективного ведення переговорного процесу щодо вступу України до Європейського Союзу та належного виконання зобов'язань у сфері європейської інтеграції. Практика країн Центральної та Східної Європи свідчить, що інституційна координація між парламентом й урядом, закріплена у спеціальних процедурах та міжінституційних механізмах, є ключовою передумовою узгодженості переговорних позицій, стабільності виконання зобов'язань і належної якості імплементації права ЄС³.

Разом із тим існує низка викликів зумовлених необхідністю внутрішніх реформ та зовнішньополітичною динамікою⁴.

Верховенство права та боротьба з корупцією

Ключовими викликами і завданнями реформ, що проводитимуться в рамках Компонента «Судова система і боротьба з корупцією» переговорної рамки, визначено: посилення підзвітності, доброчесності та професіоналізму судової влади; підвищення прозорості та якості процесів відбору кандидатів до судових органів; забезпечення єдності судової практики; реформування питань банкрутства та неплатоспроможності і виконання судових рішень; цифровізацію судової системи; реформування прокуратури; розвиток інституційної спроможності антикорупційної інфраструктури; удосконалення законодавчої бази для більш ефективної боротьби з корупцією; запобігання відмиванню коштів; впровадження політики реформування судової експертизи відповідно до найкращих міжнародних практик.

Прогрес України у впровадженні *антикорупційних заходів* сприяє зміцненню довіри з боку ЄС та просуванню євроінтеграційних процесів. Разом із тим антикорупційне законодавство України потребує удосконалення за низкою напрямів. Зокрема, комплексний розвиток спроможності

² Аналітична записка щодо проекту Плану законопроектної роботи Верховної Ради України на 2026 рік. Вебсайт Дослідницької служби Верховної Ради України. URL: https://research.rada.gov.ua/documents/analyticRSmaterialsDocs/public_vl/analytical_notes-publ/77158.html

³ 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. Вебсайт Дослідницької служби Верховної Ради України. URL: https://research.rada.gov.ua/documents/analyticRSmaterialsDocs/public_vl/parliam_rs-publ/74440.html

⁴ Путівник законодавчого забезпечення правопорядку в Україні (у контексті рекомендацій Європейської Комісії). Вебсайт Дослідницької служби Верховної Ради України. URL: https://research.rada.gov.ua/documents/analyticRSmaterialsDocs/law_judic_activ/Guide_lg-pravsud/76282.html

антикорупційної інфраструктури та відповідності її роботи міжнародним стандартам пов'язаний із: формуванням засад державної антикорупційної політики (Антикорупційна стратегія України) на 2026–2030 роки; ратифікацією Конвенції ОЕСР про боротьбу з хабарництвом іноземних посадових осіб у міжнародних ділових операціях та приєднанням до Робочої групи ОЕСР з боротьби з хабарництвом у міжнародних ділових операціях; удосконаленням положень Закону України «Про правотворчу діяльність» щодо планування правотворчої діяльності; посиленням інституційної спроможності Національного антикорупційного бюро України, Спеціалізованої антикорупційної прокуратури; оптимізацією процедур зовнішньої незалежної оцінки ефективності (аудиту) Національного агентства з питань запобігання корупції, Національного антикорупційного бюро України та Спеціалізованої антикорупційної прокуратури; удосконаленням інституту дисциплінарної відповідальності за порушення норм Закону України «Про запобігання корупції» та інструментів фінансового контролю, а також удосконаленням механізмів запобігання корупції у приватній сфері.

Поряд із позитивними досягненнями в *правоохоронному секторі*, мають місце виклики, пов'язані, зокрема, з: обмеженістю правових і стратегічних рамок протидії злочинності; недосконалістю співпраці та координації у сфері розслідування злочинів, вчинених організованими групами, міжнародної співпраці у кримінальних провадженнях; неурегульованістю механізмів забезпечення доброчесності та підзвітності співробітників органів правопорядку; наявністю правових і процедурних прогалин, дублювання і конфліктів юрисдикцій; невизначеністю щодо розподілу компетенцій та інституційною фрагментарністю повноважень органів правопорядку; обмежувальним характером операційних можливостей Бюро економічної безпеки України; правовою невизначеністю щодо обігу зброї тощо.

Безпекові виклики

Одним із викликів є *безпекові гарантії* та інтеграція до спільної оборонної політики ЄС для забезпечення безпеки.

У сфері безпеки та оборони Україна продовжує вести політичний діалог у рамках зовнішньої політики, політики безпеки та оборони ЄС, відповідати заявам ЄС, брати участь у діях ЄС і застосовувати узгоджені санкції та обмежувальні заходи. Це свідчить про чіткий намір приєднатися до Спільної зовнішньої політики та політики безпеки (CFSP). Разом із тим пріоритетним залишається законодавче врегулювання таких питань: інтегроване управління кордонами; реформування системи охорони державної таємниці та службової інформації; державний контроль за міжнародними передачами стратегічних товарів; посилення кіберзахисту та забезпечення інформаційної безпеки; подальше впровадження санкційної політики.

Економічні виклики

У процесі інтеграції України до внутрішнього ринку Європейського Союзу ключовим економічним викликом залишатиметься реструктуризація національної економіки з метою її адаптації до правил і стандартів єдиного ринку ЄС. Це передбачатиме поступове узгодження регуляторного середовища у таких чутливих секторах, як сільське господарство, фінансові послуги та вільний рух капіталу, з урахуванням вимог конкурентної політики, державної допомоги та фінансового нагляду ЄС. Як зазначається в аналітичних матеріалах Дослідницької служби Верховної Ради України, без належної поетапності та компенсаторних механізмів така адаптація може створювати додаткові соціально-економічні ризики для окремих галузей та регіонів⁵.

Окремим викликом залишатимуться структурні диспропорції в економіці, зокрема тенденції деіндустріалізації та зростання дисбалансів у зовнішній торгівлі. У перспективі переговорного процесу це вимагатиме формування цілісної державної політики, спрямованої на відновлення та модернізацію промислового потенціалу, стимулювання експорту з високою доданою вартістю та зменшення критичної залежності від окремих товарних груп⁶.

Забезпечення макрофінансової стійкості та підтримка економічного зростання залишатимуться наскрізним викликом на всіх етапах інтеграції. У середньостроковій перспективі це вимагатиме поєднання структурних реформ та активного залучення інвестицій, зокрема в межах програм ЄС та міжнародних фінансових інституцій. Законодавче забезпечення інвестиційної привабливості та фінансової стабільності має здійснюватися з урахуванням вимог економічного управління ЄС та рекомендацій Європейської Комісії⁷.

Інституційні виклики

Одним із найбільш масштабних інституційних викликів залишатиметься імплементація значного обсягу *acquis* у національне законодавство. У перспективі переговорів це вимагатиме не лише формального ухвалення

⁵ Див. Концепція правового забезпечення соціально-економічного відновлення та розвитку регіонів у повоєнний період. Вебсайт Дослідницької служби Верховної Ради України. URL: https://research.rada.gov.ua/documents/analyticRSmaterialsDocs/econ_fin_policy/concept_rz-fpol/73428.html;

Парламентське дослідження щодо перспектив розвитку бізнесу в Україні в контексті євроінтеграції (форсайт-дослідження). Вебсайт Дослідницької служби Верховної Ради України. URL: https://research.rada.gov.ua/documents/analyticRSmaterialsDocs/econ_fin_policy/parliam_rs-fpol/76907.html;

Парламентське дослідження щодо врахування у бюджетному законодавстві України стандартів Європейського Союзу. Вебсайт Дослідницької служби Верховної Ради України. URL: https://research.rada.gov.ua/documents/analyticRSmaterialsDocs/econ_fin_policy/parliam_rs-fpol/76297.html ;

Парламентське дослідження щодо впливу Національної стратегії доходів до 2030 року на бізнес, зокрема, малий та середній. Вебсайт Дослідницької служби Верховної Ради України. URL: https://research.rada.gov.ua/documents/analyticRSmaterialsDocs/econ_fin_policy/parliam_rs-fpol/75339.html;

Парламентське дослідження щодо ролі Верховної Ради України в реалізації інструменту Ukraine Facility та виконанні індикаторів (зобов'язань) Плану для Ukraine Facility на період 2024–2025 років. Вебсайт Дослідницької служби Верховної Ради України. URL: https://research.rada.gov.ua/documents/analyticRSmaterialsDocs/econ_fin_policy/parliam_rs-fpol/75304.html

⁶ Концепція розвитку законодавства з питань стимулювання виробництва та експорту сільськогосподарської продукції із високим ступенем переробки. Вебсайт Дослідницької служби Верховної Ради України. URL: https://research.rada.gov.ua/documents/analyticRSmaterialsDocs/econ_fin_policy/concept_rz-fpol/73863.html

⁷ Парламентське дослідження щодо співробітництва з Міжнародним валютним фондом для підтримки фінансової стабільності України та проведення реформ. Вебсайт Дослідницької служби Верховної Ради України. URL: https://research.rada.gov.ua/documents/analyticRSmaterialsDocs/econ_fin_policy/parliam_rs-fpol/76254.html

відповідних законів, але й забезпечення їх належного застосування та правозастосовної практики, у тому числі запровадження оцінки впливу законопроектів за європейськими стандартами⁸.

Зміцнення державних інститутів розглядається як передумова ефективного виконання зобов'язань України як майбутньої держави-члена ЄС. Йдеться, зокрема, про розбудову спроможних, прозорих та підзвітних механізмів управління, удосконалення процедур міжвідомчої координації та посилення ролі парламентського контролю. У цьому контексті особливого значення набуватиме інституційна взаємодія між Кабінетом Міністрів України та Верховною Радою України, зокрема на етапі планування та оцінки законодавчих ініціатив у сфері європейської інтеграції⁹.

Екологічні стандарти

Окремий блок викликів у переговорному процесі стосується забезпечення відповідності національного законодавства суворим екологічним стандартам Європейського Союзу. У середньостроковій перспективі це передбачатиме імплементацію комплексного екологічного аспису, зокрема у сфері охорони довкілля, управління відходами, промислових викидів та кліматичної політики¹⁰.

Водночас адаптація до екологічних стандартів ЄС матиме системний вплив на інші сфери державної політики, зокрема енергетику, промисловість та транспорт. У цьому контексті ключовим завданням залишатиметься забезпечення збалансованого підходу, який поєднуватиме екологічні цілі з потребами економічного відновлення та соціальної стабільності. Законодавча діяльність у цій сфері надалі потребуватиме поглибленого аналітичного супроводу та оцінки впливу, з урахуванням рекомендацій Європейської Комісії та кращих практик держав – членів ЄС.

Імплементація стандартів ЄС у сфері охорони праці, здоров'я та соціального захисту.

Наявність ефективного законодавства у сфері охорони здоров'я, охорони праці та соціального захисту, положення якого визначають сутність зобов'язань держави у цих сферах, що забезпечується шляхом вжиття економічних, юридичних та організаційних заходів, є ознакою соціальної держави.

⁸ Парламентське дослідження щодо удосконалення порядку оцінювання впливу законопроекту на показники бюджетів. Вебсайт Дослідницької служби Верховної Ради України. URL: https://research.rada.gov.ua/documents/analyticRSmaterialsDocs/econ_fin_policy/parliam_rs-fpol/74098.html

⁹ Аналітична записка з питань порівняльного законодавства щодо ролі національного парламенту, його органів або органів, створених із включенням до їх складу членів парламенту, під час переговорного процесу щодо вступу держави до Європейського Союзу. Вебсайт Дослідницької служби Верховної Ради України. URL: <https://research.rada.gov.ua/uploads/documents/32579.pdf>; 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. Вебсайт Дослідницької служби Верховної Ради України. URL: https://research.rada.gov.ua/documents/analyticRSmaterialsDocs/public_vl/parliam_rs-publ/74440.html

¹⁰ Концепція адаптації природоохоронного законодавства України до екологічного надбання Європейського Союзу («The EU Environmental acquis»). Вебсайт Дослідницької служби Верховної Ради України. URL: https://research.rada.gov.ua/documents/analyticRSmaterialsDocs/industry_policy/concept_rz-indst/73510.html; Наукова концепція удосконалення законодавства України у сфері управління відходами в контексті євроінтеграційних процесів. Вебсайт Дослідницької служби Верховної Ради України. URL: https://research.rada.gov.ua/documents/analyticRSmaterialsDocs/industry_policy/concept_rz-indst/75682.html

Імплементація відповідних стандартів ЄС є однією з ключових вимог для повної інтеграції України, яка передбачає проведення реформ у згаданих сферах.

Національне законодавство у сфері соціального захисту постійно оновлюється, зокрема у контексті євроінтеграції, з акцентом на захист прав та забезпечення гідного рівня життя і праці. Значно розширено підтримку вразливих груп населення (ветеранів війни, внутрішньо переміщених осіб, багатодітних сімей) шляхом впровадження нових видів соціального захисту, підвищення розміру соціальних виплат, розширення коло осіб, які мають право на додаткові види соціального захисту, запровадження цифровізації послуг (через застосунки «Дія», «е-Ветеран» тощо). Натомість подальшого реформування потребують системи соціальних виплат та система закупівель соціальних послуг, приведення положень національного законодавства у відповідність із *acquis* ЄС та Конвенцією ООН про права осіб з інвалідністю щодо рівного ставлення у сфері зайнятості та професійної діяльності, врегулювання рівного доступу до послуг з урахуванням факторів вразливості особи.

Знаковим у сфері трудових відносин є визначення правових та організаційних засад колективно-договірного регулювання трудових відносин, узгодження інтересів сторін соціального діалогу, зміна системи та підходів до регулювання оплати праці у сфері державної служби шляхом впровадження системи грейдів. Водночас питання прийняття Трудового кодексу, рамкового законодавства щодо безпеки й гігієни праці відповідно до законодавства ЄС, стратегії зайнятості, врегулювання права на свободу пересування працівників, уніфікації процедури оформлення єдиного дозволу на працевлаштування та проживання громадян ЄС, забезпечення співпраці Державної служби зайнятості з мережею EURES стоять на порядку денному.

Україна продовжує рух у напрямі євроінтеграції у сфері охорони здоров'я. Прийняття законів України «Про лікарські засоби», «Про систему психічного здоров'я», закріплення переходу до моделі допомоги на базі громади, Стратегії розвитку системи охорони здоров'я України до 2030 року, Стратегії та плану дій з протидії антимікробній резистентності (AMR) є значним прогресом у виконанні євроінтеграційних зобов'язань.

Подальші кроки спрямовуватимуться на забезпечення прав пацієнтів у транскордонній охороні здоров'я, встановлення стандартів якості та безпеки для речовин людського походження, призначених для застосування людині. Актуальним питанням залишається створення умов для реалізації державної політики у сфері охорони здоров'я з метою захисту населення, насамперед дітей і молоді, від шкідливого впливу тютюну та нікотину, наближення положень національного законодавства у сфері охорони здоров'я до законодавства ЄС щодо створення єдиної системи біологічної безпеки та біологічного захисту.

Щодо удосконалення Регламенту Верховної Ради України з метою підвищення ефективності парламентських процедур в умовах збройної агресії російської федерації

В умовах повномасштабного вторгнення росії в Україну важливо аби усі державні інституції функціонували ефективно, злагоджено на досягнення спільного результату. У цьому контексті Верховна Рада України як єдиний орган законодавчої влади, реалізуючи конституційні принципи щодо неможливості делегування чи передачі законодавчих повноважень іншому суб'єкту, навіть в умовах воєнного стану, не лише не зупиняла свою роботу, а й перейшла на режим 24/7.

Український парламент продовжує виконувати законодавчу функцію, забезпечуючи безперервний демократичний процес прийняття рішень, зокрема в межах євроінтеграційного процесу України. Оптимізації законодавчого процесу може слугувати впровадження спеціальної процедури прийняття євроінтеграційних законів. Безумовно, що така процедура має бути втілена на законодавчому рівні шляхом внесення відповідних змін до Регламенту Верховної Ради України. Запровадження уніфікованих процедур має сприяти опрацюванню законопроектів, спрямованих на адаптацію законодавства України до положень права Європейського Союзу в частині виконання міжнародно-правових зобов'язань України у сфері європейської інтеграції.

У контексті зобов'язання щодо виконання вимог з адаптації законодавства України до права ЄС для оперативності прийняття євроінтеграційного законодавства Верховною Радою України 29 липня 2022 року було прийнято Постанову № 2483-ІХ, якою визначено особливу процедуру розгляду відповідних законопроектів. Ця процедура забезпечує прийняття якісного євроінтеграційного законодавства. Встановлено, що основним суб'єктом ініціювання євроінтеграційних законопроектів є Кабінет Міністрів України.

Слід згадати, що на виконання вимог цієї Постанови було розроблено та внесено на розгляд парламенту законопроект «Про внесення змін до Регламенту Верховної Ради України щодо внесення, розгляду та прийняття законопроектів, спрямованих на адаптацію законодавства України до положень права Європейського Союзу (acquis ЄС) в частині виконання міжнародно-правових зобов'язань України у сфері європейської інтеграції» (реєстр. № 8242 від 28.11.2022), спрямований на унормування на законодавчому рівні процедури розгляду євроінтеграційних законопроектів. Пропонований механізм має забезпечити максимальну взаємодію всіх суб'єктів права законодавчої ініціативи під час розгляду євроінтеграційних ініціатив.

Наразі зареєстровано інший проект – «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення процедур адаптації законодавства України до права Європейського Союзу (acquis ЄС)» (реєстр. № 13653 від 17.08.2025), метою якого є створення ефективної нормативної основи для адаптації законодавства України до acquis ЄС, зокрема:

- визначення повноважень Кабінету Міністрів України у сфері адаптації;

- забезпечення взаємодії уряду та парламенту при підготовці адаптаційних законопроектів;

- запровадження спеціальної (прискореної) процедури розгляду євроінтеграційних законопроектів у Верховній Раді України та відповідне оновлення процедури другого чи повторного другого читання таких законопроектів;

- встановлення додаткових вимог до супровідних документів та експертиз;

- забезпечення прозорості, узгодженості та прискорення процесу прийняття законів з адаптації.

Принагідно слід згадати, що в контексті інституційного забезпечення євроінтеграційної діяльності українського парламенту було створено підкомітети у складі комітетів Верховної Ради України з адаптації законодавства України до аспис ЄС та виконання міжнародно-правових зобов'язань України у сфері європейської інтеграції. Такі нововведення стали, зокрема, результатом реалізації Рекомендацій Місії Європейського Парламенту з оцінки потреб Верховної Ради України.

Також функціонує система «Пульс вступу». Ця система є важливим інструментом відстеження та оцінки прогресу України на шляху євроінтеграції. У режимі реального часу можна фіксувати стан виконання євроінтеграційних зобов'язань, аналізувати динаміку ухвалення необхідних законодавчих та інституційних рішень. Таке нововведення забезпечує прозорість і доступність інформації для народних депутатів України, органів виконавчої влади. Система сприяє формуванню єдиної аналітичної бази для ефективного планування, контролю та координації євроінтеграційної діяльності Верховної Ради України.

Для оптимізації законодавчої процедури до Регламенту Верховної Ради України слід внести зміни, які б визначили порядок проведення гендерно-правової експертизи законопроектів, здійснення оцінки впливу законопроектів (*ex ante*) та правового моніторингу прийнятих законів (*ex post*).

Крім того, 24 серпня 2023 року було прийнято Закон України «Про правотворчу діяльність» № 3354-ІХ, який набрав чинності 20 вересня 2023 року та буде введений в дію, за винятком окремих положень, через один рік з дня припинення або скасування воєнного стану в Україні, введеного Указом Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» від 24 лютого 2022 року № 64/2022, затвердженим Законом України «Про затвердження Указу Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» від 24 лютого 2022 року № 2102-ІХ.

Відповідно до частини п'ятої статті 83 Конституції України порядок роботи Верховної Ради України встановлюється Конституцією України та Регламентом Верховної Ради України. Саме тому з метою забезпечення реалізації положень Закону відповідно до положень Розділу XIV «Прикінцеві положення» внесено зміни до Регламенту Верховної Ради України.

Водночас Закон України «Про правотворчу діяльність» містить доручення комітетам Верховної Ради України з питань правової політики, Регламенту, депутатської етики та організації роботи Верховної Ради України підготувати

пропозиції щодо внесення змін до Регламенту Верховної Ради України, що випливають із цього Закону¹¹.

З урахуванням кращих практик держав-членів ЄС, для підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України назріло питання створення Офісу нормопроєктування як інституції, що сприятиме підвищенню якості законодавчих ініціатив. Крім того, це сприятиме ефективній боротьбі із законодавчим спамом. Дослідницька служба проводила відповідне дослідження закордонного досвіду створення та функціонування таких суб'єктів нормопроєктування. За його результатами було запропоновано кілька можливих моделей організаційно-правової форми такої інституції¹².

Є необхідність і в створенні фінансово-бюджетного офісу¹³¹⁴¹⁵¹⁶. Це має бути аналітичний центр для підготовки й обробки даних щодо публічних фінансів та законодавчих ініціатив.

Безумовно, загальні питання діяльності таких офісів мають бути визначені у положеннях Регламенту Верховної Ради України.

Підсумовуючи, слід наголосити, що Верховна Рада України гідно приймає виклики, демонструє інституційну спроможність, консолідованість у важливих для суспільства питаннях і в прагненні до реалізації євроінтеграційних планів.

Щодо розробки законодавчих актів для наступного скликання Верховної Ради України, спрямованих на забезпечення стабільності законодавчого процесу, врахування уроків воєнного і післявоєнного періодів та безперервності інституційного розвитку

Верховна Рада України як єдиний орган законодавчої влади у період воєнного стану, ухвалюючи нормативно-правові акти, необхідні для функціонування держави, відсічі збройній агресії РФ, забезпечує інституційну безперервність та поступальність законодавчого процесу.

Інституційна пам'ять парламенту – це сукупність накопичених знань і досвіду, ідей та фактів, що дозволяє забезпечити прийняття кращих рішень у майбутньому. Суть інституційної пам'яті парламенту полягає у збереженні політичного досвіду, безперервності, сталості та ефективності законодавчої

¹¹ Аналітична записка щодо предмета розроблюваного проекту законодавчого акта стосовно узгодження положень Регламенту Верховної Ради України та Закону України «Про комітети Верховної Ради України» із Законом України «Про правотворчу діяльність». Вебсайт Дослідницької служби Верховної Ради України. URL: <https://research.rada.gov.ua/uploads/documents/33081.pdf>

¹² Інформаційна довідка щодо створення Парламентського офісу нормопроєктування в Україні. Вебсайт Дослідницької служби Верховної Ради України. URL: <https://research.rada.gov.ua/uploads/documents/33155.pdf>

¹³ Див. Аналітична записка з питань порівняльного законодавства щодо моделей парламентських бюджетних офісів. Вебсайт Дослідницької служби Верховної Ради України. URL: <https://research.rada.gov.ua/uploads/documents/33339.pdf>

¹⁴ Інформаційна довідка щодо створення Парламентського бюджетного офісу в Україні. Вебсайт Дослідницької служби Верховної Ради України. URL: <https://research.rada.gov.ua/uploads/documents/33154.pdf>

¹⁵ Інформаційна довідка щодо функціонування спеціалізованих служб із бюджетних питань (бюджетних офісів), створених при парламентах держав-членів ЄС. Вебсайт Дослідницької служби Верховної Ради України. URL: <https://research.rada.gov.ua/uploads/documents/32909.pdf>

¹⁶ Парламентське дослідження щодо особливостей правового регулювання функціонування парламентських бюджетних офісів у зарубіжних державах та перспективних засад функціонування парламентського бюджетного офісу в Україні. Вебсайт Дослідницької служби Верховної Ради України. URL: <https://research.rada.gov.ua/uploads/documents/32557.pdf>

діяльності незалежно від зміни складу парламенту та представлених політичних сил і формування національного законодавства.

Важливими аспектами інституційної пам'яті є: законодавчий досвід у контексті історії прийняття Верховною Радою України законів, інших актів, відхилених законодавчих ініціатив тощо; досвід роботи парламентських комітетів, Апарату Верховної Ради України і Дослідницької служби Верховної Ради України, спрямований на підготовку експертних висновків, аналітичних та інформаційних матеріалів для забезпечення діяльності Верховної Ради України, її органів, народних депутатів України, депутатських фракцій (депутатських груп) у Верховній Раді України; збереження політичної та правової культури і традицій.

Регламентом Верховної Ради України (статті 16, 106) передбачено, що на пленарних засіданнях першої сесії новообраного парламенту України заслуховується доповідь Голови Верховної Ради України попереднього скликання про стан законодавчої роботи в парламенті. Голова Верховної Ради України попереднього скликання подає новообраній Верховній Раді України перелік законопроектів, законів, повернутих з пропозиціями Президента України, розгляд яких не було завершено прийняттям остаточного рішення щодо них Верховною Радою України попереднього скликання. До переліку додаються звіт про виконану роботу щодо підготовки та розгляду цих питань, а також справи незавершених законопроектів.

Узагальнення результатів діяльності Верховної Ради України та підготовка аналітичної доповіді про результати діяльності Верховної Ради України відповідного скликання для новообраних народних депутатів України здійснює Дослідницька служба відповідно до покладених на неї завдань. Аналітична доповідь готується за результатами аналізу законодавства як цілісної, логічно структурованої, функціонально-конструктивної системи дотримання правопорядку в державі, спрямованої на прогресивний суспільний розвиток відповідно до визначених цілей.

Аналітична доповідь структурується за розділами з урахуванням пріоритетності правового регулювання найважливіших сфер суспільних відносин, що об'єднують підрозділи, які містять аналітичний огляд законодавчої діяльності Верховної Ради України відповідного скликання та перелік питань, що залишилися не врегульованими і потребують законодавчого унормування.

Серед питань, які потребують законодавчого врегулювання та є пріоритетними для парламенту наступного скликання, варто виокремити: внесення змін до Конституції України в частині децентралізації влади; прийняття законів про конституційну процедуру, парламентську опозицію, правничу освіту; оновлення законодавства про політичні партії тощо.

У контексті повоєнного відновлення парламент та уряд мають оновити правові засади соціально-економічної та регіональної політики, спрямовані на відновлення інфраструктури, подолання економічних диспропорцій між

регіонами та формування умов для їх рівноправного економічного розвитку¹⁷. Розвиток мережі індустріальних і науково-технологічних парків у повоєнний період є одним із ключових механізмів залучення інвестицій та стимулювання інноваційної діяльності, що сприятиме модернізації промислового сектору та розширенню виробничих можливостей регіонів, постраждалих від війни. Відповідні законодавчі ініціативи також мають стати першочерговими для парламенту¹⁸.

Щодо проблематики та передумов організації виборчого процесу в умовах агресії РФ, зокрема таких питань, як аналіз потенціалу дистанційного (онлайн) голосування, умов фізичного повернення виборців в Україну та можливостей голосування за кордоном через дипломатичні установи України, із проведенням комплексної оцінки безпекових, правових та організаційних ризиків кожної з можливих моделей

Конституцією України передбачено певні обмеження щодо проведення виборів в умовах воєнного стану. Зокрема, згідно з частиною четвертою статті 83 у разі закінчення строку повноважень Верховної Ради України під час дії воєнного чи надзвичайного стану її повноваження продовжуються до дня першого засідання першої сесії Верховної Ради України, обраної після скасування воєнного чи надзвичайного стану. Норма аналогічного змісту міститься в Законі України «Про правовий режим воєнного стану» (частина друга статті 12), у ньому також визначено, що повноваження Верховної Ради України, передбачені Конституцією України, в умовах воєнного стану не можуть бути обмежені (частина третя статті 12).

З огляду на особливий конституційний статус Президента України як Глави держави, гаранта державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина, Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України, у разі закінчення строку повноважень Президента України під час дії воєнного стану його повноваження продовжуються до вступу на пост новообраного Президента України, обраного після скасування воєнного стану; повноваження Президента України, передбачені Конституцією України, в умовах воєнного стану не можуть бути обмежені (частини третя, четверта статті 11 Закону України «Про правовий режим воєнного стану»).

Спеціальні гарантії законності в умовах воєнного стану визначені статтею 19 Закону України «Про правовий режим воєнного стану». Так, в умовах воєнного стану забороняються: зміна Конституції України; зміна Конституції Автономної Республіки Крим; проведення виборів Президента України, а також виборів до Верховної Ради України, Верховної Ради Автономної Республіки

¹⁷ Концепція правового забезпечення соціально-економічного відновлення та розвитку регіонів у повоєнний період. Вебсайт Дослідницької служби Верховної Ради України. URL: <https://research.rada.gov.ua/uploads/documents/32197.pdf>

¹⁸ Концепція законодавчого забезпечення розвитку мережі індустріальних і науково-технологічних парків (у контексті післявоєнного відновлення). Вебсайт Дослідницької служби Верховної Ради України. URL: <https://research.rada.gov.ua/uploads/documents/32652.pdf>

Крим і органів місцевого самоврядування; проведення всеукраїнських та місцевих референдумів; проведення страйків, масових зібрань та акцій¹⁹.

Попри відсутність міжнародних стандартів відтермінування проведення виборів внаслідок природних катаклізмів, гуманітарних катастроф, надзвичайних ситуацій та стану війни, існує практика проведення виборів до органів державної влади в таких умовах, головним чином в умовах надзвичайного стану. Так, електоральні процеси в умовах надзвичайного стану, які відбулися в Молдові, Грузії, Туреччині, Казахстані, Алжирі, Тунісі, Єгипті, переважно мали на меті забезпечення відповідного результату виборів та зумовлювали постановку питання про дотримання демократичних стандартів виборів і відповідну їх оцінку з боку міжнародних інституцій. Задля забезпечення легітимності виборчих процесів в окремих державах, наприклад, у Грузії (місцеві вибори 2004 року), Туреччині (позачергові парламентські і президентські вибори 2023 року) за кілька днів до виборів надзвичайний стан відмінявся²⁰.

Водночас можна виокремити кілька підходів держав до проведення чи перенесення виборів президента (парламенту) під час війни (воєнного стану): 1) вибори не проводяться в силу прямої конституційної заборони (наприклад, Польща, Литва); 2) рішення про перенесення виборів може бути прийнято парламентом з урахуванням характеру, ступеню війни та її територіального охоплення (наприклад, Велика Британія, Ізраїль); 3) вибори проводяться в строки, передбачені конституцією, і не можуть бути перенесені навіть під час воєнного стану (наприклад, США).

Запровадження гарантій законності під час дії воєнного стану є питанням захисту та охорони розвитку демократії Україні, оскільки в умовах дії правового режиму воєнного стану, широкомасштабного вторгнення російської федерації на територію України та проведення бойових дій державою не може бути забезпечено й гарантовано дотримання загальновизнаних стандартів виборчого процесу та процесу референдуму (зокрема, основних принципів виборчого права, викладених у розділі II Виборчого кодексу України), а легітимність виборчого процесу може бути поставлена під сумнів. Слід також звернути увагу на те, що під час спротиву російській агресії на території України зусилля органів державної влади, органів місцевого самоврядування, військових адміністрацій тощо спрямовуються на розвиток обороноздатності держави, належне функціонування державних інституцій, відновлення економіки та соціальної інфраструктури, забезпечення належних умов для проживання громадян, які

¹⁹ Інформаційна довідка щодо деяких векторів забезпечення стабільності політичної системи та демократичних процесів в Україні в умовах воєнного стану. Вебсайт Дослідницької служби Верховної Ради України. URL: <https://research.rada.gov.ua/uploads/documents/32966.pdf>

²⁰ Аналітична записка з питань порівняльного законодавства щодо світової практики проведення виборів під час воєнного стану та інших безпекових викликів. Вебсайт Дослідницької служби Верховної Ради України. URL: <https://research.rada.gov.ua/uploads/documents/32751.pdf>

втрапили житло чи житло яких було пошкоджено, а не на політичну конкуренцію у виборчому процесі²¹.

Окремо постає питання про процедурні моменти проведення виборів, способи голосування тощо. В українському політичному середовищі за участю науковців та фахівців із виборчого права активно обговорюється питання запровадження електронного голосування у виборчому процесі. Така ініціатива має на меті спростити виборчі процедури, забезпечити доступ виборців до голосування, що є особливо актуальним для України, коли мільйони її громадян змушені були виїхати за кордон, або залишити місце свого проживання, переїхавши до порівняно більш безпечних регіонів України, через повномасштабну війну.

Процедура електронного голосування є добре відомою у світовій, зокрема європейській, практиці. Європейський досвід свідчить, що деякі держави застосовують інтернет-голосування під час виборчого процесу: для виборців, які голосують як в межах держави, так і з-за кордону (Естонія); лише для виборців, які проживають за кордоном (Франція). Окремі держави запровадили пілотні проекти, під час яких обмеженій кількості виборців надавалася можливість проголосувати онлайн (Швейцарія, Норвегія). Застосування інтернет-голосування, як однієї із форм електронного голосування, повинно відбуватися з дотримання принципів демократичних виборів та стандартів щодо нормативних та організаційних вимог, прозорості та підзвітності, надійності та безпеки, закріплених в Рекомендаціях Комітету міністрів Ради Європи CM/Rec(2017)5 державам-членам щодо стандартів електронного голосування та пояснювальній записці і настановах щодо впровадження положень цих Рекомендацій²². Водночас питання інтернет-голосування в Україні потребує докладного опрацювання, передусім у контексті забезпечення демократичного волевиявлення, захисту інформації тощо.

Висновки

Діалоги Жана Моне в Україні – ефективний інструмент медіації для політичних сил, представлених у парламенті, що сприяє підвищенню інституційної спроможності Верховної Ради України. Свідченням цього є регулярність проведення раундів Діалогів та змістовність висновків, прийнятих під час їх проведення.

Висновки Діалогів Жана Моне в Україні суголосні міжнародним зобов'язанням нашої держави у сфері європейської інтеграції. Виконання цих зобов'язань передбачено низкою стратегічних і програмних документів. Це, зокрема, дорожні карти з окремих переговорних кластерів, План законопроектної роботи Верховної Ради України на 2026 рік, Програма

²¹ Законодавче забезпечення формування та реалізації державної політики України в умовах воєнного стану: колективна монографія: у 4 т. / заг. ред.: Стефанчук Р. О., Мишак І. М., Савченко Л. А. Т. 1 : Концептуальні засади та інституційні механізми реалізації державної політики. Київ, 2022. 314 с.

²² Інформаційна довідка щодо інтернет-голосування у виборчому процесі: європейський досвід правового регулювання. Вебсайт Дослідницької служби Верховної Ради України. URL: <https://research.rada.gov.ua/uploads/documents/33725.pdf>

діяльності Кабінету Міністрів України, а також акти, що розробляються у контексті реалізації Плану Ukraine Facility тощо. У цьому контексті особливої актуальності набуватиме затвердження Національної програми адаптації законодавства України до права Європейського Союзу та реалізація заходів на її виконання. Відповідні зобов'язання та пріоритети будуть визначальними і для парламенту наступного скликання.

*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.*