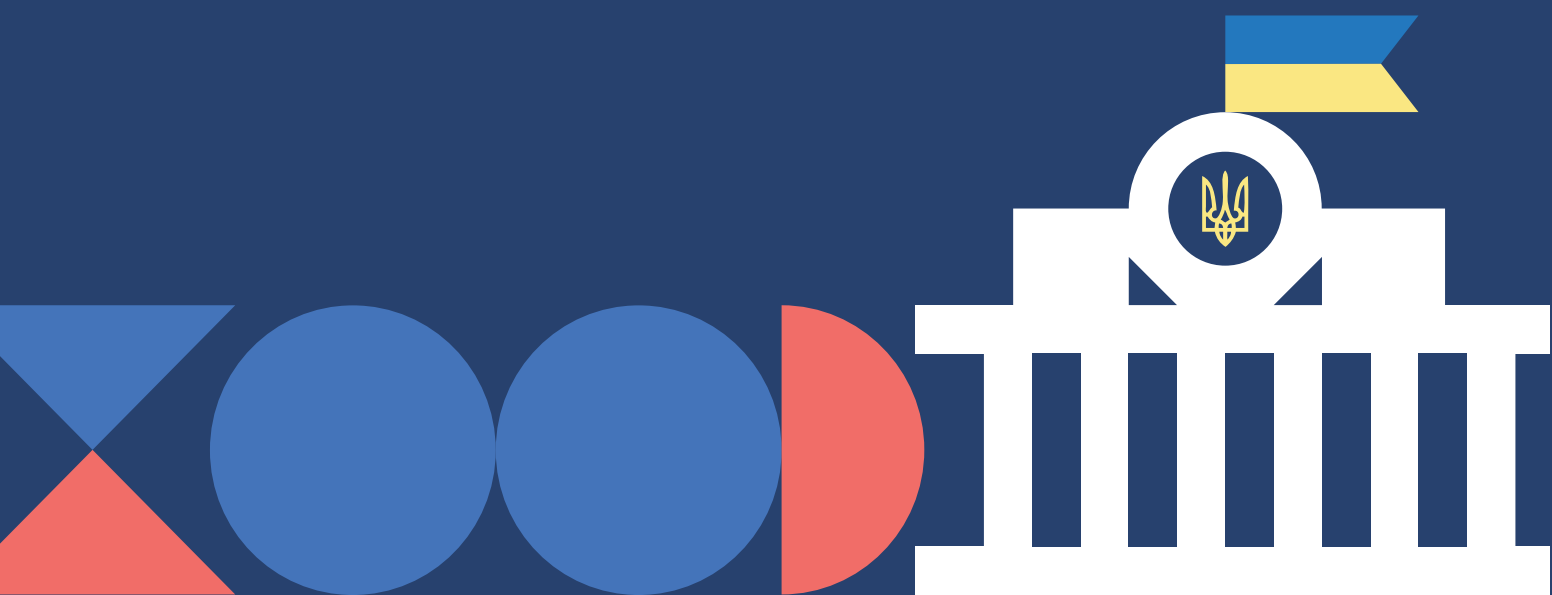




ПІДГОТОВЛЕНО ОФІСОМ ПАРЛАМЕНТСЬКОЇ РЕФОРМИ
ПРОЄКТ З ПАРЛАМЕНТСЬКОЇ РЕФОРМИ
ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ ТА ПРОГРАМИ РОЗВИТКУ
ОРГАНІЗАЦІЇ ОБ'ЄДНАНИХ НАЦІЙ В УКРАЇНІ

КОНЦЕПТУАЛЬНА ЗАПИСКА ЩОДО УДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВЧОГО ПРОЦЕСУ В УКРАЇНІ





ДОРОГІ ЧИТАЧІ!

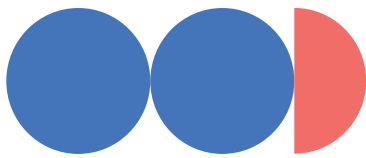
Верховна Рада України як єдиний законодавчий орган нашої держави, здійснює свою роботу відповідно до правил та процедур, закріплених у Законі України «Про Регламент Верховної Ради України», який має гарантувати демократичність роботи парламенту та ефективність при прийнятті рішень загальнонаціонального значення.

З початку роботи Верховної Ради України IX скликання ми постійно працюємо над удосконаленням внутрішніх парламентських процедур та прозорості роботи парламенту. Одними із перших змін до Регламенту Верховної Ради України, були положення щодо запровадження системного планування законодавчої діяльності і вже другий рік поспіль ми затверджуємо план законопроектної роботи Верховної Ради України та залучаємо до його формування усіх суб'єктів права законодавчої ініціативи. Варто зауважити, що завдяки оновленню парламентських процедур нам вдалося забезпечити сталу роботу парламенту на демократичних засадах у найбільш критичні дні, коли людство стикнулося із всесвітньою пандемією.

Сьогодні наша робота сфокусована не лише на ефективності процедури розгляду проєктів законів, а й на удосконаленні самого процесу розробки проєктів законів, якість якого може значно покращити законотворчість та роботу парламенту. Законотворчість має здійснюватися відповідно до сучасних практик розробки політики та повинна, зокрема, включати дослідження суспільних проблем та аналіз праць вчених, розробку концепцій проєктів законів та визначення їх майбутнього впливу на життя кожного українця, публічні консультації та ґрунтовану фахову експертизу. Більш того, я неодноразово наголошую на важливості та запроваджую у роботі парламенту практику постійного дослідження вже прийнятих законів. Будь-які зміни до чинних законів мають розроблятися, базуючись на дослідженні практичних питань застосування законодавства.

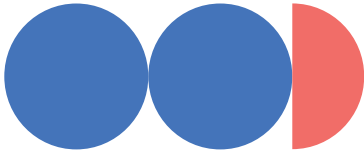
Концептуальна записка щодо удосконалення законодавчого процесу в Україні є аналітичним документом, у якому досліджено питання законодавчого процесу «від початку до кінця» та його складові, проаналізовано на основі статистичних даних результати роботи Верховної Ради, наведено практику роботи парламентів країн розвинутої демократії, представлено низку рекомендацій, які можуть бути враховані у роботі із удосконалення законодавчого процесу в Україні.

На сьогоднішній день ця Концептуальна записка, підготовлена експертами Офісу парламентської реформи Проєкту ЄС/ПРООН, є однією із найбільш комплексних експертних робіт, присвячених практичним питанням здійснення законотворчості та законодавчого процесу в Україні та є корисною для народних депутатів, співробітників Апарату Верховної Ради України, експертів та усіх, хто залучений до розробки проєктів законів.



ЗМІСТ

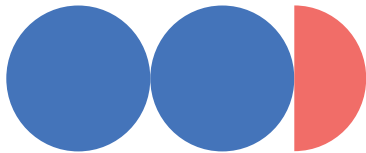
ВСТУП	2	
СКОРОЧЕННЯ ТА АБРЕВІАТУРИ	3	
1. СУЧАСНІ ПІДХОДИ ДО ВИЗНАЧЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ТА ДІЄВОСТІ ЗАКОНОДАВЧОГО ПРОЦЕСУ	4	
2. СПРИЙНЯТТЯ ЗАКОНОДАВЧОГО ПРОЦЕСУ ЯК СКЛАДОВОЇ ЄДИНОГО ПРОЦЕСУ РОЗРОБКИ ТА ВПРОВАДЖЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ	9	
3. ОРГАНІЗАЦІЯ ЗАКОНОПРОЄКТНОЇ РОБОТИ СУБ'ЄКТІВ ПРАВА ЗАКОНОДАВЧОЇ ІНІЦІАТИВИ – СУЧАСНИЙ СТАН ТА НЕДОЛІКИ	12	
4. ОГЛЯД ПРИЙНЯТИХ ВЕРХОВНОЮ РАДОЮ ІХ СКЛИКАННЯ ЗАКОНОДАВЧИХ ЗМІН ЩОДО ЗАКОНОДАВЧОГО ПРОЦЕСУ	26	
5. ПРОПОЗИЦІЇ ЩОДО УДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВЧОГО ПРОЦЕСУ В УКРАЇНІ ВІДПОВІДНО ДО КРАЩИХ ПРАКТИК ПАРЛАМЕНТІВ ІНШИХ КРАЇН	33	
5.1. ЕТАП ПІДГОТОВКИ РІШЕННЯ ЩОДО ВРЕГУЛЮВАННЯ СУСПІЛЬНИХ ВІДНОСИН ШЛЯХОМ РОЗРОБКИ ПРОЄКТУ ЗАКОНУ	33	
5.1.1. СТАДІЯ ДОСЛІДЖЕННЯ СУСПІЛЬНОЇ ПРОБЛЕМИ ТА ПРИЙНЯТТЯ РІШЕННЯ ЩОДО НЕОБХІДНОСТІ ЗАКОНОДАВЧОГО ВРЕГУЛЮВАННЯ СУСПІЛЬНИХ ВІДНОСИН	33	
5.1.2. ПЛАНУВАННЯ ЗАКОНОПРОЄКТНОЇ РОБОТИ СУБ'ЄКТІВ ПРАВА ЗАКОНОДАВЧОЇ ІНІЦІАТИВИ ТА ПОВІДОМЛЕННЯ ПРО ПОЧАТОК РОБОТИ З РОЗРОБКИ ЗАКОНОДАВЧОЇ ІНІЦІАТИВИ	36	
5.1.3. СТАДІЯ РОЗРОБКИ ЗАКОНОДАВЧОЇ ПРОПОЗИЦІЇ/КОНЦЕПЦІЇ ТА ЇЇ РОЗГЛЯД	41	
5.2. РОЗРОБКА ЗАКОНОПРОЄКТУ: ПЕРЕЛІК СУПРОВІДНИХ ДОКУМЕНТІВ ТА АНАЛІТИЧНА РОБОТА ІЗ ЇХ ПІДГОТОВКИ, ЄДИНІ ПРАВИЛА НОРМОПРОЄКТУВАННЯ	48	
5.2.1. ОЦІНКА ВПЛИВУ	48	
5.2.2. НОРМОПРОЄКТУВАННЯ – ПІДГОТОВКА ТЕКСТУ ПРОЄКТУ ЗАКОНУ		55
5.2.3. ПЕРЕЛІК СУПРОВІДНИХ ДОКУМЕНТІВ, ВИМОГИ ЩОДО ЗМІСТУ ТА ОФОРМЛЕННЯ		58
5.3. ПРОВЕДЕННЯ КОНСУЛЬТАЦІЙ ЩОДО НОВОЇ ЗАКОНОДАВЧОЇ ІНІЦІАТИВИ / КОНЦЕПЦІЇ ПРОЄКТУ ЗАКОНУ / ПРОЄКТУ ЗАКОНУ		65
5.4. ВНЕСЕННЯ ЗАКОНОПРОЄКТУ, ЙОГО РЕЄСТРАЦІЇ В ПАРЛАМЕНТІ, ПЕРЕВІРКА СУПРОВІДНИХ ДОКУМЕНТІВ, РОЗГЛЯД ПОГОДЖУВАЛЬНОЮ РАДОЮ, ВКЛЮЧЕННЯ ДО ПОРЯДКУ ДЕННОГО		70
5.5. РОЗГЛЯД ПРОЄКТУ ЗАКОНУ У ПАРЛАМЕНТІ – ПІДГОТОВКА ЗАКОНОПРОЄКТУ ДО РОЗГЛЯДУ, ЕКСПЕРТИЗА, ПЕРШЕ, ДРУГЕ, ТРЕТЄ ЧИТАННЯ ЗАКОНОПРОЄКТУ, НАПРАВЛЕННЯ НА ПІДПИС ПРЕЗИДЕНТУ		76
5.5.1. ПІДГОТОВКА ЗАКОНОПРОЄКТУ ТА РОЗГЛЯД У ПЕРШОМУ ЧИТАННІ		76
5.5.2. ПІДГОТОВКА ТА РОЗГЛЯД ЗАКОНОПРОЄКТУ У ДРУГОМУ ЧИТАННІ		91
5.5.3. РОЗГЛЯД ЗАКОНОПРОЄКТУ У ТРЕТЬОМУ ЧИТАННІ		99
5.5.4. НАПРАВЛЕННЯ ПРОГОЛОСОВАНОГО ПАРЛАМЕНТОМ ТЕКСТУ ЗАКОНУ НА ПІДПИС ПРЕЗИДЕНТУ		101
5.6. ОЦІНКА ЕФЕКТИВНОСТІ ЗАСТОСУВАННЯ ЗАКОНОДАВСТВА		102
5.6.1. ВИЗНАЧЕННЯ ОЦІНКИ ЕФЕКТИВНОСТІ ЗАСТОСУВАННЯ ЗАКОНОДАВСТВА, МОДЕЛІ ЇЇ ПРОВЕДЕННЯ, ЕТАПИ ЗДІЙСНЕННЯ		102
5.6.2. ІМПЛЕМЕНТАЦІЯ ОЦІНКИ ЕФЕКТИВНОСТІ ЗАСТОСУВАННЯ ЗАКОНОДАВСТВА НА ЗАКОНОДАВЧОМУ РІВНІ		109
5.6.3. ПРАВОВИЙ МОНІТОРИНГ		110
6. УЗАГАЛЬНЕНІ КЛЮЧОВІ РЕКОМЕНДАЦІЇ ЩОДО ОКРЕМИХ ПИТАНЬ ЗАКОНОДАВЧОГО ПРОЦЕСУ В УКРАЇНІ		113



ВСТУП

Розробка концептуальних пропозицій щодо змін законодавчого процесу в Україні потребує огляду сучасних підходів до розуміння дієвості законодавчого процесу, визначення критеріїв його ефективності, аналізу нещодавніх змін, які було прийнято протягом 1, 2 та 3 сесій IX скликання Верховної Ради України, ідентифікації ключових проблем чинного законодавчого процесу. Саме тому запропоновані пропозиції викладено за умови застосування широкого підходу до розуміння законотворчості – як процесу «від початку до кінця», – який розпочинається із підготовки інформації для прийняття рішення щодо розробки законопроекту до моменту оцінки чинного закону, а не обмежується виключно процедурами, врегульованими у Законі України «Про Регламент Верховної Ради України». Саме такий підхід було застосовано під час підготовки структури та змісту цієї концептуальної записки. Для розуміння того, наскільки ефективним є законодавчий процес в Україні, доречно провести порівняльний аналіз із відповідними процесами у країнах розвинутої демократії, які на сьогоднішній день впровадили кращий досвід вироблення державної політики із забезпеченням проведення консультацій, залученням заінтересованих осіб та належним рівнем прозорості роботи державних інституцій. Саме тому однією із частин цієї концептуальної записки є аналіз парламентських процедур окремих країн, які були обрані за результатами консультацій із керівництвом Верховної Ради України.

Концептуальна записка щодо удосконалення законодавчого процесу в Україні підготовлена Зайченко Юлією, Базилівською Оленою, Баранюком Олександром та Кошманом Андрієм – співробітниками Офісу парламентської реформи в рамках реалізації Проєкту з парламентської реформи Європейського Союзу та Програми розвитку Організації Об'єднаних Націй. Проєкт ЄС-ПРООН з парламентської реформи впроваджується Програмою розвитку Організації Об'єднаних Націй (ПРООН) за фінансової підтримки Європейського Союзу в період з лютого 2019 року до лютого 2021 року. Його мета – посилення роботи Верховної Ради України (ВРУ), щоб Парламент України став більш ефективним, підзвітним та прозорим у виконанні своїх конституційних функцій – законодавчої, контрольної та представницької – та здійснював позитивний вплив на загальний процес виконання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС. Пропонований документ передбачений планом діяльності Офісу парламентської реформи як частина загальної підтримки для ВРУ щодо посилення її законодавчої функції. Викладені пропозиції та рекомендації не відображають офіційну позицію ЄС чи ПРООН і мають виключно рекомендаційний характер.



СКОРОЧЕННЯ ТА АБРЕВІАТУРИ

ВРУ Верховна Рада України

ГНЕУ Головне науково-експертне управління Апарату Верховної Ради України

ДРС Державна регуляторна служба

Дорожня карта Доповідь та Дорожня карта щодо внутрішнього реформування та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України

ЄК Європейська комісія

ЄП Європейський парламент

ЄС Європейський Союз

КМУ Кабінет Міністрів України

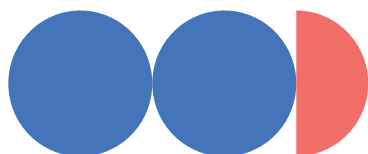
НПА Нормативно-правовий акт

ОБСЄ Організація з безпеки і співробітництва в Європі

ОДІПЛ Офіс з демократичних інститутів і прав людини

ОЕСР Організація економічного співробітництва та розвитку

Угода про асоціацію Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони



1. СУЧАСНІ ПІДХОДИ ДО ВИЗНАЧЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ТА ДІЄВОСТІ ЗАКОНОДАВЧОГО ПРОЦЕСУ

Законодавчий процес – як ключова складова алгоритмів вироблення, схвалення та впровадження політичних рішень у країнах із парламентською / парламентсько-президентською формами правління – характеризується конкуренцією між суб'єктами права законодавчої ініціативи (здебільшого конкуренцією між Урядом та депутатами) за обмежений робочий час парламенту, який виділено на розгляд та прийняття законопроєктів. У більшості країн Європи порядок денний щодо законопроєктів головним чином формується Урядом.

Наприклад, у Сполученому Королівстві (Великобританія) на обговорення законопроєктів, внесених до парламенту не урядом, виділяється дуже мало часу – щорічно проводиться лише 13 засідань по п'ятницях (щорічна сесія) у Палаті громад. Кількість законопроєктів, які внесені до парламенту окремими депутатами, перевищує кількість законопроєктів, внесених Урядом. Проте законопроєкти депутатів мають дуже низькі шанси бути розглянутими у парламенті та стати законами.¹

Незважаючи на наявність організованих фракцій політичних партій у парламенті, а також на фактичну наявність коаліції депутатських фракцій, до складу якої входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України, а також за пропозицією якої призначається уряд, законодавчий процес в Україні має своєю ключовою ознакою **«індивідуальність» законотворчої роботи та законодавчих ініціатив**. Переважна більшість за-

¹ Westminster Foundation for Democracy, Франклін де Врізе. Рассмотрение законодательства. Обзор практики пересмотра законодательства в Соединённом Королевстве Великобритании и Северной Ирландии, Индии, Индонезии, Франции и Грузии. Лондон, 2019. с. 52. – с. 14 <https://www.wfd.org/wp-content/uploads/2019/06/RUSSIAN-Legislative-scrutiny-practices-5-countries-RUS.pdf>

конопроектів вноситься до Верховної Ради народними депутатами, що, по суті, має означати індивідуальний характер законотворення кожним депутатом окремо. При цьому саме депутатські законопроекти в Україні набагато частіше стають законами, ніж урядові ініціативи. Така ознака законодавчого процесу значно відрізняє підходи, реалізацію внутрішньопарламентських процедур та алгоритм прийняття політичних рішень в Україні від інших держав Європи.

В Україні переважна більшість законопроектів вносяться до Верховної Ради України народними депутатами, а не Кабінетом Міністрів України.² Так, протягом 1 та 2 сесій IX скликання Верховної Ради України народними депутатами зареєстровано 1023 законопроекти, у той час як Кабінетом Міністрів України – 104³, та загалом така тенденція не є новою для України.⁴

У країнах із багаторічними традиціями сталої демократії більшість часу роботи парламенту над законопроектами присвячено урядовим законопроектам, вимоги щодо розробки, підготовки, оформлення та експертизи яких зазвичай детально врегульовано у внутрішніх регламентах роботи Уряду та міністерств відповідно до підходів формування та вироблення політики. Означена робота потребує значної затрати ресурсів, інформації, аналітики, які значною мірою наявні в урядових інституціях, на відміну від окремого депутата парламенту.

Аналізуючи недоліки законодавчого процесу в Україні та формулюючи пропозиції щодо його покращення, необхідно стисло навести сучасні підходи визначення **ефективності законодавчого процесу та його основних критеріїв**.

Виходячи із загальних теорій законодавчого процесу⁵, які виділяють сучасні дослідники законотворення та ефективності законодавчих процедур,⁶ можна виділити три ключових аспекти законодавчого процесу:

- законодавчий процес має забезпечувати можливість дискутувати та обговорювати законопроект, а отже **зміст законопроекту має бути заздалегідь доступний кожному для ознайомлення** із забезпечення належного часу для аналізу законопроекту;
- законодавчий процес має забезпечувати інкорпорування думок різних верств суспільства, а отже, різні групи у суспільстві, на які такий законопроект може спричиняти прямий чи опосередкований вплив, повинні бути забезпечені можливістю висловити свою думку щодо законопроекту (по суті – розвинутий **інститут консультацій**);
- законодавчий процес своїми процедурами та строками має забезпечувати наявність такого обсягу інформації щодо законопроекту, який дозволяв би приймати раціональні рішення, які б ґрунтувалися на такій інформації,⁷ а отже, **має бути наявна аналітична інформація, яка передувала розробці законопроекту (ex-ante, post-ante)**.

Говорячи про **ефективність законодавства і роль у цьому законодавчого процесу**,⁸ варто зазначити, що законодавство – це один з інструментів,⁹ який є у державних управлінців, для досягнення ними бажаного результату,¹⁰ адже досягнення результату є найкращою демонстрацією

2 https://parlament.org.ua/2020/02/19/monitoryng-zakonotvorchoyi-diyalnosti-verhovnoyi-rady-pershi-dvi-sesiyyi-ih-sklykannya/#_ftn10

3 https://parlament.org.ua/2020/02/19/monitoryng-zakonotvorchoyi-diyalnosti-verhovnoyi-rady-pershi-dvi-sesiyyi-ih-sklykannya/#_ftn10

4 94% усіх законопроектів було внесено народними депутатами за пів року діяльності Верховної Ради України VIII скликання <https://opora.ua.org/news/vybory/7678-zvit-opory-verhovna-rada-ukrajiny-pivrichchja-diyalnosti>

5 теорія плюралізму та заінтересованих груп (pluralism and interest group theories); процедуралістична теорія (proceduralist theories) та інституційна теорія (institutional theories)

6 William N. Eskridge, Jr., Philip P. Frickey, Elizabeth Garrett, Legislation and Statutory Interpretation, Foundation Press, p. 48

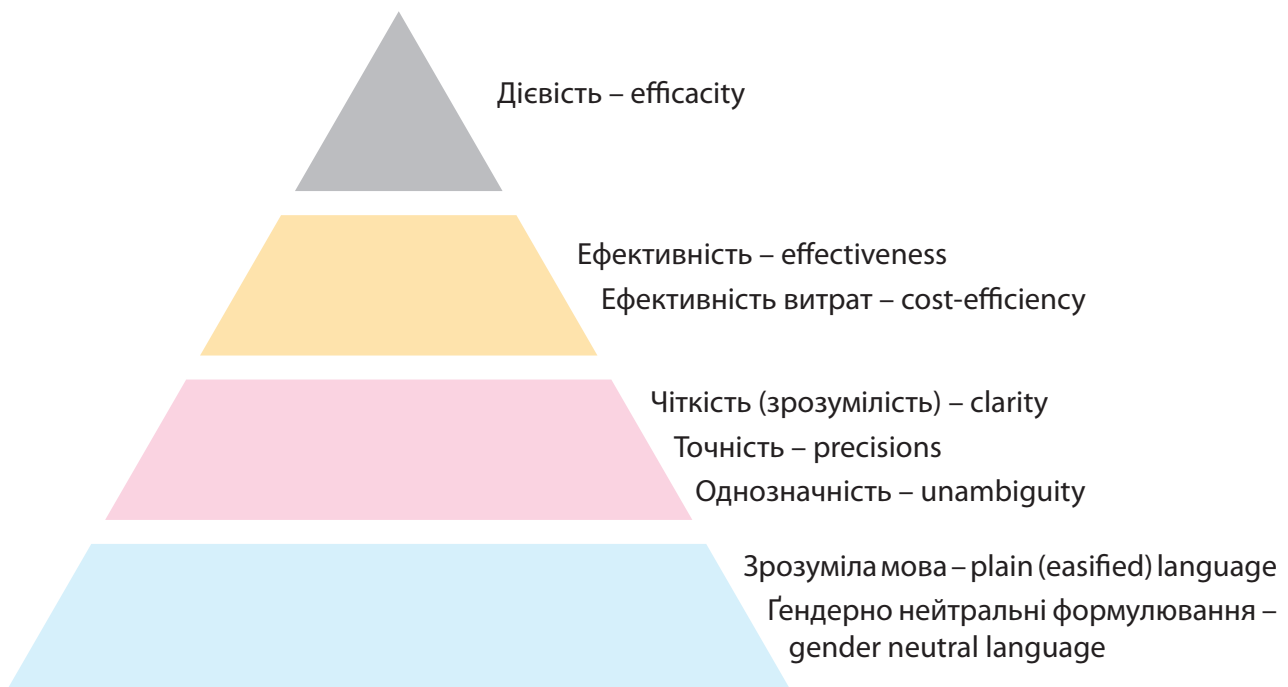
7 IkHyeon Rhee, Alignment of the Government Legislative Process for the Quality of Laws, in Innovation of Legislative Process, Proceedings of the 11th Congress of the International Association of Legislation (IAL) in Seoul, IkHyeon Rhee, Wim Voermans (eds.), November, 15, 2015. pp. 39 – 68 p. 46

8 Helen Xanthaki, An “ordinary meaning” for words: is there such a thing? Innovations in drafting // Innovation of Legislative Process, Proceedings of the 11th Congress of the International Association of Legislation (IAL) in Seoul, IkHyeon Rhee, Wim Voermans (eds.), November, 15, 2015. pp. 125 – 135 p. 126

9 A. Flueckiger, ‘Régulation, dérégulation, autorégulation: l’émergence des actes étatiques non obligatoires’ (2004) 123 Revue de droit suisse 159.

10 Better Regulation Task Force (BRTF), ‘Routes to Better Regulation: A Guide to Alternatives to Classic Regulation’, December 2005.

результату прийнятого рішення.¹¹ Діаграма¹² нижче ілюструє шлях від законодавства до успішного регулювання і, навпаки, від успішного регулювання до законодавства.



Успішне регулювання є головною метою законодавства, тому серед сучасних дослідників законотворчості та законодавчого процесу поширення набув термін «дієвість» законодавства.¹³ Дієвістю законодавства є його фактичний результат – **чи досягнута мета регулювання**. Ефективність водночас є складовою¹⁴ дієвості¹⁵ та більш якісною характеристикою самого законодавчого акту. Наприклад, чи може закон, викладений у формі такого тексту, мати належну здатність досягнути дієвості? Водночас дієвість закону досягається за умови добре розвинутої політики, належних та реалістичних заходів її реалізації, ефективного механізму імплементації з точки зору аналізу витрат на реалізацію,¹⁶ ефективності юридичного тексту,¹⁷ волі тих, хто займається правозастосуванням, реалізовувати норми закону, а також схильністю судів інтерпретувати текст закону відповідно до мети, закладеної законодавцем у закон.¹⁸

Відповідно до найбільш сучасних праць, присвячених законотворчості, **ефективне законодавство є результатом комплексу механізмів щодо концептуалізації законопроекту, його дизайну, нормопроєктування та усвідомлених рішень за чотирма напрямками: ціль, контент, контекст та результати**. У той же час, немає єдиної відповіді або формули ефектив-

11 N. Staem, 'Governance, Democracy and Evaluation' (2006) 12(7) Evaluation 7, 7.

12 H. Xanthaki, 'On transferability of legislative solutions: the functionality test' in C. Stefanou and H. Xanthaki (eds), Drafting Legislation: A Modern Approach – in Memoriam of Sir William Dale, above, n.19, 1.

13 M. Mousmouti, 'Operationalising quality of legislation through the effectiveness test' (2012) 6 Legisprudence 191.

14 C. Stefanou, 'Drafters, Drafting and the Policy Process' in C. Stefanou and H. Xanthaki (eds), Drafting Legislation: A Modern Approach (Aldershot, Ashgate, 2008) 321.

15 C. Stefanou, 'Legislative Drafting as a form of Communication' in L. Mader and M. Travares-Almeida (eds), Quality of Legislation Principles and Instruments (Baden-Baden, Nomos, 2011) 308.

16 Helen Xanthaki, 'An "ordinary meaning" for words: is there such a thing? Innovations in drafting // Innovation of Legislative Process, Proceedings of the 11th Congress of the International Association of Legislation (IAL) in Seoul, IkHyeon Rhee, Wim Voermans (eds.), November, 15, 2015. pp. 125 – 135 p. 127.

17 C. Timmermans, 'How Can One Improve the Quality of Community Legislation?' (1997) 34 Common Market Law Review 1229, 1236–7; 'European Governance: Better lawmaking', Communication from the Commission, COM(2002) 275 final, Brussels, 5.6.2002; High Level Group on the Operation of Internal Market, 'The Internal Market After 1992: Meeting the Challenge – Report to the EEC Commission by the High Level Group on the Operation of Internal Market', SEC (92) 2044; Office of Parliamentary Counsel, 'Working with OPC', 6 December 2011; OPC, 'Drafting Guidance', 16 December 2011.

18 D. Hull, 'Drafters Devils' (2000) Loophole, www.opc.gov.au/calc/docs/calc-june/audience.htm; U. Karpen, 'The norm enforcement process' in U. Karpen and P. Delnoy, (eds.), Contributions to the Methodology of the Creation of Written Law (Baden-Baden, Nomos, 1996), 51, 51; L. Mader, 'Legislative procedure and the quality of legislation' in U. Karpen and P. Delnoy (eds.), Contributions to the Methodology of the Creation of Written Law.

ності законодавства, хоча вкрай часто її розглядають з точки зору оцінки фактично досягнутої мети, заради якої законодавство було прийняте, але, варто зазначити, що у такому разі успішна імплементація законодавства відбувається лише за умови дотримання низки вимог.¹⁹

З метою підготовки цієї концептуальної записки було розглянуто окремі сучасні дослідження та порівняльні аналізи, які були присвячені питанням визначення критеріїв ефективності законодавчого процесу. Цікавими для України можуть бути результати дослідження, яке було проведене у 2012 році на замовлення Міністерства безпеки та юстиції Нідерландів. Група науковців Лейденського Університету (Universiteit Leiden) здійснили аналіз законодавчого процесу у трьох країнах – Фінляндії, Словенії та Великобританії щодо ефективності законодавчого процесу та його прозорості у порівнянні із законодавчим процесом у Нідерландах. За результатами дослідження, один із його учасників зауважив, що **ефективність все більш сприймається як оптимальний баланс між виваженою підготовкою та швидкістю самого процесу**.²⁰

Що стосується співвідношення часу та результату законодавчого процесу в Україні, то сьогодні спостерігається зменшення тривалості циклу законодавчого процесу, майже жоден із законопроектів не проходить стадію третього читання у Верховній Раді.²¹ У той же час процедури та підходи до підготовки законопроектів до їх внесення до Верховної Ради та їх опрацювання та підготовки у Верховній Раді не отримали значного дієвого удосконалення, як у рамках внутрішньо-парламентських процедур, так і у рамках Регламенту Кабінету Міністрів України та процедур всередині профільних міністерств, що свідчить про відсутність покращення ефективності законодавчого процесу в Україні.

У *Доповіді та дорожній карті щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України*,²² зазначено: «Сьогодні Верховна Рада, її апарат, комітети і народні депутати перевантажені тим, що багато хто з них охарактеризував нам як «законодавчий спам». ... більш влучним визначенням ... міг би бути термін «законодавче цунамі» – настільки великим є потік законопроектів, який перевантажує інституцію та її спроможність впоратися з цим...»²³

Що стосується «законодавчого цунамі» надмірної кількості внесених законопроектів, варто також зазначити, що конкуренція суб'єктів права законодавчої ініціативи за час роботи парламенту має співвідноситися із часом, який Верховна Рада України витрачає на розгляд одного законопроекту. Отже, варто враховувати, **скільки у середньому часу займають парламентські процедури** відповідно до внутрішньопарламентських процесів та Регламенту Верховної Ради.

Наприклад, ВРУ витрачає на розгляд законопроекту у першому читанні **за процедурою повного обговорення 55 хв**, а **за процедурою скороченого обговорення – до 14 хв** робочого часу пленарного засідання ВРУ. Водночас у ВРУ цього скликання (9-го) відсоток законопроектів, які стали законами складає **12,6%** (2145 зареєстровано; 263 прийнято), у ВРУ VIII скликання – **12,7%** (7758; 987) (*про стан справ у роботі ВРУ та СПЗІ більше детально наведено нижче*).²⁴

Іншою важливою тезою, відповідно до зазначеного дослідження, проведеного у Нідерландах, є те, що **прозорість не може протиставлятися ефективності**, прозорість та ефективність не є

¹⁹ Maria Mousmouti, *Designing Effective Legislation*, 2019, Edward Elgar Publishing Limited, 224 p.

²⁰ S.G. Gimmelikhuijsen, *Transparency and Trust: An Experimental Study of Online Disclosure and Trust in Government* (diss. Utrecht 2012) 55.

²¹ https://parlament.org.ua/2020/02/19/monitoryng-zakonotvorchoyi-diyalnosti-verhovnoyi-rady-pershi-dvi-sesiyyi-ih-skykannya/#_ftn10

²² Доповідь та дорожня карта щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України, підготовлена Місією Європейського парламенту з оцінки потреб під головуванням Пета Кокса, Президента Європейського парламенту 2002 – 2004.

²³ Доповідь та дорожня карта щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України, підготовлена Місією Європейського парламенту з оцінки потреб під головуванням Пета Кокса, Президента Європейського парламенту 2002 – 2004.

²⁴ Відповідно до даних, наданих Верховною Радою України

взаємовиключними явищами у політиці та під час прийняття складних рішень,²⁵ адже прозорість – це доступність інформації щодо організації або особи, яка дозволяє зовнішнім учасникам політичного процесу проводити моніторинг внутрішньої роботи, результатів роботи організації.²⁶ **Прозорість законодавчого процесу**, як і будь-яких інших процедур державних органів влади **надає владі та її інституціям більшої легітимності, їх рішення краще сприймаються суспільством**, якщо громадяни вважають, що державні інституції реалізують свої повноваження через процедури, які, у сприйнятті суспільства – є справедливими.²⁷

Для України сьогодні характерною є ситуація, коли, завдяки активній діяльності медіа, укріпленню громадянського суспільства, наявності сучасних технологій, **суспільство вимагає швидкості розробки та прийняття рішень із збереженням ефективності процедур та результатів**. Отже, ключовий запит у суспільстві – *забезпечення прозорості роботи усіх державних інституцій та широке залучення громадян до консультацій та розробки державної політики*.

Доволі складно визначити ефективність законодавства у тій чи іншій країні. За ефективного законодавчого процесу, наявні ресурси використовуються і залучаються найбільш оптимальним шляхом – тобто, законодавчий процес дає вдалий результат. У дослідженні, яке було проведене на замовлення Міністерства безпеки та юстиції Нідерландів, групою дослідників були визначено, що **ефективність законодавчого процесу можливо визначити через такі його аспекти**:

1. Швидкість законодавчого процесу у розумінні того, скільки часу він займає;
2. Види процедур, які складають процес (включаючи невідкладні процедури);
3. Консультації;
4. Прозорість законодавчого процесу, його відкритість для суспільства;
5. Залученість представників суспільства;
6. Планування (включаючи процедуру із визначення пріоритетів, бюджетування, часові рамки, принцип неперервності);
7. Координація між фазами процесу та його учасниками (взаємодія між парламентом та урядом, а також щодо взаємодії із іншими учасниками, які залучені до впровадження та виконання законодавства);
8. Використання сучасних технологій.²⁸

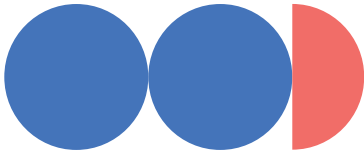
Наведені аспекти законодавчого процесу, по суті, надають відповідь про ефективність і дієвість законодавчого процесу в Україні, саме тому їм приділена значна увага під час аналізу проблем та підготовки пропозицій щодо удосконалення законодавчого процесу в Україні, які наведено у цій концептуальній записці.

25 Wim Voermans, Hans-Martien ten Napel & Reijer Passchier (2015) Combining efficiency and transparency in legislative processes, *The Theory and Practice of Legislation*, 3:3, 279-294, DOI: 10.1080/20508840.2015.1133398

26 S.G. Grimmelikhuijsen, *Transparency and Trust: An Experimental Study of Online Disclosure and Trust in Government* (diss. Utrecht 2012) 55.

27 Tom R. Tyler, 'Public Trust and Confidence in Legal Authorities: What do Majority and Minority Group Members want from the Law and Legal Authorities?' (2001) 19 *2 Behavioral Sciences & the Law* 215.

28 Tom R. Tyler, 'Public Trust and Confidence in Legal Authorities: What do Majority and Minority Group Members want from the Law and Legal Authorities?' (2001) 19 *2 Behavioral Sciences & the Law* 215.



2. СПРИЙНЯТТЯ ЗАКОНОДАВЧОГО ПРОЦЕСУ ЯК СКЛАДОВОЇ ЄДИНОГО ПРОЦЕСУ РОЗРОБКИ ТА ВПРОВАДЖЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ

Підготовка концептуальних пропозицій щодо удосконалення законодавчого процесу можлива лише у разі сприйняття законодавчого процесу як частини більш ширшого процесу законотворення, який виходить за рамки внутрішніх парламентських процедур та, більш того, не обмежується лише зовнішньою взаємодією суб'єктів права законодавчої ініціативи. Отже, варто розглянути сучасні підходи до розробки політичних рішень та їх впровадження шляхом прийняття нормативно-правових актів.

Відповідно до практики вироблення рішень Європейський Союзом, краще регулювання включає весь цикл політики – планування, прийняття рішення, розробку, імплементацію, застосування, оцінку та перегляд,²⁹ водночас будь-яке втручання у суспільне життя з боку інституцій має досягати конкретної мети наявними засобами.

Відповідно до практики розробки політики, яка застосовується у Європейському Союзі, ключовою є концепція «циклу політики» (або, як визначено ОЕСР, «регуляторний цикл»). Цей цикл складається з двох окремих процесів: один пов'язаний із розробкою індивідуальних правил, а інший – з кращими інструментами регулювання, які використовуються інституціями для просування якості та належного виконання законодавчих положень. Нижче наведено діаграму циклу політики (зовнішнє коло) та цикл інструментів кращого регулювання, які супроводжують кожен фазу (внутрішнє коло).³⁰

Зовнішнє коло розрізняє такі етапи життя правової норми:

- Етап складання порядку денного: під час цього етапу готуються та приймаються основні підготовчі документи, стратегічні документи, комунікації та «парасолькові» правила (umbrella rules, рамкові правила), які є обов'язковими до виконання, але все ж потребують прийняття заходів з їх імплементації.

²⁹ https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/better-regulation-why-and-how_en

³⁰ DIRECTORATE GENERAL FOR INTERNAL POLICIES, POLICY DEPARTMENT C: CITIZENS' RIGHTS AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS, CONSTITUTIONAL AFFAIRS, Best practices in legislative and regulatory processes in a constitutional perspective: the case of the European Union, In-Depth Analysis, 2015. 30 p., p. 6

- Розробка проєкту нормативно-правового акту є найважливішим етапом, оскільки здатність викладати законодавче положення зрозумілою мовою часто розглядається як фундаментальний крок до правової визначеності.
- Фаза імплементації може спричинити формулювання та прийняття заходів вторинного законодавства у вигляді конкретних нормативних актів або делегованих актів.
- Фаза моніторингу, як правило, є швидше набором дій та поведінки, які повинні бути здійснені цільовими заінтересованими сторонами, коли потрібно дотримуватися конкретного набору правил.
- Фаза примусового виконання – застосування стосується забезпечення дотримання приписів законодавства.



Що стосується «внутрішнього кола», то інструменти, які найбільш часто використовуються на глобальному рівні, включають попередню оцінку впливу (ex-ante), проміжні оцінки (interim) та ретроспективні оцінки (ex-post) та консультації із заінтересованими ними сторонами, що проводяться на різних етапах політичного процесу.

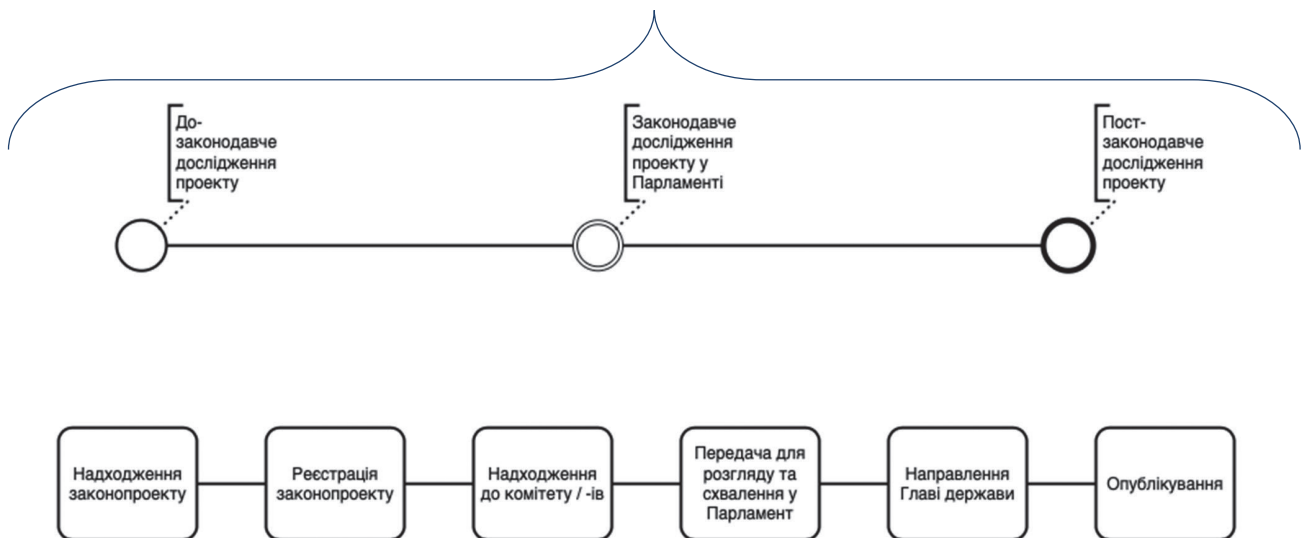
У 2010 році Європейська комісія оголосила потребу «закритого циклу політики» шляхом гарантування того, що пропозиції з регулювання, які пройшли ex-ante оцінку, мають проходити моніторинг та піддаватися оцінці ex-post після певної кількості років, аби перевірити, чи досягли чинні правила результату з наміром досягнення якого їх приймали.

Вестмінстерська фундація за демократію (WFD) дотримується повного циклу законодавчого процесу – різні етапи роботи із законодавством – складання, обговорення, затвердження, оцінка та внесення поправок – розглядаються відносно їх послідовності та цілісності. Такий повний цикл першочергово був основою бюджетного процесу, відображаючи стадії бюджетного процесу – складання проєкту бюджету, обговорення, затвердження, оцінку його ефективності та розгляд результатів аудиту.³¹ Так само, повний цикл законодавчого процесу включає:

31 Westminster Foundation for Democracy, Франклін де Врізе, Рассмотрение законодательства. Обзор практики пересмотра законодательства в Соединённом Королевстве Великобритании и Северной Ирландии, Индии, Индонезии, Франции и Грузии, Лондон. 2019. 49 с. – с. 12

- з'ясування потреби у законодавчому регулюванні,
- підготовку обов'язкових процедур,
- складання законопроекту,
- розгляд,
- затвердження парламентом,
- введення у роботу Урядом,
- оцінку ефективності застосування законодавства,
- виявлення потреб у внесенні правок або у новому законі.³²

З огляду на вище наведені дослідження ефективності законодавчого процесу та викладені підходи до розробки та впровадження політичних рішень, можна погодитися з тезою, що законодавчий процес «від початку до кінця», за своє суттю, включає перелік послідовних етапів, які є ширшими, ніж ті стадії законодавчого процесу, які врегульовані у чинному Регламенті Верховної Ради та відбуваються у рамках внутрішніх парламентських процедур.

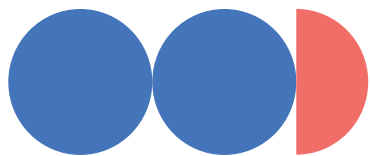


У широкому сенсі законодавчий процес від свого початку до кінця може розумітися, як робота над законопроектом у декілька етапів:

1. **«дозаконодавче дослідження та підготовка законопроекту»** – (концепція, зелена та біла книги, законодавча пропозиція, попередні консультації);
2. **«дослідження та підготовка законопроекту у Парламенті»** – від внесення законопроекту до Парламенту до набрання чинності;
3. **«післязаконодавче дослідження чинного законодавства»** – оцінка впливу прийнятого закону, аналіз наслідків його реалізації відносно попереднього прогнозу оцінки впливу, парламентський контроль, дослідження судової практики, обґрунтування під час внесення необхідних змін.³³

³² Post-Legislative Scrutiny in non-Westminster Parliaments”, paper for the Academic Seminar on Post-Legislative Scrutiny by the Institute for Advanced Legal Studies of the University of London and WFD, 10 July 2018, by Jonathan Murphy and Svitlana Mishura, Verkhovna Rada of Ukraine. Див. Westminster Foundation for Democracy, Франклин де Вризе, Рассмотрение законодательства. Обзор практики пересмотра законодательства в Соединённом Королевстве Великобритании и Северной Ирландии, Индии, Индонезии, Франции и Грузии, Лондон. 2019. 49 с. – с. 12

³³ Hansard Society Commission on the Legislative Process [Chaired by Lord Rippon], Making the Law



3. ОРГАНІЗАЦІЯ ЗАКОНОПРОЄКТНОЇ РОБОТИ СУБ'ЄКТІВ ПРАВА ЗАКОНОДАВЧОЇ ІНІЦІАТИВИ – СУЧАСНИЙ СТАН ТА НЕДОЛІКИ

Як було зазначено на початку, **законодавчий процес у кожній країні** характеризується конкуренцією між суб'єктами права законодавчої ініціативи за досить обмежений час роботи парламенту. В Україні більшість законопроектів вноситься до Верховної Ради народними депутатами, що у більшості випадків означає індивідуальний характер законотворчої роботи депутатів.

У Доповіді та дорожній карті щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України,³⁴ зазначено про перевантаженість Апарату ВРУ та самого парламенту так званим «законодавчим спамом» (законодавчим цунамі) – великим потоком законопроектів, які перевантажують інституцію.³⁵

Таку тенденцію більшою або меншою мірою можна прослідкувати протягом роботи Верховної Ради усіх скликань. Як бачимо зі статистики, кількість зареєстрованих законопроектів завжди була відносно великою порівняно із прийнятими законопроектами.

Наведене співвідношення демонструє низький відсоток прийнятих законів у порівняно із зареєстрованими, а також свідчить про наявність «законодавчого цунамі» – надмірної кількості законопроектів, підготовкою яких займаються суб'єкти права законодавчої ініціативи. Так, у ВРУ цього скликання (9-го) відсоток законопроектів, які стали законами складає **13,4%** (2900 зареєстровано; 389 прийнято), у ВРУ VIII скликання – **12,7%** (7758; 987).

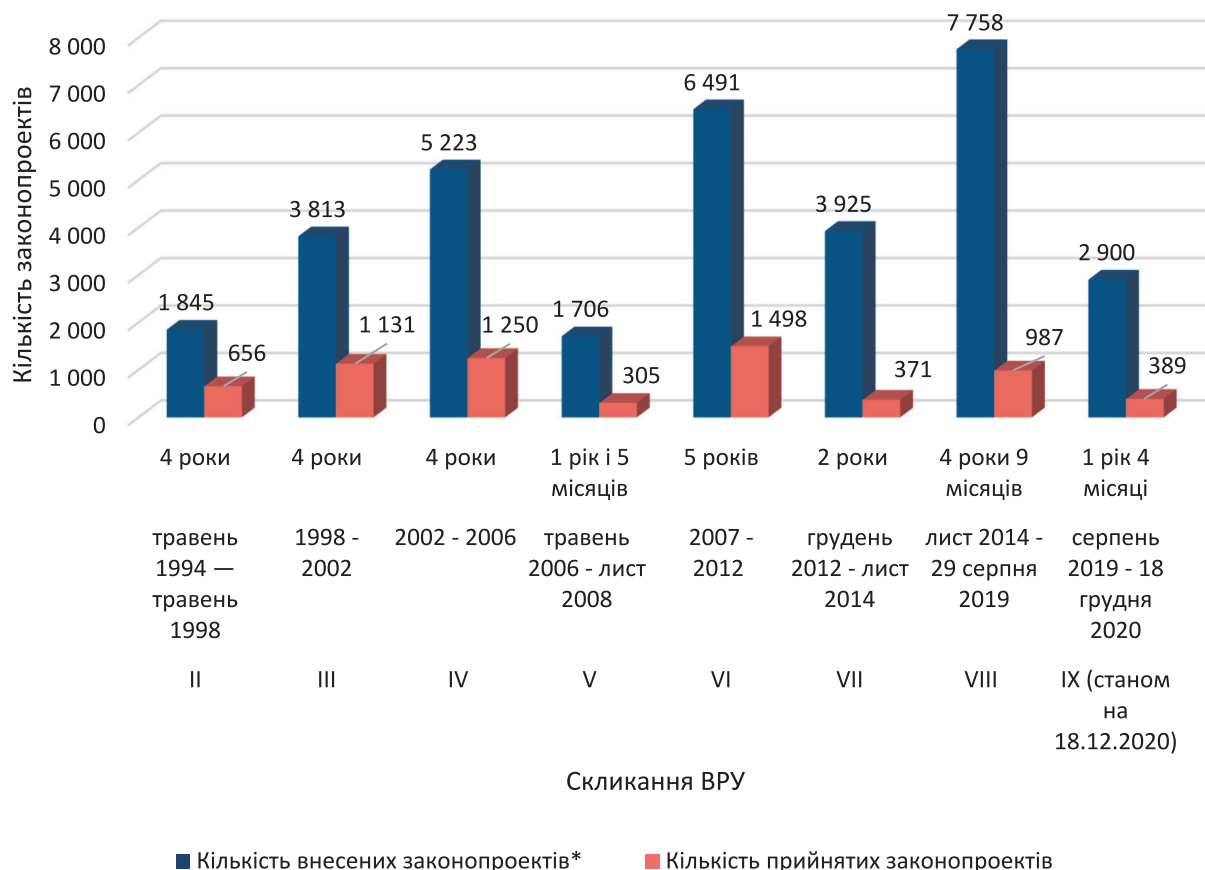
«Незважаючи на величезний обсяг законодавчої роботи, більша частина цієї роботи є безрезультативною (низький відсоток законопроектів перетворюються на закони),» – зазначається у «дорожній карті парламентської реформи».³⁶ Така безрезультатність має свої наслідки, наприклад, вона пов'язана і з тим, що значна частина ідентичних законопроектів переноситься зі скликання до скликання та в більшості випадків зареєстровані законопроекти не лише не приймаються, але часто і не встигають бути розглянутими на пленарному засіданні.

34 Доповідь та дорожня карта щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України, підготовлена Місією Європейського парламенту з оцінки потреб під головуванням Пета Кокса, Президента Європейського парламенту 2002 – 2004.

35 Доповідь та дорожня карта щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України, підготовлена Місією Європейського парламенту з оцінки потреб під головуванням Пета Кокса, Президента Європейського парламенту 2002 – 2004.

36 Доповідь та дорожня карта щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України, підготовлена Місією Європейського парламенту з оцінки потреб під головуванням Пета Кокса, Президента Європейського парламенту 2002 – 2004.

Співвідношення зареєстрованих та внесених законопроектів (II-IX скликання Верховної Ради України)

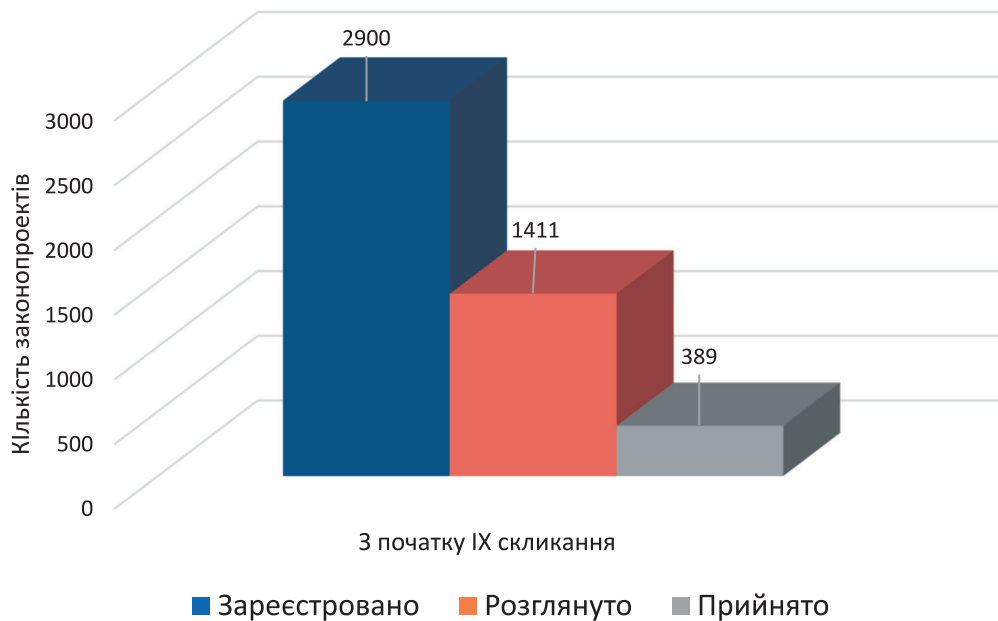


Серед **проявів «законодавчого цунамі»** в Україні можна зазначити:

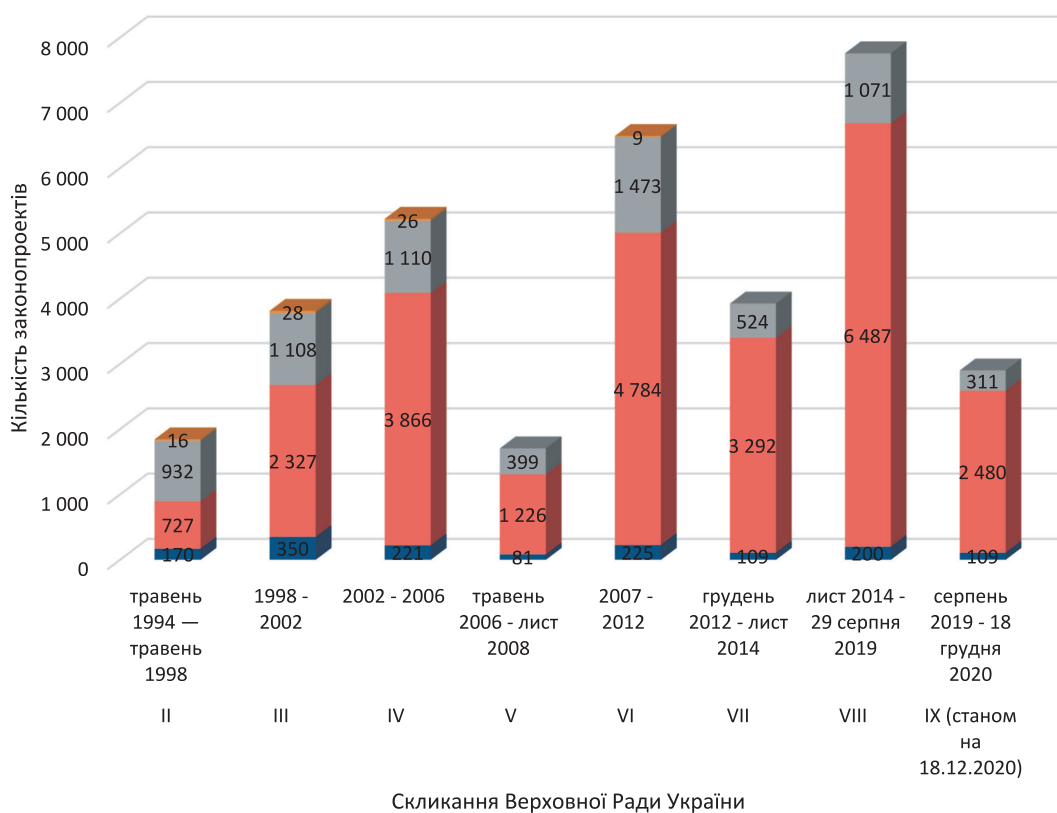
- а) внесення величезної кількості окремих законопроектів щодо змін (іноді дуже точкових) до чинних законів;
- б) внесення великої кількості альтернативних законопроектів;
- в) введення однакових (з тим самим текстом) законопроектів для заміни тих, які були відхилені раніше;
- г) внесення великої кількості поправок до другого читання.

«Індивідуальність» законотворчої роботи та законодавчих ініціатив підтверджується внесенням більшості законопроектів саме народними депутатами, в той час, як в демократичних країнах ЄС спостерігаються протилежні тренди – більшість законопроектів вносяться до парламенту урядом та саме уряд приймає найбільшу участь у формуванні порядку денного парламенту. В Україні у ВРУ цього скликання (9-го) народними депутатами зареєстровано **2480 (86%)**, КМУ **311 (10%)**, Президентом **109 (4%)** законопроектів.³⁷

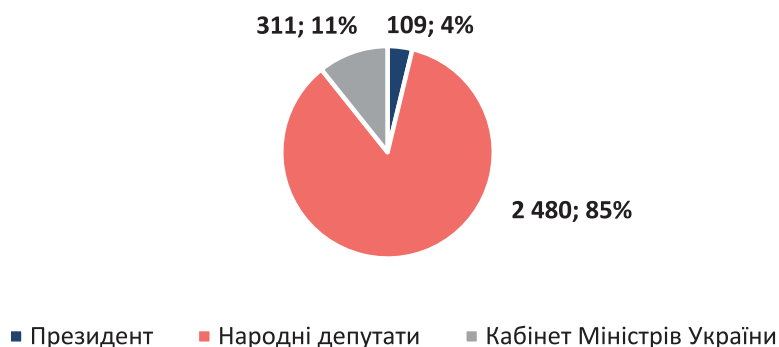
³⁷ Відповідно до статистики, наданої Верховною Радою України станом на 18 грудня 2020 року.



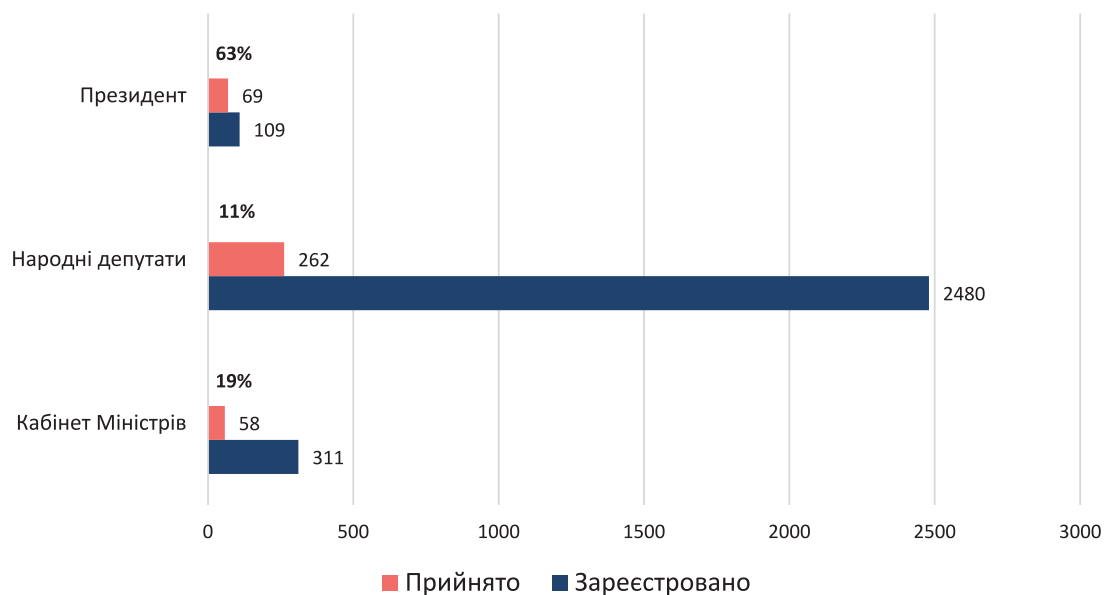
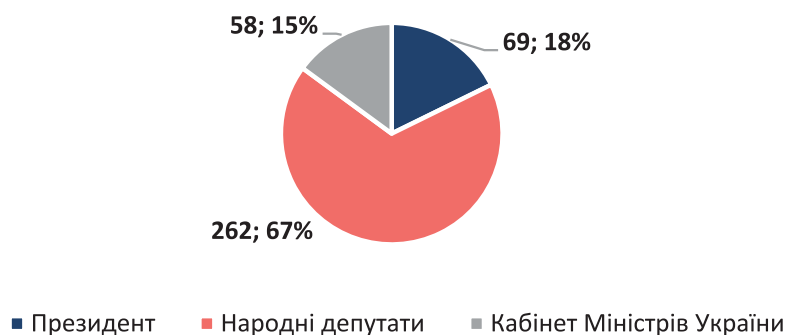
Зареєстровані законопроекти за суб'єктами права законодавчої ініціативи (II-X скликання ВРУ)



Зареєстровані законопроекти за суб'єктами (IX скликання)

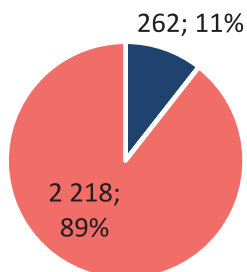


Прийняті в цілому законопроекти за суб'єктами (IX скликання)



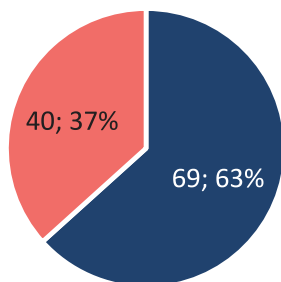
Частка прийнятих законопроектів, серед зареєстрованих народними депутатами, складає **11% (262 законопроектів)**, КМУ – **19% (58)**, Президентом – **63% (69)**. Таким чином, частка неприйнятих законопроектів порівняно із зареєстрованими є найвищою серед народних депутатів – **89%**, а у ВРУ VIII скликання складала **92%**.

Частка прийнятих законопроектів серед
зареєстрованих народними депутатами
(IX скликання)



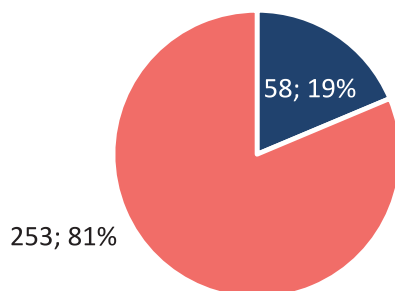
■ Прийнято в цілому ■ На даному етапі не прийняті

Частка прийнятих законопроектів серед
зареєстрованих Президентом
(IX скликання)



■ Прийнято в цілому ■ На даному етапі не прийняті

Частка прийнятих законопроектів серед
зареєстрованих Кабінетом Міністрів
(IX скликання)



■ Прийнято в цілому ■ На даному етапі не прийняті

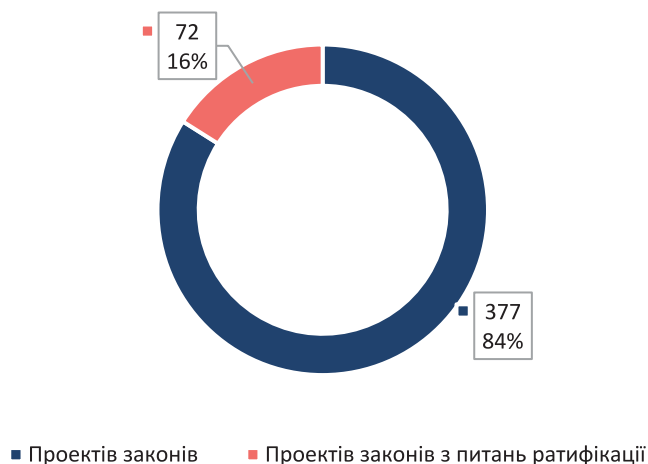
Наслідками таких тенденцій є:

- перевантаження роботою ВРУ та Апарату ВРУ;
- низька ефективність законодавчої роботи та якості законопроектів;
- труднощі з плануванням та непередбачуваність розвитку державної політики, також похідні від них:
 - труднощі контролю за дотриманням парламентських процедур під час законодавчого процесу;
 - низький рівень прозорості;
 - низький рівень залучення громадян;
- наявність потенційних корупційних факторів у численних законопроектах, коли важко визначити, хто є бенефіціарами численних законопроектів, які реєструються народними депутатами.

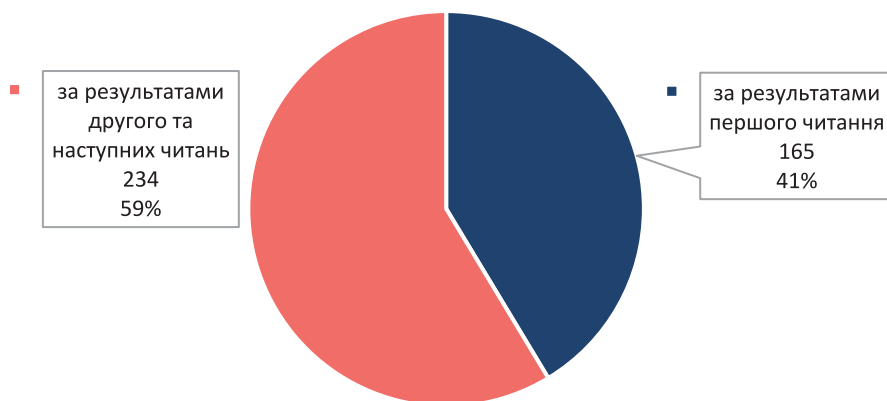


Всього протягом роботи ВРУ 9-го скликання станом на 01 квітня 2021 року, за основними етапами законодавчої процедури, було прийнято **449** законопроектів, із яких **271** законопроект (**60%**) було прийнято за результатами другого та наступних читань, а **178** (**40%**) законопроектів за результатами першого читання відповідно до основних етапів законодавчої процедури. Частка прийнятих проектів законів з питань ратифікації від загальної кількості становить **16%** (72 законопроекти).

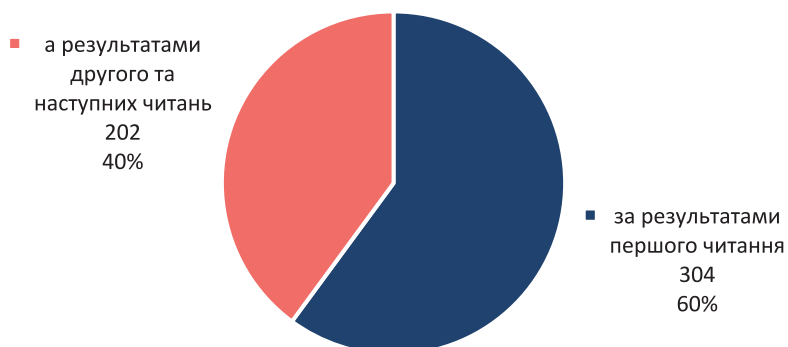
Частка прийнятих проектів законів з питань ратифікації від загальної кількості прийнятих проектів законів ВРУ 9-го скликання станом на 04.01.2021



Кількість законопроектів, прийнятих ВРУ 9-го скликання за основними етапами законодавчої процедури за період 1 - 4 сесій

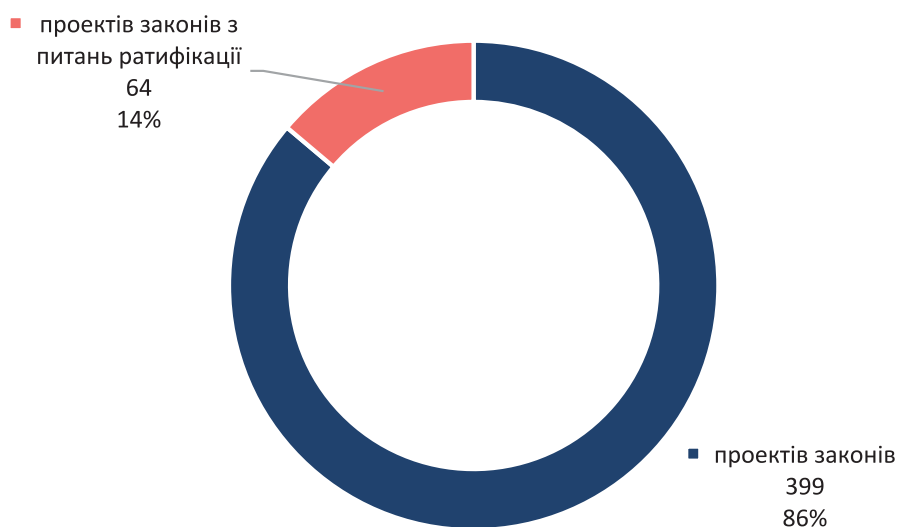


Кількість законопроектів, прийнятих ВРУ 8-го скликання за основними етапами законодавчої процедури за період 1 - 4 сесій

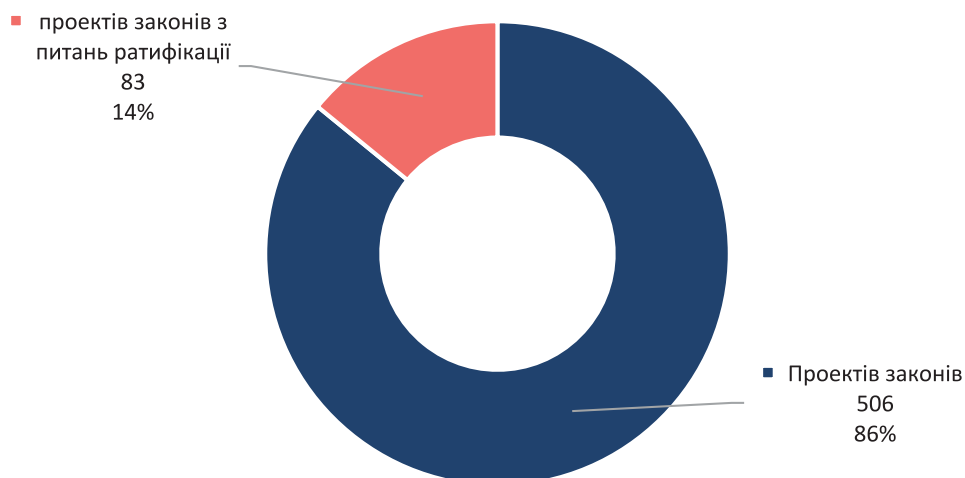


Якщо порівнювати результати роботи за період 1 – 4 сесій ВРУ 8-го та 9-го скликання, то ВРУ 8-го скликання **60%** законопроектів (304) було прийнято за результатами першого читання, у той час як за цей же період ВРУ 9-го скликання за результатами першого читання було прийнято **41%** законопроектів (165), а більша частка прийнятих законопроектів була прийнята за результатами другого та наступних читань – **59%** (243), ВРУ 8-го скликання за результатами другого та наступних читань було прийнято **40%** законопроектів (202).

Частка прийнятих проектів законів з питань ратифікації від загальної кількості прийнятих проектів законів ВРУ 9-го скликання за період 1 - 4 сесій



Частка прийнятих проектів законів з питань ратифікації від загальної кількості прийнятих проектів законів ВРУ 8-го скликання за період 1 - 4 сесій



Загалом ВРУ 8-го скликання за період 1 – 4 сесій було прийнято **506** законопроектів, з яких **83 (14%)** проекти законів з питань ратифікації. ВРУ 9-го скликання за період 1 – 4 сесій було прийнято 399 законопроектів, з яких **64 (14%)** з питань ратифікації.

Враховуючи робочий календар Верховної Ради, у середньому **за рік Український Парламент може розглянути від 180 до 250 законопроектів**. Така **обмежена спроможність парламенту** потребує ретельного та виваженого **підходу до планування законотворчої роботи** усіма суб'єктами права законодавчої ініціативи.

Явище «законодавчого цунамі» в Українському парламенті, про яке було зазначено вище, ставить **питання співвідношення кількості та якості законопроектів, які вносяться суб'єктами права законодавчої ініціативи**.

Відповідно до графіка нижче, за даними Головного науково-експертного управління (ГНЕУ) Апарату Верховної Ради України науково-правову експертизу було здійснено щодо **1214 законопроектів** (дані за період із 29.08.2019-22.07.2020), із яких **до 972 законопроектів (80%) було надано зауваження, не підтримано, рекомендовано до відхилення**, і лише **242 законопроекти (20%) рекомендовано до прийняття за основу**. Вищезазначена статистика переконливо засвідчує те, що підготовка та розробка законопроектів потребує більш якісного, а не кількісного, спрямування, а робота із розробки та підготовки внесених законопроектів суб'єктами права законодавчої ініціативи – системного вдосконалення.

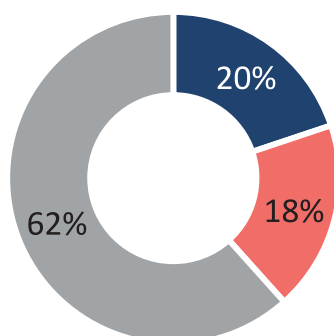
За результатами науково-правової експертизи ГНЕУ
(29.08.2019 - 22.07.2020)



Як вбачається, до 972 законопроектів було надано зауваження, не підтримано, рекомендовано до відхилення – Верховною Радою підтримано 193 законопроекти (20%), 180 законопроектів (18%) із зазначених не було підтримано Верховною Радою, водночас **взагалі не розглядалося 599 законопроектів (62%)**, що свідчить і про нерезультативне навантаження на Апарат Верховної Ради, адже значний ресурс використовується ГНЕУ на підготовку експертизи щодо законопроектів, які, проте, не можуть бути розглянуті ВРУ через значно менший наявний робочий час ВРУ.

ГНЕУ висловлено зауваження, не підтримано, рекомендовано до відхилення

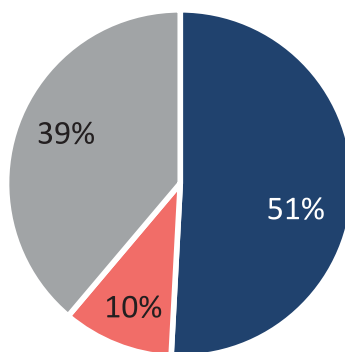
■ Підтримано ВРУ ■ Не підтримано ВРУ ■ Не розглядалися ВРУ



У той же час із **242 законопроєкти**, рекомендовані ГНЕУ до прийняття за основу, **ВРУ підтримано – 123 (51%) законопроєкти**, з яких за **основу – 14**; в цілому – **109 законопроєктів**. **Не підтримано 25 законопроєктів (39%) та не розглядалися – 94 законопроєкти (39%).**

ГНЕУ рекомендовано до прийняття законопроєктів за
основу

■ Підтримано ВРУ ■ Не підтримано ВРУ ■ Не розглядалися ВРУ

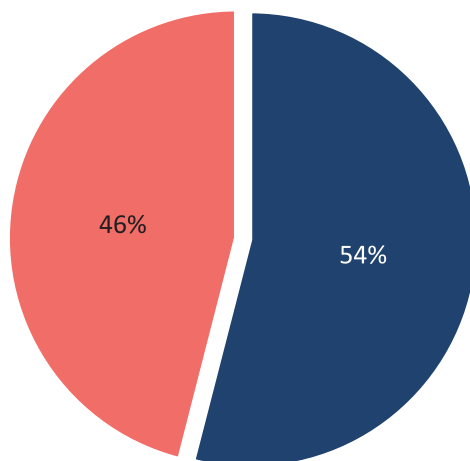


З відповідної інформації можна зробити висновок, що **80% законопроєктів**, щодо яких проведено науково-експертну експертизу, є **недостатньо якісними, актуальними та, як наслідок, такими, що не можуть бути рекомендовані Верховній Раді до прийняття за основу у першому читанні.**

Враховуючи, що лише **37% законопроєктів**, із прийнятих Верховною Радою 9-го скликання, є законопроєктами, внесеними Урядом, важливо проаналізувати можливі проблеми, які існують на рівні Уряду України щодо підготовки законопроєктів, адже у більшості країн ЄС саме Уряд по суті формує порядок денний парламенту.

Показовою є статистична інформація щодо кількості та видів юридичних недоліків у проєктах актів Уряду, виявлених Міністерством юстиції України за *результатом проведення правових експертиз у 2018 році та за результатами 1 кварталу 2020 року.*

Частка юридичних помилок
(правова експертиза Мін'юсту 2018 рік)



■ Проекти актів без юридичних помилок
■ Проекти актів з виявленими юридичними помилками



За 2018 рік Міністерство юстиції провело правову експертизу щодо 4 163 актів. **У 1 915 актів (46% від всієї кількості) було виявлено юридичні недоліки**, серед яких:

1446 актів не відповідали вимогам нормопроєктувальної техніки;

211 не відповідали актам законодавства, що мають вищу юридичну силу;

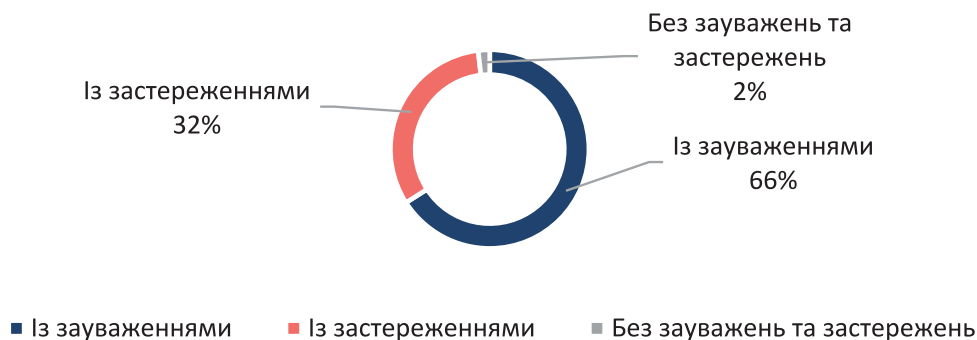
128 актів не узгоджувались з актами такої ж юридичної сили;

87 актів не відповідали Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод з урахуванням практики Європейського суду з прав людини.

За 1 квартал 2020 року у рамках проведення правової експертизи Міністерством юстиції надано 643 висновки, із яких 207 (32%) із застереженнями та 424 (66%) із зауваженнями. Серед юридичних помилок вражає частка **законопроєктів, поданих до Міністерства юстиції із невідповідністю вимогам номопроєктувальної техніки** – а саме, **378 (89%) із 424 законопроєктів**.

Висновки за результатами проведення Міністерством юстиції правової експертизи проектів актів

у 1 кварталі 2020 року (проектів законів та підзаконних актів)



Види юридичних помилок за результатами правової експертизи Міністерства юстиції (1 квартал 2020 року із загальної кількості 424 законопроекти з висновками правової експертизи із зауваженнями)



Отже, на рівні Уряду існують системні проблеми щодо якості підготовки проектів нормативно-правових актів. У 2018-ому українська система державного управління пройшла масштабну оцінку місією SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management). За результатами оцінки у червні 2018 року було опубліковано Звіт про базові вимірювання «Принципи державного управління: Україна». Експерти наголосили на низці поточних проблем, серед яких якість підготовки та процедура погодження і прийняття проектів нормативно-правових актів. Так, за критерієм «відкритість та прозорість процесу прийняття рішень урядом та відповідність рішень уряду актам законодавства» Україна отримала 3 бали з 5. Критерії «передбачуваність і узгодженість законодавства» і «доступність законодавства» отримали аналогічну оцінку.

Отже, покращення нормотворчої та законопроектної роботи суб'єктів права законодавчої ініціативи потребує ідентифікації первинних системних проблем у цій сфері. Оскільки **у більшості країн Європи Уряд відіграє ключову роль у підготовці законопроектів та формуванні порядку денного роботи законодавчого органу, важливо розпочати з ідентифікації проблем цього суб'єкта права законодавчої ініціативи, якими є такі:**

Організаційні та кадрові проблеми всередині міністерств

- 1) неналежна організація та координації нормопроектної роботи серед органів виконавчої влади;
- 2) підготовка проектів наказів, постанов, розпоряджень і законів недостатньо компетентними працівниками чи працівниками, які не мають юридичної освіти або через брак досвіду та необхідних нависчок у співробітників центральних органів виконавчої влади.

Недоліки, пов'язані із проведенням експертизи проектів НПА

- 1) відсутність взаємозв'язку на етапі розробки акту – Регламент Кабінету Міністрів України, затверджений постановою Кабінету Міністрів України не передбачає консультацій з Мін'юстом ще на етапі розробки акту, що дозволило б уникнути юридичних помилок на ранньому етапі;
- 2) дублювання функцій із експертизи правових положень проекту акту в Міністерстві юстиції та Секретаріаті Кабміну;
- 3) стислі строки проведення правової експертизи.

Організаційні недоліки на центральному рівні

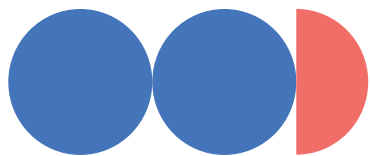
- 1) нормативно-правова база, яка регулює розробку та внесення проектів актів Кабінету Міністрів, не враховує сучасні виклики у сфері нормопроектування, зокрема імплементацію законодавства ЄС;
- 2) неналежні процеси планування нормопроектувальної роботи в Уряді (виключення необхідності підготовки Орієнтовного плану законопроектних робіт Міністерств Уряду з Регламенту Кабінету Міністрів України восени 2019 року та неузгодженість підготовки пропозицій Урядом до щорічного Плану законопроектної роботи Верховної Ради).

Враховуючи наведені статистичні та аналітичні дані, можливо виділити такі **загальні проблеми у сфері нормотворчої та законопроектної роботи, які є типовими та системними для усіх суб'єктів права законодавчої ініціативи в Україні, серед яких:**

- 1) **Низька спроможність до проведення аналітичної роботи суб'єктів права законодавчої ініціативи, відсутність стимулювання до покращення аналітичної роботи:** проблема відсутності належної аналітичної роботи або її низької якості під час прийняття рішення та вироблення механізму/дизайну вирішення проблем політики шляхом розробки законопроекту, проекту нормативно-правового акту. Оскільки більшість законопроектів вноситься народними депутатами України, що, по суті, представляє індивідуальну законотворчу роботу, можна констатувати об'єктивну відсутність у окремого народного депутата належної інформації та ресурсів для підготовки якісного, комплексного законопроекту. Що стосується законопроектів Уряду, то, по суті, саме законопроекти, підготовлені профільними міністерствами, мали б характеризуватися найкращою якістю. Саме міністерства акумулюють дані щодо стану справ із реалізації конкретної політики, тому вони повинні мати систематичну комунікацію та проведення консультацій із заінтересованими сторонами.
- 2) **Відсутність релевантних та єдиних для усіх суб'єктів права законодавчої ініціативи правил нормопроектування, вимог до структури законопроектів, проектів інших нормативно-правових актів, стандартів нормопроектування:** як було зазначено вище - щодо

відсутності оновлених правил нормопроєктування, інструкцій з підготовки законопроєктів, дійсною є проблема невідповідності чинним в Україні правилам нормопроєктування сучасним викликам. Також відсутні більш чіткі вимоги щодо підготовки супровідних документів до законопроєктів, вимог до оформлення супровідного пакету, порядку їх перевірки.

- 3) **Недостатня фаховість, компетенція осіб, які залучаються до розробки законпроєктів та їх експертизи:** відсутність системного навчання, єдиної бази для підготовки всіх спеціалістів із нормопроєктування для ВРУ, КМУ, Офісу Президента. Відсутність єдиної навчальної програми для нормопроєктувальників відповідно до сучасного стану речей в Україні, враховуючи виклики із адаптації законодавства до положень права ЄС. У той же час відсутнє реагування на системні помилки, які допускаються під час розробки законопроєкту, тоді як статистика показує значний відсоток порушення вимог нормопроєктувальної техніки як одну із перешкод до прийняття акту.
- 4) **Відсутність системного підходу до сталого аналізу проблем у сфері нормотворчої та законопроєктної роботи з метою удосконалення навчальних програм та правил нормопроєктування:** підрозділами, які здійснюють правову та/або фахову експертизу має вестися постійна аналітика щодо, наприклад, найбільш поширених помилок; на базі таких даних мають розроблятися навчальні програми, тренінги для осіб, залучених до нормотворчості в Україні.
- 5) **Несистемність роботи із розробки законопроєктів, відсутність належної фахової комунікації та проблеми у регламентації взаємодії між суб'єктами права законодавчої ініціативи:** подання законопроєктів народними депутатами та Урядом, якіподібні? за предметом регулювання, відсутність дієвого, належного планування законотворчої роботи.
- 6) **Нераціональне та неефективне використання людських та часових ресурсів, безрезультатне завантаження фахових співробітників публічної служби:** відповідно до наведеної вище статистики, зрозуміло, що «законодавче цунамі», відсутність узгодження законопроєктної роботи суб'єктів права законодавчої ініціативи спричиняє неефективне залучення державних службовців та вищих політичних керівників до опрацювання законопроєктів, чинить значні затрати людино-ресурсів, ресурсів часу, бюджетних видатків на утримання державних службовців, які опрацьовують законопроєкти, більшість з яких не будуть внесені на пленарне засідання на розгляд Верховної Ради або навіть не будуть включені до порядку денного парламенту.
- 7) **Відсутність практики постійної аналітичної роботи щодо моніторингу законодавства, оцінки ефективності застосування положень законодавства, парламентського контролю, роботи щодо гармонізації, кодифікації, перегляду законодавства у певній галузі:** відповідні практики забезпечують розробку політики та дизайн законодавства відповідно до фактичних даних щодо стану справ – тобто, законотворча робота в Україні сьогодні здійснюється за відсутності реалістичних даних щодо оцінки застосування прийнятого законодавства.



4. ОГЛЯД ПРИЙНЯТИХ ВЕРХОВНОЮ РАДОЮ ІХ СКЛИКАННЯ ЗАКОНОДАВЧИХ ЗМІН ЩОДО ЗАКОНОДАВЧОГО ПРОЦЕСУ

Починаючи з серпня 2019 року Верховною Радою дев'ятого скликання було прийнято низку законів, що вносять переважно точкові зміни до Регламенту ВРУ та інших актів щодо законодавчого процесу. До основних новел у цій сфері можна віднести закріплення положень щодо електронного документообігу в законотворчому процесі у ВРУ, а також запровадження плану законопроектної роботи Верховної Ради. Крім того, парламентом ІХ скликання було ухвалено зміни щодо вимог до пропозицій і поправок до законопроекту, що готується до другого читання; щодо протидії зловживанням прав народних депутатів у ході законодавчої процедури; щодо забезпечення особистого голосування народними депутатами України; щодо проведення засідань комітетів ВРУ в режимі відеоконференції для забезпечення безперервності їх функціонування в умовах пандемії (діє до відміни встановленого Кабінетом Міністрів України карантину). У цьому скликанні ВРУ також зменшено кількість комітетів до 23 (натомість у ВРУ 8 скликання функціонувало 27 комітетів та Спеціальна контрольна комісія), що частково виконує рекомендацію № 17 Місії Європейського парламенту (зменшення кількості комітетів орієнтовно до 20).³⁸

Нижче наводимо огляд основних новел у законодавчому процесі, які були ухвалені Верховною Радою ІХ скликання.

■ **Запровадження електронного документообігу, пов'язаного із законодавчим процесом.**

На виконання зазначеного завдання було прийнято Закон України 207-ІХ від 17.10.2019 «Про внесення змін до Регламенту Верховної Ради України щодо запровадження електронного документообігу, пов'язаного із законодавчим процесом»³⁹. Проте на сьогодні останній втратив чинність у зв'язку з ухваленням Закону України 469-ІХ від 16.01.2020 «Про внесення змін до Регламенту Верховної Ради України щодо вдосконалення електронної форми документообігу у Верховній Раді України»⁴⁰, який покликаний оптимізувати перехід парламенту до електронного документообігу та закріплює такі положення:

- документообіг у Верховній Раді здійснюється в електронній та паперовій формах. Електронна форма документообігу є основною (проте, відповідно до перехідних положень, документи до першого дня до третьої сесії, а у подальшому продовжували до четвертої та п'я-

³⁸ Доповідь та Дорожня карта щодо внутрішнього реформування та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України: https://radaprogram.org/sites/default/files/files/ep_nam_pat_cox-institutional_capacity-building_of_vr_ukr.pdf

³⁹ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/207-IX>

⁴⁰ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/469-20>

тої відповідно, Верховної Ради України дев'ятого скликання створюються у паперовій **або** електронній формі);

- усі документи, передбачені Регламентом ВРУ, створюються в електронній формі, крім випадків, установлених Регламентом (такі як: 1) подання документів про призначення (обрання) на посади, звільнення з посад, припинення повноважень, надання згоди на призначення чи звільнення з посад, висловлення недовіри здійснюється в електронній або у паперовій формі; 2) документи, які містять конфіденційну інформацію про особу – у паперовій формі), або у разі неможливості використання єдиної автоматизованої системи з технічних причин. Законопроекти, проекти інших актів та супровідні документи вносяться на реєстрацію в електронній формі, крім випадків, передбачених Регламентом. До документів, які подаються у паперовій формі, додаються їх електронні файли;
- документи, що подаються вносяться (створюються) до (в) єдиної автоматизованої системи відповідно до Положення про єдину автоматизовану систему роботи з документами у Верховній Раді України, затвердженого Головою ВРУ;
- законопроекти та супровідні документи до них, а також висновки комітетів, пропозиції Президента України, пропозиції щодо усунення неузгодженостей чи редакційних неточностей у прийнятому законі надаються народному депутату в електронному вигляді засобами єдиної автоматизованої системи шляхом розсилки інформаційних листів. За зверненням народного депутата до Апарату йому надаються паперові копії зазначених документів;
- у разі неможливості використання єдиної автоматизованої системи (факт встановлюється актом відповідного структурного підрозділу Апарату) з технічних причин документообіг здійснюється у паперовій формі;
- Апарат ВРУ забезпечує ведення бази даних нормативно-правової інформації «Законодавство України», що містить, у тому числі, еталонні електронні тексти оригіналів прийнятих актів.

■ **Запровадження плану законопроектної роботи Верховної Ради** відповідно до Закону України 162-IX від 03.10.2019 «Про внесення зміни до Регламенту Верховної Ради України щодо планування та системності законотворчої діяльності Верховної Ради України»⁴¹.

Відповідно до Закону Регламент ВРУ доповнено статтею 19¹, за якою Верховна Рада щорічно на початку чергової сесії, що починається першого вівторка лютого, за поданням Голови Верховної Ради затверджує план законопроектної роботи Верховної Ради, узгоджений Погоджувальною радою з урахуванням узагальнених Апаратом Верховної Ради пропозицій комітетів. У свою чергу, комітети подають пропозиції з урахуванням Програми діяльності та орієнтовного плану законопроектних робіт КМУ до 31 грудня року, що передує поточному.

План має містити:

- перелік питань, які потребують законодавчого врегулювання;
- обґрунтування необхідності розроблення законопроекту;
- орієнтовну назву законопроекту;
- орієнтовні строки його подання;
- відповідальних за розроблення законопроекту;
- інформацію про пріоритетність внесення та розгляду законопроектів.

План враховується під час формування та внесення змін до порядку денного сесії ВРУ. Звіт про стан виконання Плану за попередній рік комітети подають у січні наприкінці чергової сесії.

41 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/162-20>

Очікується, що такі зміни сприятимуть удосконаленню процесу планування законопроектної роботи, в тому числі координації законопроектної роботи ВРУ та КМУ. Проте варто зазначити, що для ефективного його використання як складника системи інструментів планування законотворчої роботи необхідно деталізувати процедуру підготовки пропозицій, формування, виконання та моніторингу Плану як на рівні підзаконних актів ВРУ, так і Регламенту КМУ.

■ Внесення змін до процедури підготовки та розгляду законопроектів у другому читанні.

Окрема увага була приділена питанню та проблемам, пов'язаним із внесенням поправок та пропозицій до законопроектів та їх розглядом у другому читанні.

1) Для **вирішення проблеми недотримання регламентних норм під час подання пропозицій та поправок, які можуть подаватись перед розглядом законопроекту у другому читанні**, було прийнято Закон України 163-ІХ 03.10.2019 «Про внесення зміни до статті 116 Регламенту Верховної Ради України щодо вимог до пропозицій і поправок до законопроекту, який готується до другого читання»⁴². Відповідно до змін, передбачається, що пропозиції і поправки до законопроекту, який готується до другого читання, можуть вноситися лише до *розділів, глав, підпунктів, абзаців* (а також до структурних елементів, вказаних в попередній редакції Регламенту – *статей, їх частин, пунктів, речень*) того тексту законопроекту, який прийнятий Верховною Радою за основу.

Однак, головному комітету надається право прийняти, **як виняток**, рішення про врахування внесених пропозицій і поправок, **що не були** предметом розгляду в першому читанні для внесення виправлень, уточнень, усунення помилок та/або суперечностей у тексті законопроекту, інших структурних частин законопроекту та/або інших законодавчих актів. Про необхідність їх внесення повинно бути зазначено у висновках головного комітету та/або експертного підрозділу Апарату ВРУ і оголошено головою на пленарному засіданні під час розгляду такого законопроекту у першому читанні. Такі пропозиції і поправки повинні відповідати предмету правового регулювання законопроекту.

Проте законом не враховано проблеми відсутності розмежування процедур подання поправок і пропозицій до проектів первинних законодавчих актів та проектів про внесення змін до них, не враховуються особливості їх підготовки та опрацювання. Таким чином, залишається потреба у комплексному законодавчому доопрацюванні вказаної процедури.

2) Для **протидії так званому «поправковому спаму»** парламентом був ухвалений Закон України 561-ІХ від 16.04.2020 «Про внесення змін до Регламенту Верховної Ради України щодо протидії зловживанням правами народних депутатів України у ході законодавчої процедури». Ключовим завданням цього Закону є внесення змін до законодавчої процедури під час розгляду законопроекту у другому читанні та усунення тривалого розгляду на пленарному засіданні Верховної Ради великої кількості пропозицій та поправок до законопроектів у другому читанні. Законом запроваджується **особлива процедура розгляду законопроектів у другому читанні**, яка може застосовуватися лише у виняткових випадках:

- якщо кількість пропозицій та поправок до законопроекту, що готується до другого читання, **перевищує у п'ять або більше разів** кількість статей/ пунктів первинного проекту та є **не меншою ніж 500 пропозицій, поправок**;
- **за пропозицією**, підписаною не менш як однією третьиною народних депутатів від конституційного складу ВРУ, **підтриманою рішенням ВРУ** (прийнятим більшістю голосів народних депутатів).

42 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/163-20>

За особливою процедурою кожна депутатська фракція (депутатська група) має право визначити **не більше п'яти пропозицій, поправок**, не врахованих головним комітетом, на яких вона наполягає, а кожний позафракційний депутат – **не більше однієї**, про що має бути відправлений відповідний лист головному комітету у дводенний строк для узагальнення.

Під час розгляду законопроекту у другому читанні за особливою процедурою **право на виступ для обговорення включених до порівняльної таблиці пропозицій, поправок** надається: ініціатору відхиленої пропозиції, поправки – до 2 хвилин; народному депутату, який вимагає поставити на голосування (для її підтвердження) пропозицію, поправку, враховану головним комітетом, – до 1 хвилини; голові або представнику головного комітету для обґрунтування рішення комітету щодо кожної обговореної пропозиції, поправки – до 1 хвилини.

Зазначимо, що до законопроекту було висловлено ряд зауважень та питань, зокрема, щодо процедури його прийняття, а також таких аспектів:

- відповідність його положень положенням Конституції України та рішенням КСУ щодо права законодавчої ініціативи. Так, право на подання пропозиції / поправки до законопроекту та право на розгляд такої пропозиції / поправки та голосування окремих депутатів на пленарному засіданні ВРУ під час другого читання законопроекту є одним із способів реалізації права законодавчої ініціативи народними депутатами. Крім того, цей Закон не змінює статтю 34 Регламенту ВРУ, яка гарантує право ініціаторів поправок або пропозицій виступити з їх обґрунтуванням;
- виникають питання щодо дотримання принципу пропорційності, адже особлива процедура однаково забезпечує право на розгляд та голосування лише 5 пропозицій / поправок від кожної фракції, не беручи до уваги кількість депутатів у кожній фракції. Крім того, особлива процедура суттєво впливає на права позафракційних депутатів, які зазвичай вирішують питання у всіх сферах державної політики, що представляють інтереси конкретного округу, де вони були обрані, спеціальною процедурою, дозволяючи розглядати лише 1 поправку / пропозицію від 1 позафракційного депутата;
- крім того, особлива процедура фактично не враховує обсяг законопроектів (крім кодексів) та застосовується однаково до всіх проєктів законів: 5 пропозицій / поправок від кожної фракції (групи) та 1 – для позафракційного депутата;
- наразі розгляд та голосування щодо великих за обсягом законопроектів можливі з детальним обговоренням структурних частин законопроекту. У той же час, застосовуючи особливу процедуру, розгляд та голосування за кожну частину / статтю запропонованого для другого читання законопроекту вже неможливий.

Зазначимо, що проблема внесення великої кількості пропозицій та поправок до другого читання законопроектів активно обговорюється серед політиків та експертів. З одного боку, гарантування можливості внесення, розгляду та голосування за пропозиції, поправки є важливим елементом виконання народним депутатом своїх функцій, з іншого – такі подані пропозиції, поправки можуть бути внесені, щоб затягнути розгляд проєкту закону у другому читанні, тому внесення надмірної кількості поправок в Україні політики та експерти в окремих випадках розглядають як зловживання депутатами своїми правами. ОПР запропонував керівництву ВРУ розглянути можливість внесення змін до процедури та подавати пропозиції, поправки у другому читанні лише із супровідними документами, які потребують належної підготовки таких змін та її аргументації. Такий підхід міг би покращити законодавчий процес з огляду на його якість під час роботи з текстами проєктів законів та його структурних частин.

■ **Криміналізація неособистого голосування народними депутатами України.** Законом України 404-IX від 19.12.2019 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення особистого голосування народними депутатами України на пленарних засіданнях Верховної Ради України»⁴³ вносяться зміни до Кримінального кодексу України, якими **вводиться кримінальна відповідальність за голосування народним депутатом України на пленарному засіданні замість іншого народного депутата у вигляді штрафу**, а також вносить зміни до Регламенту ВРУ щодо закріплення факту неособистого голосування.

Так, Апаратом ВРУ забезпечується відеофіксація голосування під час пленарних засідань. Якщо виявлено факт голосування замість іншого народного депутата, розгляд питання порядку денного на вимогу зупиняється.

Голова встановлює присутність відповідного народного депутата у залі засідань ВРУ, а в разі його відсутності, повідомляє ВРУ про виявлений факт порушення вимог щодо особистого голосування і доручає Лічильній комісії вилучити картку такого народного депутата та передати її голові пленарного засідання і проводить повторне голосування щодо пропозиції, яка ставилася на голосування останньою.

Після проведення повторного голосування голова надає доручення Апарату невідкладно підготувати повідомлення про виявлене порушення, яке разом із протоколом, стенограмою відповідного пленарного засідання, а також його відеозаписом, надається Голові Верховної Ради для направлення до Державного бюро розслідувань.

У разі виявлення неособистого голосування журналістом, акредитованим при ВРУ, такий журналіст має право подати заяву до Апарату ВРУ про виявлений факт разом з відповідними матеріалами фотозйомки або відеозапису.

■ **Закріплення процедури проведення засідань комітетів Верховної Ради в режимі відеоконференції** для забезпечення безперервності їх функціонування в умовах пандемії.

Закон 543-IX від 30.03.2020 «Про внесення зміни до Закону України «Про комітети Верховної Ради України»» на період дії встановленого Кабінетом Міністрів України карантину надає можливість комітетам Верховної Ради проводити свої засідання в режимі відеоконференції. Зокрема, встановлюються такі особливості роботи комітетів на період карантину:

- Засідання комітетів можуть проводитися **у режимі відеоконференції** за попередньою згодою більшості від кількісного складу комітету. Така згода надається кожним народним депутатом окремо шляхом надсилання персонального листа на адресу голови комітету.
- Засідання в режимі відеоконференції вважається повноважним за умови віддаленого приєднання до участі більше половини від складу членів такого комітету.
- Голосування на такому засіданні здійснюється членами комітету особисто і відкрито шляхом підняття рук та висловлення своєї позиції «за», «проти» чи «утримався»; підрахунок голосів здійснюється секретарем відповідного комітету, а у разі неможливості – головою засідання або іншим, визначеним ним членом комітету.
- Акти комітетів і протоколи проведених у режимі відеоконференції їх засідань підписуються кваліфікованими електронними підписами з подальшим оформленням у паперовому вигляді протягом 10 робочих днів з дня завершення строку дії вказаного Закону.
- Плани роботи, розклади засідань та порядки денні засідань комітетів повідомляються народним депутатам секретаріатами комітетів через єдину автоматизовану систему роботи з документами; порядок денний такого засідання та заплановані для розгляду проекти актів надси-

⁴³ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/404-20>

лаються членам комітету невідкладно, але не пізніше як за двадцять чотири години до початку засідання.

Зазначимо, що вказаний Закон приймався у досить стислі строки, коли ситуація з поширенням COVID-19 показала неготовність парламентів і парламентських процедур до роботи в умовах надзвичайних ситуацій та забезпечення безперервної роботи. Така ситуація виникла не лише в Україні, але й у світі. Відповідно, Верховною Радою було прийняте рішення запровадити тимчасову процедуру проведення засідань комітетів у режимі відеоконференції. Цей Закон вносить досить фрагментарні зміни до «прикінцевих положень» Закону про комітети на період дії карантину, не вносить змін до Регламенту Верховної Ради і не вирішує загальних проблем функціонування парламенту в умовах надзвичайного стану, фактично залишаючи проблему актуальною для врегулювання в майбутньому.

■ **Зміна процедури погодження окремих рішень КМУ** щодо питань Державного бюджету. Зокрема, Законом України 553-ІХ від 29.05.2020 «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік» як виняток з Бюджетного кодексу України та Регламенту Верховної Ради на період дії карантину та протягом 30 днів з дня його відміни змінюється процедура погодження рішення КМУ, які повинні бути погоджені відповідно до Закону «Про Державний бюджет України на 2020 рік» та/або Бюджетним кодексом. Так, **у разі неможливості проведення засідання Комітету ВРУ з питань бюджету протягом двох днів з дня отримання звернення, таке погодження здійснюється Погоджувальною радою депутатських фракцій (депутатських груп) у Верховній Раді України на її засіданні.**

Вбачається, що це положення було прийняте також з метою забезпечення безперебійності реалізації бюджетної функції як парламентом, так і урядом. Таким чином, укотре піднялося питання необхідності унормування порядку роботи Верховної Ради у разі виникнення надзвичайних ситуацій.

Проте варто зазначити, що підхід, запропонований Законом, викликає низку зауважень. По-перше, немає законодавчих положень, які б надавали право Погоджувальній раді приймати рішення, що належать до предмета відання бюджетного комітету. По-друге, Законом «Про комітети Верховної Ради України» зазначається, що комітети формуються «для здійснення за окремими напрямками законопроектної роботи, підготовки і попереднього розгляду питань, віднесених до повноважень Верховної Ради України, виконання контрольних функцій». Водночас парламентські комітети наділені правом взаємодіяти з органами державної влади. Сфери відання комітетів визначаються Верховною Радою. Бюджетний кодекс України встановлює низку рішень щодо змін до Державного бюджету, які приймаються КМУ та затверджуються бюджетним комітетом ВРУ та не передбачає винятків для такого затвердження чи передачі такої функції від бюджетного комітету до Погоджувальної ради. Таким чином виникають питання, щодо відповідності вказаної норми положенням як Регламенту та закону про комітети ВРУ, так і Бюджетного кодексу України.

Крім того, у цьому розділі варто згадати окремі законопроекти, які на момент видання цього документа не прийняті, але зареєстровані у Верховній Раді та прийняття яких, як очікується, матиме вплив на законодавчий процес. Зокрема:

- ініційований Кабінетом Міністрів України **проект Закону «Про публічні консультації» № 4254**, основною метою якого є визначення засад проведення публічних консультацій під час формування та реалізації державної політики, вирішення питань місцевого значення. Як зазначається у пояснювальній записці до законопроекту, це сприятиме «впровадженню принципів належного врядування шляхом залучення заінтересованих сторін до при-

йняття рішень для збалансування публічних та приватних інтересів, запровадження сучасних стандартів підготовки рішень». Крім того, публічні консультації є важливим етапом концепції законодавчого процесу «від початку до кінця» та мають використовуватися для ефективного законотворення.

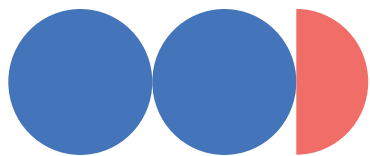
Очікується, що, у разі прийняття, Закон регулюватиме і публічні консультації щодо проєктів актів, внесених на розгляд ВРУ народними депутатами України з врахуванням особливостей, визначених Регламентом ВРУ. Водночас **Регламент ВРУ пропонується доповнити статтею 90¹ «Проведення електронних консультацій щодо законопроєктів, що вносяться народними депутатами України», відповідно до якої такі публічні консультації проводитимуться у формі електронних консультацій шляхом оприлюднення на офіційному вебсайті Верховної Ради України законопроєкту разом з обґрунтуванням необхідності його прийняття.**

- **проєкт Закону «Про внесення змін до деяких законів України щодо удосконалення процесу планування законопроєктної роботи Верховної Ради України» № 5178**, який розроблявся з урахуванням «Пропозицій щодо основних підходів до планування та моніторингу законотворчої діяльності у Верховній Раді України».

Зокрема, законопроєкт спрямований на:

- покращення координації планування законотворчої роботи між ВРУ та КМУ;
- забезпечення врахування Плану під час планування «пленарного часу» ВРУ, роботи комітетів;
- зміщення акцентів під час формування Плану з приблизної назви законопроєкту на його цілі та завдання;
- забезпечення формування Плану у порядку пріоритетності внесення та розгляду питань;
- оновлення ключових строків планування законодавчої роботи, що дозволить врахувати План під час планування «пленарного часу» ВРУ;
- підвищення прозорості та відкритості процесу законодавчого планування шляхом визначення обов'язкової інформації щодо Плану, яка повинна публікуватися на веб-сайті ВРУ Апаратом;
- регулювання процедур внесення змін до Плану, а також звітування про стан виконання Плану.

Фактично законопроєктом пропонуються першочергові зміни, необхідні для удосконалення існуючого інструменту планування – плану законопроєктної роботи, що залишать місце для удосконалення процедури в майбутньому, адже питання поточного та перспективного планування законотворчої діяльності комплексне та багатогранне, тому у перспективі йому може бути присвячена окрема глава одного з розділів Регламенту.



5. ПРОПОЗИЦІЇ ЩОДО УДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВЧОГО ПРОЦЕСУ В УКРАЇНІ ВІДПОВІДНО ДО КРАЩИХ ПРАКТИК ПАРЛАМЕНТІВ ІНШИХ КРАЇН

5.1. ЕТАП ПІДГОТОВКИ РІШЕННЯ ЩОДО ВРЕГУЛЮВАННЯ СУСПІЛЬНИХ ВІДНОСИН ШЛЯХОМ РОЗРОБКИ ПРОЄКТУ ЗАКОНУ

У цьому аналітичному документі пропонується розглядати вказаний етап як цілісний процес «до-парламентського» дослідження проблеми та розробки законопроєкту як ключового етапу забезпечення якості законопроєктної роботи, обґрунтованої належними доказами, всеосяжності дослідження суспільної проблеми, яку пропонується вирішити.

5.1.1. СТАДІЯ ДОСЛІДЖЕННЯ СУСПІЛЬНОЇ ПРОБЛЕМИ ТА ПРИЙНЯТТЯ РІШЕННЯ ЩОДО НЕОБХІДНОСТІ ЗАКОНОДАВЧОГО ВРЕГУЛЮВАННЯ СУСПІЛЬНИХ ВІДНОСИН

Чинним Регламентом ВРУ визначено вимоги до оформлення законопроєктів та супровідних документів до них. Проте не врегульовано допідготовчу стадію, яка має передувати безпосередній розробці законопроєкту. Більш того, у чинному Регламенті та з аналізу законодавчого процесу в Україні загалом можна зробити висновок про відсутність такого етапу законотворчої діяльності як «законодавча пропозиція» або підготовка «білої», «зеленої» книг. По суті, в Україні не врегульована основоположна стадія комплексної аналітичної роботи щодо підготовки та узгодження ключових положень законопроєкту, його політичної візії. Такий стан справ має значні негативні наслідки та знач-

но знижує ефективність законотворчої роботи суб'єктів права законодавчої ініціативи та саму якість законодавства України, збільшує невизначеність та інколи суперечливість правового регулювання, зменшує прозорість процесу прийняття та узгодження політичних рішень щодо усіх сфер суспільного життя у державі. У результаті це є також і фактором зниження довіри до державних інституцій.

Внесення законопроекту в парламент є однією з фінальних стадій довгого процесу розробки політики. *Якість законодавства* значною мірою залежить від належності процесу, у якому зазначена політика була розроблена.⁴⁴ За останній час відбувся значний зсув до розробки політики, яка заснована на реальних доказах.⁴⁵ Важливо, щоб такі фактичні докази були надійними джерелами інформації.⁴⁶ *Процес розробки політики має одну системну проблему, яка є актуальною і для України, і для країн сталої традиції парламентаризму та державного управління, а саме: невідповідність між часовими рамками, необхідними для проведення чітких, надійних досліджень та часовими рамками, які зазвичай надаються для розробки політики, прийняття та впровадження політичних рішень.* Узгодженість таких часових рамок не є поширеною практикою, адже розробка політики проводиться в занадто стислі строки.⁴⁷

Процес розробки політики має базуватися на принципі наявності обґрунтованих даних сфери політики, щодо якої приймається рішення про необхідність розробки законодавчого акту. У той же час існує проблема відсутності можливості у суспільства проаналізувати чи переглянути докази, на основі яких прийнято рішення про розробку законодавства, адже не усі дані є загальнодоступними чи вдало викладеними для розуміння та сприйняття суспільством. Проте якщо розробка та саме законодавче рішення використовує державні фінансові та інші ресурси, представники суспільства мають право знати, на основі яких даних було прийнято таке рішення.⁴⁸ Важливо, аби Міністри, як члени Уряду, який є підконтрольним парламенту, на регулярній основі публікували дані – емпіричну базу з метою забезпечення інформації для прийняття рішень щодо потреби у новому законодавстві / внесенні змін до чинного законодавства, що свідчило б про наявність у профільних міністрів актуальної та достовірної інформації у конкретній сфері політики.

За результатами Місії з оцінки потреб були зроблені висновки про наявність низки зауважень щодо низької якості законопроектів, підготовлених Кабінетом Міністрів України. Це послідовно призводить до ситуації ухвалення Верховною Радою відносно невеликої кількості урядових законопроектів. Очевидно, є необхідність підвищення рівня співпраці між ВРУ та КМУ, що може забезпечити більш ефективний розгляд урядових законопроектів.⁴⁹

Для України критично важливим є впровадження основоположних правил, принципів щодо алгоритмів, які мають бути дотримані під час розгляду рішення щодо необхідності розробки законодавчого акту.

Відповідно до піходів у ЄС до початку розробки законопроекту, Європейською комісією встановлено *принцип 'evaluate first'* (спочатку оцінюй), згідно з яким усі нормативно-правові акти мають пройти оцінку перед розробкою нової пропозиції у обраній сфері регулювання. Цей принцип зазначає, що **Європейська комісія зобов'язується не розпочинати оцінювання пропозиції щодо зміни у сферах чинного регулювання поки не зроблено схему регулювання (regulatory mapping) та, відповідно, послідовну оцінку впливу.** Цей принцип впливає не лише на передбачуваність політики та її заснування на реальних доказах, а й змінює підходи до планування роботи з проведення оцінки впливу.

44 HOUSE OF LORDS, Select Committee on the Constitution, 4th Report of Session 2017-19, "The Legislative Process: Preparing Legislation for Parliament", 2017, Published by the Authority of the House of Lords. c. 9

45 Q5 <http://data.parliament.uk/writtenevidence/committeeevidence.svc/evidencedocument/constitution-committee/legislative-process/oral/42695.html>

46 Written evidence from the Alliance for Useful Evidence (LEG0026)

47 Q 29 (Emran Mian) <http://data.parliament.uk/writtenevidence/committeeevidence.svc/evidencedocument/constitution-committee/legislative-process/oral/42695.html>

48 Q25 <http://data.parliament.uk/writtenevidence/committeeevidence.svc/evidencedocument/constitution-committee/legislative-process/oral/42695.html>

49 Кокс с. 5

Варто зазначити, що попередня оцінка щодо необхідності підготовки та розробки нормативно-правового акту має бути зіставною та існувати за умови встановлення системи попередньої та взаємопов'язаної послідовної оцінки результатів впровадження такого акта після набрання ним чинності.

Наприклад, оцінка прийнятого законодавства може містити критерії, виходячи із практики країн ЄС⁵⁰, основними під час оцінки чинного законодавства є:

- **Актуальність** – чи мета політики, виражена у нормативно-правовому акті, покриває ключові існуючі проблеми?
- **Результативність** – чи політика регулювання, закріплена у законодавстві, має результатом досягнення нею встановленої мети?
- **Ефективність** – чи є нормативно-правове регулювання найбільш ефективним рішенням для вказаної проблеми/питання відносно його вартості? Чи мало таке нормативно-правове регулювання будь-які непередбачувані наслідки?
- **Альтернативність** – які потенціальні альтернативи є для регулювання, включаючи нормативно-правові та такі альтернативні шляхи врегулювання відносин, які не потребують прийняття нормативно-правового акта?
- **Узгодженість** – чи узгоджені нормативно-правові акти із іншими нормативно-правовими актами?

Як було зазначено вище, розробка політики має відбуватися на основі фактичних даних. Проте на сьогоднішній день через відсутність вимог щодо більшої відкритості процесу формування політичних рішень під час їх оформлення у законопроекти, не завжди є можливість переглянути та проаналізувати дані, на основі яких такі рішення розроблялися. Хоча дизайн та впровадження політичних рішень потребують залучення державних фінансових коштів, доволі часто не зрозумілим залишається, які саме дані є передумовою прийняття рішень і чи немає більш ефективних альтернатив.⁵¹

Законопроекти, підготовлені Урядом, не засвідчують високу якість їх підготовки та викладення, про що, як було зазначено вище, констатовано і за результатами роботи Місії з оцінки потреб парламенту. Це послідовно призводить до ситуації ухвалення Верховною Радою низької кількості урядових законопроектів. Очевидно, є необхідність підвищення рівня співпраці між ВРУ та КМУ, що може забезпечити більш ефективний розгляд урядових законопроектів.⁵²

Ефективною практикою є виявлення ранніх тривожних сигналів завдяки функціонуванню налагодженої системи адміністративних процедур ще на етапі підготовки чи складання проєктів нормативно-правових актів. Такі сигнали (інформація) дають можливість виявити відхилення у роботі державного органу ще до впровадження нових правил⁵³, фактично, на етапі підготовки до розробки або безпосередньої розробки таких правил. У США та ЄС вже стало традицією розглядати оцінку впливу проєкту акта як інструмент контролю за бюрократією.⁵⁴ А отже, на сьогоднішній день ex-ante оцінку треба розглядати як складову законодавчого процесу, наявність якої, по суті, підвищує спроможність парламенту до реалізації його контрольної функції.

50 Європейська комісія також використовує такий критерій, як «додана вартість ЄС», відповідно до якого оцінюється цінність втручання Європейського Союзу у регулювання певного питання на додаток до результату, до якого призвело б втручання у регулювання, ініційоване на регіональному або національному рівнях державною владою, а також приватним сектором.

51 Q25 <http://data.parliament.uk/writtenevidence/committeeevidence.svc/evidencedocument/constitution-committee/legislative-process/oral/42695.html>

52 Кокс с. 5

53 Mathew D McCubbins, Roger G Noll and Barry R Weingast, "Administrative procedures as instruments of political control", 3 Journal of Law, Economics, and Organization (1989), pp. 481; Mathew D McCubbins, Roger G Noll and Barry R Weingast, "Administrative procedures as instruments of political control", 3 Journal of Law, Economics, and Organization (1989), pp. 243 et seq. I; David Epstein and Sharyn O'Halloran, "Asymmetric Information, Delegation, and the Structure of Policy-making", 11 Journal of Theoretical Politics (1999), pp. 37 et seq.

54 Claire A. Dunlop, Claudio M. Radaelli, Impact Assessment in the European Union: Lessons from a Research Project. Symposium on Policy Evaluation in the EU. EJRR (1), 2015. С. 3

Отже, для України актуальним має бути удосконалення законодавчого процесу з урахуванням практики розробки політики, яка є дієвою для ЄС, де належне регулювання має розпочинатися із *теоретичної пропозиції про раціональне підґрунтя прийняття будь-якої політики*,⁵⁵ а отже, і розробки нормативно-правового акта як інструменту імплементації політики. Такий підхід обґрунтовується теорією делегування, відповідно до якої у США розпочалася практика зобов'язання державних інституцій системно публікувати дані, які є у їх розпорядженні, що дозволяє усунути асиметрію наявності інформації, зменшуючи інформаційну перевагу, яку такі інституції мають,⁵⁶ адже така інформація може бути критичною для законотворців. Ex-post оцінка, у свою чергу, як складова системи повного циклу розробки політики має таке ж раціональне пояснення. Саме тому будь-яка робота щодо удосконалення законодавчого процесу в Україні має проводитися за умови зіставлення його з процесом розробки, впровадження та оцінки політичних рішень. Концептуального врегулювання потребує системний процес аналізу та узагальнення інформації за кожним напрямком державної політики, належний рівень доступності вказаної інформації усім суб'єктам права законодавчої ініціативи з метою проведення комплексної роботи, результатом якої має бути рішення щодо необхідності розробки законопроекту.

5.1.2. ПЛАНУВАННЯ ЗАКОНОПРОЄКТНОЇ РОБОТИ СУБ'ЄКТІВ ПРАВА ЗАКОНОДАВЧОЇ ІНІЦІАТИВИ ТА ПОВІДОМЛЕННЯ ПРО ПОЧАТОК РОБОТИ З РОЗРОБКИ ЗАКОНОДАВЧОЇ ІНІЦІАТИВИ

Планування законотворчої роботи суб'єктів права законодавчої ініціативи та парламенту, як інституції, є важливим етапом реалізації Верховною Радою законодавчої функції та набуває особливої актуальності в контексті парламентської реформи в Україні як невід'ємна складова концепції законодавчого процесу «від початку до кінця». Так, **підвищення передбачуваності роботи ВРУ** визначено як одну з ключових цілей Меморандуму про взаєморозуміння між ВРУ та Європейським парламентом⁵⁷. Питання планування законодавчого процесу неодноразово піднімається в Доповіді та дорожній карті щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності ВРУ, підготовленій Місією Європейського парламенту з оцінки потреб під головуванням Пета Кокса⁵⁸.

Основні проблеми, які виникають у процесі планування законотворчої роботи в Україні, умовно можна поділити на **п'ять основних блоків, пов'язаних із:**

1. Забезпеченням належної співпраці та комунікації суб'єктів права законодавчої ініціативи з особливим акцентом на посилення ролі КМУ у процесі Планування.
2. Великими обсягами законопроектної роботи, що включає як значну кількість зареєстрованих в парламенті законопроектів, так і нереалістичні для виконання обсяги запланованих ініціатив.
3. Забезпеченням достатніх ресурсів для проведення належної аналітичної підготовки на підготовчому етапі під час Планування (часових, експертних тощо).

⁵⁵ Fabrizio De Francesco, *Transnational Policy Innovation: The OECD and the Diffusion of Regulatory Impact Analysis*, (Colchester: ECPR Press, 2013).

⁵⁶ Mathew D McCubbins, Roger G Noll and Barry R Weingast, "Administrative procedures as instruments of political control", 3 *Journal of Law, Economics, and Organization* (1989), pp. 243 et seq.

⁵⁷ Меморандум про взаєморозуміння між Верховною Радою України та Європейським парламентом про спільні рамки парламентської підтримки та підвищення інституційної спроможності. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0002001-15>

⁵⁸ Доповідь та дорожня карта щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України. (Підготовлена Місією Європейського парламенту з оцінки потреб під головуванням Пета Кокса, Президента Європейського парламенту 2002–2004 рр. (вересень 2015 - лютий 2016); Європейський парламент, 2016. <http://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20160301RES16508/20160301RES16508.pdf>

4. Налагодженням моніторингу виконання планових документів, зокрема плану законопроектної роботи ВРУ та забезпечення прозорості процесу Планування.

5. Недостатністю законодавчого регулювання окремих питань Планування, зокрема і щодо єдиних підходів до процедури Планування поточними організаційними та технічними проблемами, пов'язаними із запровадженням нового інструменту – плану законопроектної роботи ВРУ.

Офісом парламентської реформи в рамках реалізації Проєкту ЄС-ПРООН з парламентської реформи підготовлено **Пропозиції щодо основних підходів до планування та моніторингу законопроектної роботи Верховної Ради**. Основний акцент у документі надається саме удосконаленню впровадженого у жовтні 2019 року плану законопроектної роботи. Проаналізовані у ході розробки Пропозицій парламентські практики розвинутих демократичних держав свідчать, що системне і своєчасне планування законотворчої діяльності, налагоджені процеси пріоритизації законопроектної роботи сприяють підвищенню ефективності законотворчості в цілому та якості ухвалюваного законодавства. Нижче наводимо ключові висновки та рекомендації, які пропонуються в документі.

Так, для належної організації процесу Планування в Україні необхідно⁵⁹:

1. Забезпечити комплексний підхід до Планування: чітко визначити систему обов'язкових інструментів поточного та перспективного Планування, взаємозв'язок між розроблюваними в процесі документами, а також місце Плану законопроектної роботи Верховної Ради (далі — План) у цій системі.

2. Забезпечити відповідність розроблюваних у процесі Планування документів задекларованим напрямкам державної політики: проаналізувати, чи забезпечуються задекларовані раніше напрямки державної політики, зокрема закріплені у Програмі діяльності Кабінету Міністрів України, інших програмних документах (*у тому числі під час підготовки Плану, формування порядку денного сесії, розкладу пленарних засідань сесії та тижневого порядку денного пленарних засідань, засідань комітетів*).

3. Налагодити співпрацю всіх учасників процесу на кожному з етапів Планування: забезпечити належну комунікацію представників Верховної Ради, Кабінету Міністрів, Офісу Президента на всіх етапах роботи з Планом, зокрема під час підготовки урядових пропозицій до Плану, а також під час формування порядків денних, планування законопроектної функції комітетів тощо.

4. Забезпечити прозорість процесу Планування та відкритість парламенту: забезпечити всім заінтересованим особам можливість завчасно отримувати інформацію про майбутні законодавчі ініціативи, відстежувати їх проходження у парламенті, ефективно планувати свою діяльність та активніше брати участь у законотворчості, зокрема в консультаціях.

5. Посилити роль Кабінету Міністрів України у формуванні Плану та визначити порядок урахування урядових пропозицій: як показує досвід розвинутих демократій, законопроектну роботу слід планувати на основі планового документа уряду, який є основним суб'єктом вироблення та реалізації державної політики. В інших країнах спостерігається тенденція щодо послаблення участі парламенту в розробці державної політики – ця функція більшою мірою переходить до урядів, оскільки саме вони володіють більшими ресурсами та даними для розробки законопроектів порівняно з окремими парламентарями. Водночас у розвинутих демократичних

⁵⁹ Цитуються ключові висновки та рекомендації Пропозицій щодо основних підходів до планування та моніторингу законопроектної роботи Верховної Ради, підготовлених Офісом парламентської реформи в рамках реалізації Проєкту ЄС-ПРООН з парламентської реформи.

державих бачимо тенденцію до посилення контрольних функцій парламентів, що актуально і для парламентської реформи в Україні.

6. Вирішити питання співвідношення Плану з порядком денним сесії: закріпити на рівні Регламенту Верховної Ради статус Плану як пріоритетного джерела порядку денного сесії. План як інструмент поточного планування втрачає сенс, якщо надалі не знаходить втілення в роботі Верховної Ради.

7. Визначити й офіційно затвердити порядок роботи з Планом: передбачити зрозумілу та чітко регламентовану процедуру підготовки пропозицій, формування, виконання та моніторингу Плану, його оновлення у разі необхідності; визначити ролі й завдання кожного з учасників; затвердити єдину для всіх суб'єктів форму подання пропозицій; визначити процедуру врахування в Плані пропозицій парламентської меншості.

8. Розробити підходи до пріоритизації ініціатив, включених до Плану, а також до відхилення окремих пропозицій: зокрема, слід виокремити пріоритетні групи законопроектів (наприклад ті, необхідність ухвалення яких передбачено Конституцією; ті, що спрямовані на виконання міжнародних зобов'язань тощо); передбачити підходи до врахування та пріоритизації численних законодавчих ініціатив народних депутатів.

9. Необхідно визначити платформу для обговорення та пріоритизації поданих ініціатив і забезпечення робочого політичного діалогу між усіма учасниками процесу, зокрема представниками КМУ й Офісу Президента, з метою надання пріоритету тим чи тим пропозиціям і відхилення інших (у разі потреби).

10. Забезпечити реалістичність виконання запланованого: визначати обсяг законопроектної роботи відповідно до наявних ресурсів як для підготовки проєктів законів, так і для їх проходження у парламенті.

11. Забезпечити дотримання Плану, передбачити механізм запобігання внесенню позапланових ініціатив: одним із ключових моментів є забезпечення системності процесу планування й дотримання заявленого у Плані. Тільки в такому разі документ виконає своє призначення – гарантуватиме передбачуваність вироблення державної політики. Важливо також запровадити дієвий механізм обмеження внесення позапланових законопроектів. Зміни до Плану повинні вноситися лише за наперед обумовленою процедурою.

12. Забезпечити належну аналітичну роботу на підготовчому етапі формування Плану: запровадити механізм, за якого суб'єкти права законодавчої ініціативи подаватимуть належно підготовлений документ, якому передувала ретельна підготовка:

- *грунтовна аналітична робота;*
- *узгодження пропозицій;*
- *оцінювання впливу кожного законопроекту;*
- *законодавчий моніторинг;*
- *обґрунтування наявності ресурсів для реалізації пропозицій.*

З огляду на необхідність значних обсягів попередньої аналітичної роботи, це завдання, насамперед, має належним чином виконати уряд, який має відповідні ресурси та інформацію щодо впровадження політики. За відсутності дослідницької служби в Апараті Верховної Ради таку ро-

боту малореалістично здійснювати народним депутатам одноосібно, особливо коли йдеться про галузеві комплексні законопроекти.

13. Забезпечити узгодженість порядку підготовки Плану з бюджетним циклом, відповідними бюджетними видатками (бюджетними призначеннями) та заходами парламентського контролю: планування законопроектної роботи має слідувати за бюджетним процесом, інакше План потребуватиме перегляду після ухвалення Державного бюджету України на відповідний рік. Це гарантуватиме відповідність запланованих законодавчих ініціатив бюджету на відповідний рік, а також спонукатиме парламентські комітети пильніше здійснювати контроль за виконанням бюджету згідно із запровадженими та запланованими законодавчими ініціативами.

14. Забезпечити постійний моніторинг виконання Плану та оцінювання прогресу: для формування Плану на наступний рік та оперативного реагування на необхідність внесення обґрунтованих змін до поточного Плану потрібні постійний моніторинг та звітування про виконання запланованого щонайменше після кожної сесії.

15. Розробити та впровадити електронний інструмент зі зручною для користувачів візуалізацією Плану та його реалізації: такий інструмент допоможе здійснювати моніторинг виконання Плану як суб'єктам законотворчого процесу, так і громадянам, полегшить відстеження законопроектів на різних стадіях законодавчого процесу.

Крім того, аналіз Офісом парламентської реформи 22 отриманих звітів комітетів щодо результатів виконання Плану 2020 показав гостру потребу у **розробці єдиного формату звіту про стан виконання плану законопроектної роботи** та уніфікації підходів до його заповнення. Ця процедура потребує окремої уваги та удосконалення, оскільки звітування за результатами виконання Плану є обов'язковим відповідно до статті 19¹ Регламенту Верховної Ради.

Також більш ефективним міг би бути підхід щодо **акцентування уваги під час планування та звітування на проблемах, цілях та індикаторах, що мають бути виконані, досягнуті, а не на орієнтовній назві законопроекту**. Фактично має йтися про «план законопроектних робіт», а не «план законопроектів». За такого підходу з'являється можливість оцінювати не просто реєстрацію чи прийняття законопроекту з конкретною назвою, вказаною у Плані, а саме виконання цілей, що можуть бути реалізовані як в одному, так і у декількох законопроектах. **Наразі існує ситуація**, коли зважаючи на кількість питань у Плані та подачу інформації у звітах, **надзвичайно складно проаналізувати реальний стан виконання пунктів Плану**.

У **Канаді** міністр, що відповідає за зв'язки з Парламентом, проводить приватні зустрічі з керівництвом Парламенту для обговорення та планування законодавчої діяльності за участі всіх фракцій, щоб законотворчий процес проходив максимально швидко та просто.

У **Франції** кожні два тижні з чотирьох Парламент розглядає законодавчі ініціативи виконавчої влади, причому порядок денний на ці тижні повністю визначається Урядом відповідно до його пріоритетів. Один тиждень з чотирьох призначено для законопроектів, які ініціюються не урядом. Перелік законопроектів, які будуть обговорюватися протягом цього тижня, визначається Конференцією президентів – органом, до складу якого входять Президент і Віце-президент Національної асамблеї, голови постійних комітетів та лідери політичних груп (фракцій).⁶⁰

За загальним правилом, законотворча ініціатива має бути спрямована на виконання плану законопроектних робіт, схваленого на певний період, що знаходиться у відкритому доступі та у якому синхронізовано роботу усіх суб'єктів права законодавчої ініціативи. Виконання затвердженого плану законопроектних робіт усіма суб'єктами права законодавчої ініціативи є свого роду запобіжником подання надзвичайно великої кількості законопроектів та, як наслідок, запобіжником перевантаження парламенту, внесення великої кількості позапланових ініціатив.⁶¹

Згідно з досвідом **Естонії, Литви, Словаччини, Франції, Німеччини, Іспанії, Великобританії та Шотландії**, «основним» суб'єктом права законодавчої ініціативи виступає уряд⁶², оскільки він відповідальний за розробку та виконання державної політики та є саме тим суб'єктом, що наділений достатніми ресурсами та інформацією для підготовки якісного законопроекту. Говорячи про провідну роль уряду в підготовці законопроектів, що вносяться на розгляд парламенту, варто наголосити на тому, що інші суб'єкти права законодавчої ініціативи не позбавлені права долучатися до роботи уряду над проектами законів.

Інформація про існуючі законотворчі ініціативи повинна бути доступною, до прикладу, шляхом опублікування у відповідних друкованих джерелах (Шотландія – Офіційний бюлетень парламенту) або розміщення на відповідних сайтах парламенту чи уряду (Естонія, Литва, Болгарія). Це дасть змогу іншим органам державної влади, що не мають права на законодавчу ініціативу, громадським організаціям та окремим представникам громадянського суспільства бути поінформованими про такі законотворчі ініціативи та долучитися до їх підготовки на етапі підготовки такої ініціативи.

У Литві для забезпечення відкритості, прозорості та «концентрованості» правотворчості використовується інформаційна системи правових актів Канцелярії Сейму (далі – інформаційна система), що знаходиться в публічному доступі. Інформаційна система містить таку інформацію: правотворчі ініціативи; проекти правових актів; супровідні документи до правових актів (порівняльний варіант проекту правового акта, пояснювальна записка, висновок про оцінку впливу запланованого правового регулювання, висновки досліджень, що стали основою для підготовки проекту правового акта, інші обов'язкові документи для підготовки та подання правового акта); інформацію про проведені консультації щодо проекту правового акта; результати моніторингу правового консультування; концепції запланованого правового регулювання; інші документи, пов'язані з проектом правового акта. Інформаційна система дає змогу всім суб'єктам висловити свою позицію щодо правотворчих ініціатив та проектів правових актів.⁶³

Окрім того, варто зазначити, що момент прийняття рішення про розробку законопроекту/ законодавчої пропозиції фактично можливо розподілити на декілька етапів. У першу чергу таке рішення може бути прийняте *під час підготовки аналітичної інформації та формування державних стратегій, концепцій розвитку галузі, планів дій Уряду, плану законопроектної роботи, планів роботи Міністерств та інших центральних органів виконавчої влади* і т. п., у яких можуть бути закладені заходи із необхідності розробки нормативно-правового акта з метою врегулювання певної сфери, впровадження нових ініціатив, реформ. Підготовка таких документів програмного характеру передбачає складну аналітичну роботу, залучення декількох державних інституцій, широкого експертного обговорення, політичного схвалення. Отже, якщо у відповідних

61 Більш детально про роль плану законопроектних робіт у різних державах йдеться в Проекті пропозицій щодо основних підходів до планування та моніторингу законопроектної роботи Верховної Ради України, підготовленому Офісом парламентської реформи Проекту ЄС-ПРООН з парламентської реформи.

62 Право законодавчої ініціативи, міжнародний досвід. Інформаційна довідка, підготовлена Європейським інформаційно-дослідницьким центром на запит народного депутата України. URL: <http://euinfocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/29497.pdf>

63 Закон Литовской Республики «Об основах правотворчества» от 18 сентября 2012 г. № XI-2220. – Вильнюс. – Стаття 5. URL: https://e-seimas.lrs.lt/rs/legalact/TAD/TAIS.438329/format/ISO_PDF/

програмних документах заплановано розробку проєктів законодавчих актів, то, по суті, рішення щодо необхідності законодавчого врегулювання вже є прийнятим та оприлюдненим і наступним етапом має бути рішення визначеного державного органу / відповідального виконавця заходу про початок безпосередньої роботи над розробкою законопроєкту.

Важливим моментом є і урахування того, що певне регулювання має отримати і офіційне оголошення про законодавчу ініціативу або законодавчий намір, що достатньо чітко врегульовано у деяких країнах сталої демократії.

У **Великій Британії** за наявності у Міністра законодавчого наміру, він обмежений у формі публічної заяви щодо цього. Міністри Уряду Великої Британії не оголошують про початок роботи над законопроєктом, поки їх законодавчу ініціативу не включено до законодавчої програми та не враховано у робочому часі парламенту під час його майбутньої сесії (такі ініціативи загалом включаються до промови Королеви (Queen's speech) перед парламентом на початку сесії, до цього моменту Міністри можуть зазначати *лише стандартну фразу*, що вони **мають законодавчий намір «коли це дозволить робочий час парламенту»** (when parliamentary time allows).

Це є вкрай важливим елементом регулювання офіційної комунікації політиків щодо законопроєктної роботи суб'єктів права законодавчої ініціативи, адже це значно впливає на настрої у суспільстві та інколи використовується як спекулювання, у той час як в інших країнах політики мають вести комунікацію щодо законотворчої роботи із урахування вірогідності прийняття їх законодавчої ініціативи та загалом можливості розробки законопроєкту – наявності ресурсів та відповідних фахівців, а також розуміння часових рамок підготовки тексту законопроєкту та усіх супровідних документів.

5.1.3. СТАДІЯ РОЗРОБКИ ЗАКОНОДАВЧОЇ ПРОПОЗИЦІЇ/КОНЦЕПЦІЇ ТА ЇЇ РОЗГЛЯД

Розробка законопроєкту, по суті, включає три аспекти – дослідження, професійну думку та взаємодію із заінтересованими сторонами.⁶⁴ У багатьох демократичних країнах розробці комплексного законодавства передують обговорення «концепцій», яка стає передумовою та змістовним сенсом законодавства. У деяких системах це набуло формату завчасної підготовки урядом так званої «Зеленої книги», яка потім направляється відповідному комітету парламенту для обговорення. Наступним кроком є розробка детального концептуального документа, відомого як «Біла книга» (остаточний варіант).

Ідея Зеленої та Білої книг була принципом розробки якісного законодавства, головним у законопроєктній роботі можна вважати успішне проведення законодавства через парламент, але у той же час Уряд не може просто схрестити пальці та очікувати, що у парламенті вони отримають підтримку більшості.⁶⁵ Публікація «зеленої книги» та «білої книги» з оцінкою впливу, яка розроблена на основі політики, заснованої на доказах є шляхом до «гарного законодавства».⁶⁶

У Південній Африці на сьогоднішній день використовуються Білі книги, у яких міститься розділ про фактичні докази.

64 Q23 <http://data.parliament.uk/writtenevidence/committeeevidence.svc/evidencedocument/constitution-committee/legislative-process/oral/42695.html>

65 Q 91 (David Lidington MP). URL: <http://data.parliament.uk/writtenevidence/committeeevidence.svc/evidencedocument/constitution-committee/legislative-process/oral/44691.html>

66 Written evidence from valerie vaz MP (LEG0030). URL: <http://data.parliament.uk/writtenevidence/committeeevidence.svc/evidencedocument/constitution-committee/legislative-process/written/43264.html>

На початку підготовки великого за обсягом, складного за змістом і (або) значного за ступенем важливості регульованих суспільних відносин проекту закону, повинен розроблятися аналітичний документ, що описує завдання та логіку дій в певній галузі суспільних відносин, створений для публічного обговорення із громадськістю і заінтересованими сторонами та подальшого впровадження органами державної влади, може включати коротку версію законопроекту, який планується прийняти.⁶⁷ Такий документ може бути названий «концепцією законопроекту» (така назва є усталеною в юридичній практиці України) або «білою книгою». Уряд повинен готувати концепцію/«білу книгу» щодо всіх своїх законопроектів.

Відповідно, варто врахувати, що вимоги щодо обов'язкової підготовки концепції законопроекту / «білої книги» не мають стосуватися усіх без винятку законопроектів. Варто розробити чіткі вимоги щодо того, до яких саме законопроектів має розроблятися та схвалюватися концепція / законодавча пропозиція / «біла книга».

Законодавча пропозиція існує в **Шотландії** (частина третя правила 9.14 Регламенту Парламенту Шотландії визначає що собою являє законодавча пропозиція та вимоги до неї).

Член Парламенту, який має намір внести законопроект члена Парламенту, спочатку повинен подати Секретареві проект пропозиції, що містить *скорочену назву законопроекту та стисле пояснення цілей пропонованого законопроекту* разом із:

(а) *консультаційним документом*, підготовленим як основа для громадського обговорення політичних цілей проекту пропозиції, яке має розпочатися в день публікації проекту пропозиції в Офіційному бюлетені (або у визначену дату не пізніше ніж протягом двох тижнів) і тривати протягом визначеного строку, що не може бути меншим за 12 тижнів; або

(б) *обґрунтуванням того, чому, на думку члена Парламенту, пропонований законопроект уже отримав достатнє підтвердження*, з посиланням на визначені опубліковані матеріали, і, відповідно, немає потреби у громадському обговоренні проекту пропозиції.

Концепція/«біла книга» законопроекту повинна містити в собі: відомості про існуючу (реальну) та правову ситуації (аналіз відповідних явищ та їх поширення, національні вимоги законодавства та судова практика, що склалася з цього питання, вимоги законодавства Європейського Союзу, вимоги Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та судової практики Європейського суду з прав людини); фактичні та юридичні питання, що підлягають вирішенню; обґрунтування та мету проекту закону; основні положення законопроекту; інформацію про потенційний позитивний та негативний вплив на бюджет держави, фінансову систему, економіку, суспільні норми та звичаї, навколишнє середовище, державне управління, правову систему, криміногенну ситуацію тощо.

Перед тим як на основі концепції/«білої книги» законопроекту до Верховної Ради України буде внесено проект закону, така концепція/«біла книга» повинна бути направлена до відповідного парламентського комітету для обговорення і надання відповідного висновку, щодо неї мають бути проведені обговорення на етапі її підготовки ініціатором, а також у разі відповідного рішення профільного комітету, у разі потреби на базі комітету. Залежно від її змісту може вимагатися думка й інших державних органів, залучення експертів, висновки міжнародних організацій. *Окрема процедура та вимоги щодо підготовки та розгляду мають бути передбачені до законодавчих пропозицій / концепцій / «білих книг», які стосуються змін до Конституції.* Після обговорення

⁶⁷ Рекомендація № 2 / Доповідь та дорожня карта щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України, підготовлена Місією Європейського парламенту з оцінки потреб під головуванням Пета Кокса, Президента Європейського парламенту 2002-2004. – Вересень 2015-Лютий 2016. URL: <https://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20160301RES16508/20160301RES16508.pdf>; Біла книга як документ державної політики. Аналітичні матеріали у форматі Info Brief, підготовлені в рамках проекту, який реалізує Лабораторія законодавчих ініціатив в рамках Програми USAID «РАДА: відповідальність, підзвітність, демократичне парламентське представництво», що виконується Фондом Східна Європа. URL: https://radaprogram.org/sites/default/files/infocenter/publications/white_paper_as_state_policy_instrument.pdf

пакету документів у парламенті, переважно в комітетах, уряд вносить до концепції необхідні зміни та доповнення і лише після цього розробляє і вносить до парламенту законопроект.

Перевагою започаткування такого підходу до взаємодії уряду та комітетів парламенту в Україні забезпечить впровадження концепції законодавчого процесу «від початку до кінця». Такий підхід дозволяє розпочати обговорення положень законопроекту на ранніх стадіях його підготовки та розробки, що у свою чергу, по-перше, усуває подання дублюючих або великої кількості альтернативних ініціатив, по-друге, підвищує імовірність досягнення загального консенсусу щодо майбутнього законопроекту між політичними силами, по-третє, може усунути проблему подання великої кількості поправок, пропозицій до законопроекту, адже їх більша частина та дискусії можуть бути врегульовані на етапі обговорення концептуальних положень законопроекту до його реєстрації у парламенті,⁶⁸ також це дозволяє заздалегідь отримати та оцінити суспільну думку та позицію заінтересованих сторін щодо майбутнього законопроекту.

Закон **Литви** «Про основи правотворчості» передбачає правотворчу ініціативу, порядок її подання та розгляду (статті 4, 8), підготовку проекту правового акта на основі правотворчої ініціативи (статті 9-17). Правотворча ініціатива повинна подаватися щодо всіх правових актів, у тому числі й законопроектів, та розміщуватися у відкритому доступі в Інформаційній системі правових актів Канцелярії Сейму.

За реєстрацію законодавчих пропозицій у парламентах Литви і **Шотландії** відповідає той структурний підрозділ, що й за реєстрацію законопроектів, а саме:

Секретар Парламенту – Шотландія, Секретаріат засідань Сейму – Литва.

У **Великій Британії** є Міністерський комітет, який очолює міністр без портфеля. Цей Комітет приймає рішення щодо законодавчих пропозицій від різних міністерств, якщо вони суперечать одна одній. Цей процес дозволяє чітко забезпечувати, щоб до Парламенту подавалися лише найбільш пріоритетні законопроекти, які він має час розглянути і схвалити.⁶⁹

Влада має бути прозорою навіть щодо тих випадків, коли рішення приймається за відсутності реальних доказів.⁷⁰ Не варто сподіватися, що парламент має надати глибоку аналітику чи дані, проте відповідальністю Уряду є розробити та надати дані, на основі яких приймаються ті чи інші рішення – доступними та зручними для сприйняття.⁷¹ Важливою рекомендацією є необхідність системних публікацій даних, на основі яких розробляються Урядові законопроекти, а у випадках, коли такі дані відсутні, Уряд має надавати належне обґрунтування своїх законопроектів.⁷²

У **Швеції** запроваджено ретельний процес оцінки законопроекту до його схвалення. Часто орган виконавчої влади створює експертний комітет з розгляду законопроекту та визначає завдання його роботи. Звіт та рекомендації за результатами роботи комітету надаються зацікавленим партіям для зауважень. Після цього Уряд має дійти згоди щодо того, чи законопроект є дійсно потрібним.⁷³

68 Кокс с. 6

69 Пол Сілк, ЗАКОНОДАВЧИЙ ПРОЦЕС «ВІД ПОЧАТКУ ДО КІНЦЯ»: ПРИКЛАДИ КРАЩИХ МІЖНАРОДНИХ ПРАКТИК. – Рада за Європу, с. 6 – 7.

70 Q 16. URL: <http://data.parliament.uk/writtenevidence/committeeevidence.svc/evidencedocument/constitution-committee/legislative-process/oral/42695.html>

71 Written evidence from the Institute for Government, the Alliance for Useful Evidence and Senseabout Science (LEG0008). URL: <http://data.parliament.uk/writtenevidence/committeeevidence.svc/evidencedocument/constitution-committee/legislative-process/written/41104.html>

72 HOUSE OF LORDS, Select Committee on the Constitution, 4th Report of Session 2017-19, "The Legislative Process: Preparing Legislation for Parliament", 2017, Published by the Authority of the House of Lords. с. 11.

73 Пол Сілк, ЗАКОНОДАВЧИЙ ПРОЦЕС «ВІД ПОЧАТКУ ДО КІНЦЯ»: ПРИКЛАДИ КРАЩИХ МІЖНАРОДНИХ ПРАКТИК. – Рада за Європу, с. 6 – 7.

Концепція законопроекту – самостійний етап законотворчості, що являє собою викладення розгорнутого обґрунтування необхідності підготовки та прийняття конкретного закону та / або комплексних змін до законодавства. Концепція слугує визначенню цілей створення закону (вирішення певних проблем, правове регулювання відносин, які потребують такого регулювання, скасування наявних прогалин у праві, протиріч, великої кількості актів з одного й того ж питання) – аргументів, що свідчать про необхідність вдосконалення системи законодавства.

Ефективність конкретного закону суттєво залежить від якості концепції закону, оскільки помилкова концепція закону може не тільки не призвести до очікуваного результату нормативного правового регулювання конкретних суспільних відносин, а й спричинити більш негативні наслідки у правовому регулюванні.

Підготовка концепції є завжди доцільною, оскільки кожен закон має власний предмет правового регулювання, а також прийняття кожного закону тягне наслідки його дії: економічні, політичні, соціальні тощо. Очевидно, що різні за змістом та розміром законопроекти вимагають, відповідно, різних концепцій. Саме тому концепція законопроекту повинна готуватись під час розробки кожного законопроекту, навіть невеликого за змістом. Разом з тим, для великих, важливих законопроектів необхідною є підготовка більш об'ємних концепцій.

Отже, *концепція закону* є аналітичною нормативною моделлю з варіантами правової поведінки, приблизною структурою законопроекту, можливими наслідками та оцінкою ефективної дії закону. Схематично роботу над концепцією закону можна представити так: починаючи роботу над проектом закону, важливо обґрунтувати необхідність і доцільність його розробки, а саме:

- дослідити наявність проблеми, що потребує вирішення шляхом прийняття закону;
- обґрунтувати необхідність прийняття конкретного закону;
- визначити сутність і мету передбачуваного законодавчого регулювання, надати характеристику предмета і цілей майбутнього закону;
- проаналізувати чинне законодавство у цій сфері правового регулювання, ознайомитися з практикою його застосування;
- розглянути причини та умови достатньо ефективної дії норм, які належить скасувати або вдосконалити;
- узагальнити пропозиції вчених, представників державних установ, громадян та громадських об'єднань щодо поліпшення, зміни нормативно-правового регулювання у сфері предмета проєктованого закону, відповідні статистичні дані;
- проаналізувати передовий зарубіжний законотворчий досвід;
- розглянути загальновизнані норми і принципи міжнародного права, що діють у сфері предмета проєктованого закону;
- оцінити ступінь відповідності законопроекту основним положенням законодавства Європейського Союзу, у разі його належності за предметом правового регулювання до пріоритетних сфер адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу;
- спрогнозувати можливі наслідки дії майбутнього закону (економічні, політичні, соціальні, правові, екологічні, демографічні тощо);
- визначити обсяг матеріальних, фінансових та інших ресурсів, необхідних для реалізації майбутнього закону;
- навести основні положення і варіанти рішень;
- визначити та надати орієнтовну структуру закону.

Структура та значення концепції майбутнього законопроекту

Наразі, допоки відсутнє нормативне закріплення обов'язковості розробки концепцій законопроектів, відповідно, також існує вакуум єдиного правового регулювання її структури та елементів.

Концепція може бути дороговказом як для розробки майбутнього законопроекту, так і для ухвалення майбутнього закону. По-перше, ґрунтовно розроблена концепція стане основою для законопроекту та супровідних матеріалів, фактично її зміст переноситься у зазначені документи. По-друге, концепція відповідатиме на абсолютну більшість запитань, що виникатимуть під час розгляду законопроекту та демонструватиме якість підготовки законопроекту. Найголовніше, оскільки положення належно підготовленої концепції чітко показують, що для вирішення проблеми обрано правильний спосіб регулювання, що має наслідком зменшення концептуальних заперечень та критики під час розгляду законопроекту парламентом. Тому, доцільно під час реєстрації законопроекту клопотати перед Апаратом парламенту про розміщення на офіційній сторінці законопроекту підготовленої концепції, яка буде джерелом необхідної інформації про законопроект для усіх зацікавлених сторін та сприятиме правильному розумінню його положень.

У випадках, коли необхідною є розробка концепції закону та її включення до складу супровідних документів (а саме щодо найважливіших за змістом та обсягом проєктів законів (проєктів кодексів України, великих за змістом проєктів законів із очікуваною кількістю статей не менше ста, проєктів законів із значними за ступенем важливості регульованими та/або охоронюваними суспільними відносинами, проєктів законів, якими здійснюється систематизація законодавства тощо), така **концепція проєкту закону має включати:**

1. **аналіз чинного правового регулювання вказаної проблеми із викладенням аналізу нормативно-правової бази у відповідній сфері відносин, зазначаючи недоліки, суперечності у законодавстві;**
2. **обґрунтування пропорційності запропонованого законопроектом правового регулювання та обґрунтування необхідності або неможливості підзаконного регулювання;**
3. **аналіз пропозицій вчених, результатів опитування громадської думки (якщо такі проводилися), відповідних статистичних даних;**
4. **виклад бажаного впливу проєкту закону;**
5. **перелік заінтересованих сторін / груп заінтересованих сторін і правовідносин, які буде врегульовано законопроектом;**
6. **викладення відповідності запропонованого правового регулювання міжнародним зобов'язанням України;**
7. **орієнтовну структуру проєкту закону;**
8. **основні положення проєкту закону, який розробляється на основі публічно представленої правотворчої ініціативи;**
9. **наведення ключових організаційних заходів щодо підготовки законопроекту та його реалізації після прийняття.**

РОЗГЛЯД ЗАКОНОДАВЧОЇ ПРОПОЗИЦІЇ / КОНЦЕПЦІЇ ПАРЛАМЕНТОМ

Внесена законодавча пропозиція у формі концепції має бути надіслана до ВРУ та передана на розгляд комітету ВРУ, до предметів відання якого належить предмет відповідного правового регулювання. На базі профільного комітету має відбуватися розгляд відповідної пропозиції із залученням представників Уряду, також комітетом може бути ініційовано громадське обговорення ініціативи. За результатом такого розгляду та обговорень має бути прийнято висновок комітету щодо пропозиції, у якому має бути зазначено, чи є зазначена пропозиція актуальною, пріоритетною, чи має вона бути врахована під час планування законопроектної роботи парламенту та комітетів, Уряду, чи така ініціатива має бути об'єднана з іншою або відхилена із зазначенням відповідного достатнього обґрунтування.

У разі введення такої стадії законодавчого процесу, потребує перегляду обсяг повноважень комітетів ВРУ та порядку планування законопроектної роботи суб'єктів права законодавчої пропозиції.

Шотландія: Порядок розгляду Парламентом і комітетом Парламенту законодавчої пропозиції – правило 9.14 Регламенту Парламенту Шотландії

Парламентське бюро повинне, у найкоротший розумний строк після подання проєкту пропозиції, направити його до комітету, до компетенції якого належать питання, висвітлені у проєкті пропозиції (та може направити його в кілька таких комітетів – у випадку подання проєкту пропозиції разом із консультаційним документом).

Комітет протягом одного місяця може розглянути обґрунтування та ухвалити рішення:

- (а) про достатність зазначених членом Парламенту причин для непроведення громадського обговорення щодо проєкту пропозиції; або
- (b) про недостатність таких причин.

Остаточна пропозиція вноситься разом із:

- (а) стислим описом відповідей, отриманих у ході громадського обговорення (включно з будь-якими висновками, зробленими членом Парламенту на основі таких відповідей), і з копіями всіх відповідей; або
- (b) обґрунтуванням, поданим разом із проєктом пропозиції (або оновленою версією такого обґрунтування).

Остаточна пропозиція підлягає опублікуванню в Офіційному бюлетені разом із посиланням на стислий опис відповідей, отриманих у ході громадського обговорення, або (залежно від випадку) на обґрунтування, а також із прізвищами та іменами будь-яких членів Парламенту, які підтримали відповідну пропозицію.

Будь-який член Парламенту може повідомити Секретареві про свою підтримку остаточної пропозиції протягом періоду, що починається в день подання остаточної пропозиції та завершується через місяць (або в день відкликання пропозиції, розпуску Парламенту або внесення законопроекту, що вводить у дію відповідну пропозицію, якщо будь-яка з цих дат настане раніше).

Член Парламенту, який подав остаточну пропозицію, отримує право подати законопроект з метою введення її в дію, тільки якщо: (а) протягом встановленого періоду принаймні 18 інших членів Парламенту повідомили Секретареві про свою підтримку остаточної пропозиції; та до групи членів Парламенту, які підтримали остаточну пропозицію, входять члени принаймні половини політичних партій (або груп), представлених у Парламентському бюро; та (b) до завершення встановленого періоду Уряд Шотландії не зробив (або протягом указанного періоду

відмовився від свого права зробити) заяву про законодавчу ініціативу щодо введення в дію відповідної остаточної пропозиції.

Під здійсненням законодавчої ініціативи треба розуміти:

- (a) внесення законопроекту;
- (b) прийняття актів делегованого законодавства; або
- (c) підготовку проєкту статутного документа з пропозицією про прийняття актів делегованого законодавства.

15. Право на подання законопроекту з метою введення в дію остаточної пропозиції може бути здійснене тільки до настання першого дня засідання в червні (або у виняткових випадках за згодою Парламентського бюро – до останнього дня засідання у вересні) у календарному році, що передує року, у якому мають відбутися чергові загальні вибори до Парламенту Шотландії.

16. Пропозиція (проєкт або остаточна пропозиція) може бути в будь-який час відкликана членом Парламенту, який її подав.

17. У будь-який момент часу в роботі можуть перебувати не більше ніж дві пропозиції (проєкти або остаточні пропозиції) щодо законопроекту члена Парламенту, подані одним і тим самим членом Парламенту. Для цілей цієї частини, пропозиція вважається такою, що перебуває в роботі з дати подання проєкту пропозиції до (a) залишення без розгляду або відкликання пропозиції; або (b) прийняття, залишення без розгляду або відкликання законопроекту, поданого з метою введення її в дію.

Під час обчислення місячного строку, вказаного в цій частині, не враховується період, протягом якого Парламент був розпущений або не засідав понад 4 дні.

Якщо комітет ухвалить рішення про недостатність причин для непроведення громадського обговорення, вказаних членом Парламенту, пропозиція залишається без розгляду, якщо тільки відповідний член Парламенту протягом 2 місяців не подасть Секретареві консультаційний документ. У разі подання Секретареві консультаційного документа, Секретар повторно публікує проєкт пропозиції в Бюлетені, а Парламентське бюро направляє його до комітету або комітетів.

Член Парламенту, який подав проєкт пропозиції, може в будь-який час (у рамках тієї самої сесії) після: (a) завершення строку громадського обговорення; (b) завершення місячного строку, вказаного в частині 6; або (c) ухвалення комітетом рішення про достатність причин для непроведення громадського обговорення щодо проєкту пропозиції, вказаних членом Парламенту, подати Секретареві остаточну версію пропозиції (далі – остаточну пропозицію). Остаточна пропозиція не обов'язково повинна збігатися з проєктом пропозиції, але має бути значною мірою подібна до нього.

Робота із розробки законопроекту на основі схваленої законодавчої пропозиції має бути детально регламентована у Регламенті ВРУ, адже потребують визначення строки, впродовж яких парламент, Президент та Уряд мають розраховувати на внесення законопроекту, заінтересовані сторони мають бути готові до надання пропозицій до тексту законопроекту, комітети ВРУ мають враховувати схвалену пропозицію та очікуваний законопроект під час планування законопроектної роботи парламенту. Окремого регулювання потребуватимуть випадки подання схожих законодавчих пропозицій, можливість їх об'єднання, спільного доопрацювання тощо.

5.2. РОЗРОБКА ЗАКОНОПРОЄКТУ: ПЕРЕЛІК СУПРОВІДНИХ ДОКУМЕНТІВ ТА АНАЛІТИЧНА РОБОТА ІЗ ЇХ ПІДГОТОВКИ, ЄДИНІ ПРАВИЛА НОРМОПРОЄКТУВАННЯ

Після погодження законодавчої пропозиції / концепції проєкту закону або у разі, якщо рішення щодо розробки законопроєкту може відбуватися без попередньої підготовки та схвалення законодавчої пропозиції / концепції, суб'єкт законодавчої ініціативи має провести додаткову аналітичну роботу, підготувати текст проєкту закону та пакет необхідних супровідних документів до нього із подальшим внесенням законопроєкту і пакету супровідних документів до ВРУ на реєстрацію.

5.2.1. ОЦІНКА ВПЛИВУ

Однією із ключових ознак законодавчого процесу «від початку до кінця» є якісна аналітична робота та значна увага, як зазначалося раніше, етапу розробки самого політичного рішення, інструментом втілення якого є проєкт закону або проєкт іншого нормативно-правового акта. Зважаючи на системні недоліки законопроєктної роботи в Україні, критичним аспектом за удосконалення законодавчого процесу має бути врегулювання єдиних та чітких вимог якісної аналітичної роботи, яка має бути проведена на етапі до розробки та під час самої розробки проєкту закону та деяких проєктів нормативно-правових актів. Одним із таких інструментів є проведення **оцінки впливу** проєктів законів та нормативно-правових актів.

Основною проблемою в Україні є розробка та прийняття політичних рішень без достатньої інформації та даних, що їх обґрунтовують. З огляду на зазначене, оцінка впливу функціонує як інструмент допомоги під час прийняття рішень, а не як заміна політичної волі. Саме тому оцінка впливу здійснюється на ранньому етапі циклу політики прийняття рішень – до початку розробки проєкту акту із урахуванням сучасних підходів до розробки політичних рішень та їх впровадження.

Якщо стисло розглянути суть проведення оцінки впливу та можливість її повноцінного впровадження в Україні в законодавчому процесі та загалом у засадах правотворчої та нормотворчої роботи, варто зазначити, що підготовка до проведення оцінки впливу залежить від важливості впливу, який може спричинити ініціатива, від наявності належних та достовірних даних, результатів проведення консультацій, терміновості впровадження ініціативи тощо. Саме тому розробка будь-якого проєкту закону / окремих проєктів нормативно-правових актів має бути запланована заздалегідь із виділенням належного часу на підготовку оцінки впливу.

Україна одна із небагатьох країн Європи, в законодавчому процесі якої немає оцінки впливу. Натомість є лише політичний прогноз впливу акта, що фіксується у пояснювальній записці до законопроєкту та/або аналіз регуляторного впливу (здійснюється лише щодо проєктів законів/ підзаконних актів, що визнані такими, що мають вплив на господарські відносини, а також адміністративні відносини між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання). Однак оцінка впливу є ключовим початковим інструментом законодавчого процесу, адже допомагає особам, що приймають політичні рішення визначити чи регулювати і як найбільш ефективно врегулювати суспільні відносини. Належно підготовлена оцінка впливу допомагає згодом надати відповіді на більшість питань щодо законопроєкту на етапі його розгляду у парламенті.

В Україні суб'єктам права законодавчої ініціативи варто сприймати оцінку впливу законопроекту як безперервний процес, який дає можливість чітко визначити причини законодавчого втручання, визначити різні альтернативи рішень та досягнення мети, а також оцінити наслідки такого втручання у законодавче регулювання. У той же час оцінка впливу є інструментом розробки політики, яка допомагає визначити ймовірні негативні наслідки та переваги, а також відповідні ризики, які можуть мати вплив на суспільство, приватні організації, довкілля та інші сторони у довгостроковій перспективі.

Оцінка впливу визначається обов'язковою для проведення в таких країнах як Естонія, Фінляндія, Італія, Велика Британія, Чехія, Франція, Німеччина, Греція, Польщі, Швеція тощо. Наприклад, у Чехії, Німеччині, Греції, Угорщині, Латвії, Польщі, Швеції, Іспанії готуються оцінки впливу усіх типів проєктів нормативно-правових актів.

Що стосується поточної ситуації з проведення оцінювання наслідків прийняття проєктів законів в Україні – то суб'єктом права законодавчої ініціативи повинна проводитися оцінка регуляторного впливу⁷⁴ до подання проєкту закону на розгляд до Верховної Ради України. Інструмент «аналіз регуляторного впливу» упроваджений Законом України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» та, відповідно до його положень, аналіз регуляторного впливу – це документ, який містить обґрунтування необхідності державного регулювання шляхом ухвалення регуляторного акта, аналіз впливу, який справлятиме регуляторний акт на ринкове середовище, забезпечення прав та інтересів суб'єктів господарювання, громадян та держави, а також обґрунтування відповідності проєкту регуляторного акта принципам державної регуляторної політики. Отже, аналіз регуляторного впливу виконують лише щодо проєктів законів / підзаконних актів, які визнані такими, що мають вплив на господарські відносини, а також адміністративні відносини між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання.

Натомість, в більшості країн, які підтримують практику належного врядування, такий інструмент як аналіз регуляторного впливу відходить в минуле, та розвитку набуває більш якісний та комплексний інструмент інтегрованої оцінки впливу регулювання (Regulatory Impact Assessment – RIA), що включає в себе оцінку економічних, соціальних, екологічних, гендерних та інших наслідків та вважається однією з кращих практик розумного врядування

Така оцінка впливу, у першу чергу, є важливим інструментом прийняття політичних рішень, який базується на основі фактичних даних, оскільки передбачає системний підхід до критичної оцінки позитивних та негативних наслідків запропонованих та існуючих нормативних актів або альтернативи відмови від провадження нового регулювання. Відповідно до практики розумного врядування, будь-які пропозиції нормативного регулювання, незалежно від того, чи це закон, чи підзаконний акт, повинні готуватись на основі комплексного, ґрунтового аналізу, який допоможе управлінцям дати відповідь на 2 запитання:

1. Доцільно чи не доцільно впроваджувати нове регулювання для обраної сфери суспільних відносин?
2. Якими будуть потенційні економічні, соціальні та інші наслідки такого регулювання?

З точки зору удосконалення законодавчого процесу, важливо звернути увагу, що ще однією визначальною характеристикою процесу оцінки впливу є культура діалогу між владою та усіма зацікавленими особами, проведення консультацій із якими забезпечує зворотний зв'язок, що потребує додаткової

⁷⁴ Варто пам'ятати, що ця Концепція передбачає, що на практиці основним суб'єктом внесення проєктів законів на розгляд парламенту має бути саме Уряд.

роботи суб'єктів права законодавчої ініціативи. Консультації із заінтересованими особами повинні відбуватись на кожному із етапів підготовки оцінки впливу. При цьому, кожен наступний етап підготовки документа оцінки, а також його коротке резюме, відображає результати консультацій та, за можливості, змістовно корегується із урахуванням зворотного зв'язку зацікавлених осіб. Отже, відповідно до кращих практик і рекомендацій, *оцінка впливу загалом включає п'ять ключових кроків:*

- визначення проблеми;
- визначення мети;
- визначення різних опцій політичного рішення;
- дослідження оцінки впливу визначених опцій;
- порівняння опцій політичного рішення та обрання найкращого.

Суттю оцінки впливу проєкту законодавчого акта та / або проєкту нормативно-правового акта та / або політичного рішення є пошук найбільш ефективного та дієвого варіанту вирішення проблеми на основі емпіричних даних, заснованих на реальних доказах, дослідженнях та консультаціях, які супроводжуються раціональною оцінкою витрат на впровадження різних варіантів вирішення проблеми – обрання рішення політиками.

Загалом оцінка впливу має включати постановку проблеми, мету, опції вирішення проблеми, інформацію щодо наявних даних. У ЄС затверджується також експертна міждисциплінарна група, учасники якої будуть задіяні у підготовці оцінки впливу. Проведення оцінки впливу включає збір даних, проведення консультацій із заінтересованими сторонами. Оцінка впливу має бути так само належно розглянута, як і самі пропозиції щодо законодавчого врегулювання.⁷⁵ Важливо, аби навіть у випадках, коли ініціатива не отримує політичної підтримки вже на етапі її підготовки, у будь-якому разі розуміти, що оцінка впливу є необхідною, адже вона дасть відповідь у майбутньому, чому саме така ініціатива не була підтримана на політичному рівні, що покращує інституційну пам'ять та послідовність державної політики у ході зміни політичних циклів.

Належно підготовлена оцінка впливу допомагає згодом дати відповіді на більшість питань щодо проєкту закону на етапі його розгляду у парламентських комітетах та у пленарному залі.

Відповідно до практики кращого регулювання **ЄС**, підготовка оцінки впливу у середньому займає приблизно один рік.⁷⁶

Концепція/«біла книга» законопроєкту та законопроєкт повинні базуватися на оцінці впливу (regulatory impact assessment (ria)). Оцінка впливу проєкту акта запроваджена і функціонує в таких державах як **Канада, Нова Зеландія, Великобританія, Чехія, Естонія, Німеччина, Італія, Мексика.**

Оцінка впливу підвищила спроможність до операційного та стратегічного управління і в середині Європейської комісії. У той же час через складність та проблеми інституційної спроможності впровадження оцінки впливу у інших країнах-членах ЄС інколи засвідчує більш формальний підхід, тобто потрібен певний час та професіоналізм, аби така оцінка стала справжнім джерелом інформації для прийняття рішень,⁷⁷ а для окремих держав-членів ЄС постало питання відсутності аналітичної та інституційної спроможності підготовки оцінки впливу проєктів законодавчих актів.⁷⁸

⁷⁵ Better regulation toolbox, Chapter 2

⁷⁶ Better regulation toolbox, Chapter 2

⁷⁷ Julia Hertin, Andrew Jordan, John Turnpenny et al., "Rationalising the policy mess? Ex ante policy assessment and the utilisation of knowledge in the policy process", 41 Environment and Planning A (2009), pp. 1185 et seq.; Turnpenny et al., "Policy and politics of policy appraisal", supra note 14, at p. 5.

⁷⁸ John Turnpenny, Måns Nilsson, Duncan Russel et al., "Why Is Integrating Policy Assessment So Hard? A Comparative Analysis of the Institutional Capacities and Constraints", 51 Journal of Environmental Planning and Management (2008), pp. 759 et seq.

Важливим кроком розвитку системи вироблення рішень у ЄС стало створення у 2012 році Директорату з оцінки впливу (Impact Assessment Directorate) в Європейському парламенті, який почав з того часу переглядати документи з оцінки впливу, а також розробляти оцінку впливу *ad hoc* або з ініціативи Парламенту. У перший рік роботи цього Директорату було показано значний прогрес – фактичний тиск на Європейську комісію щодо вироблення кращої оцінки впливу. Впровадження такого інструменту не було легким, адже до цього у жодному з національних парламентів держав-членів не була протестована система оцінки впливу. У 2011 році за результатами впровадження незалежної оцінки впливу Європейський Парламент прийшов до висновку, що оцінка впливу значно покращує розробку актів під час повного циклу політики. У 2012 році Бюро Європейського парламенту був створений Директорат для оцінки впливу (Directorate for Impact Assessment and European Added Value). Колишній підрозділ з *ex-ante* був переведений до нової Дослідницької Служби Європейського парламенту.⁷⁹

За практикою країн, де підготовка оцінки впливу отримала належний розвиток, така оцінка впливу проєкту закону включає повну оцінку економічних, соціальних та екологічних наслідків. Розробник має забезпечити охоплення всіх відповідних пунктів.

Посібник із розробки законодавства Великої Британії визначає такі кроки, що мають бути здійснені під час проведення оцінки впливу і які варто використовувати й у законотворчій роботі суб'єктів права законодавчої ініціативи в Україні.

Послідність етапів проведення оцінки впливу законопроєкту/законодавчої пропозиції:

Крок 1:	Визначення проблеми
Крок 2:	Наведення бажаної мети законодавчого втручання
Крок 3:	Перелік та опис опцій / варіантів дій для досягнення зазначеної мети
Крок 4:	Безпосереднє визначення впливу (наприклад: економічного, соціального, екологічного)
Крок 5:	Проведення оцінки витрат та переваг у разі реалізації кожної із опцій, наведених у кроці 3
Крок 6:	Опис та аналіз аспектів застосування та подальшої реалізації законопроєкту / законодавчої пропозиції
Крок 7:	План проведення оцінки впровадження

Належна реалізація та рівень якості проведення кроку 7 є одним із визначальних для забезпечення законодавчого процесу «від початку до кінця». Етап перегляду вимагає оцінки впливу після імплементації законопроєкту, аби відобразити реальний вплив реалізованої політики та оцінити будь-які зміни щодо досягнення запланованих цілей політики. Не варто плутати цю стадію із оцінкою ефективності застосування законодавства, яка відноситься до оцінки належності імплементації передбачених норм, проте зараз мова йде про оцінку безпосереднього фактичного впливу законопроєкту на суспільні відносини та його зіставлення із запланованою метою законопроєкту, яка закладалася на етапі його розробки. За умови законодавчого процесу «від початку до кінця», розробка нового політичного рішення має бути обґрунтована зіставленням запланованого від законопроєкту впливу

⁷⁹ DIRECTORATE GENERAL FOR INTERNAL POLICIES, POLICY DEPARTMENT C: CITIZENS' RIGHTS AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS, CONSTITUTIONAL AFFAIRS, Best practices in legislative and regulatory processes in a constitutional perspective: the case of the European Union, In-Depth Analysis, 2015. 30 p., p. 14.

та фактичного впливу вже чинного закону. Отже, така оцінка після впровадження має спонукати до проведення оцінки впливу нового законопроекту / законопроектної пропозиції.

Відповідно до міжнародного досвіду, **майже в усіх спеціалізованих законах інших країн висвітлені питання оцінки впливу**. Оцінку впливу здійснює розробник. Можна виділити дві моделі врегулювання аспектів, самого процесу та викладення оцінки впливу. Перша модель – основні положення та питання проведення оцінки впливу зазначені в актах / законах про нормативно-правові акти (Бразилія, Сербія, Грузія, Австралія, Угорщина, Білорусь) чи в додатках до таких актів (Туреччина). Друга модель – передбачає, що питання проведення оцінки впливу визначаються Урядом (Киргизстан, Лаос, Естонія, Вірменія, Білорусь). У більшості держав йдеться саме про окремий тип аналізу – оцінку впливу (Киргизстан, Вірменія, Білорусь, Угорщина, Естонія, Австралія, Лаос, Туреччина, Бразилія). Проте є випадки, коли врегульовані питання окремих елементів оцінки впливу, які наявні в пояснювальній записці, і це більш відповідає сучасній практиці законодавчого процесу в Україні.

Оцінка впливу в більшості випадків є обов'язковим документом, проте результати оцінки впливу не є вирішальними. Більш того, із дослідження практики інших країн, доцільним є врегулювати винятки, коли проекти актів не підлягають проведенню оцінки впливу. Наприклад, питання державної таємниці, питання національної безпеки, незначні за регулюванням та більш технічні проекти нормативно-правових актів, екстренні документи або документи, прийняття яких впливає з документів, які вже погоджені / прийняті на вищому рівні (наприклад – міжнародні договори). Тематика оцінки впливу різниться: зазвичай це загальні фрази про фінанси (доходи/витрати), економіку, соціальні, екологічні наслідки.⁸⁰

Відповідно до закону «Про нормативні акти» Болгарії, який було оновлено у 2016 році, а отже, він є одним із найбільш актуальних серед країн ЄС: «Органи, що пропонують проекти нормативних актів, здійснюють оцінку впливу, якщо таке передбачене цим Законом. Оцінка впливу здійснюється *ex ante* (до прийняття нормативного акта) та *ex post* (після прийняття нормативного акта). Оцінка впливу визначає співвідношення між сформульованими цілями та очікуваними (досягнутими) результатами. Рада Міністрів затверджує своїм нормативно-правовим актом правила та порядок планування та проведення оцінки впливу стосовно проектів законів, кодексів та нормативно-правових актів, запропонованих Радою Міністрів. Обсяг та методологія проведення оцінки впливу визначені постановою, виданою Радою Міністрів. Попередня оцінка впливу може бути частковою та повною. Часткова попередня оцінка впливу повинна проводитися до розробки будь-яких проектів закону, кодексу чи виконавчого розпорядження Ради Міністрів. Повна попередня оцінка впливу проводиться в таких випадках:

1. під час розробки нових законів та кодексів;
2. під час розробки проектів нормативних актів, щодо яких часткова оцінка показала, що очікувані наслідки можуть бути значними.

Крім випадків, передбачених вище, повна попередня оцінка впливу може бути проведена будь-коли за рішенням органу, що пропонує проект нормативного акта...»

Розмірковуючи про недоліки законодавчого процесу в Україні у частині вимог щодо аналітичного обґрунтування проектів законів, варто зазначити, що схожі вади свого часу було ідентифіковано у Грузії. Саме тому доцільно розглянути короткі рекомендації, які були надані Грузії, що мають бути корисними і для України, спрямовані на удосконалення законодавчого процесу та якості політичних рішень.

⁸⁰ Короткий огляд міжнародного досвіду регулювання у сфері законодавства про закони або про нормативно-правові акти.

У 2015 році Офісом демократичних інституцій та прав людини ОБСЄ було проведено оцінку законодавчого процесу Грузії⁸¹, зокрема й інструменту оцінки впливу законопроектів. За результатами вказаної оцінки було зазначено, що у 2015 році в Грузії моделі або процедури для підготовки пояснювальних записок були або відсутні, або, навіть якщо міністерства й прийняли розпорядження з детальними інструкціями щодо подання необхідної інформації, вони належно не застосовувалися. Більше того, існуючі на той час форми пояснювальних записок не заповнювалися належним чином через брак часу та нерозуміння самої суті оцінки впливу загалом. Пояснювальні записки не надавали достатнього обґрунтування для ініціювання законопроекту. Оцінки впливу також не були їх частиною, хоча спостерігалися спроби їх введення.

Що стосується оцінки самої пояснювальної записки, то зазначалося про її значно вузький фокус. Як рекомендація було зазначено, що Уряд Грузії може розробити методологію та розширити межі проведення такої оцінки. Розробка зазначеної методології має відбуватися із урахуванням особливостей культури та державного управління Грузії. Як основу, рекомендовано було застосовувати рекомендації ОЕСР щодо проведення консультацій із стейкхолдерами,⁸² а також взяти до уваги Декларацію відкритого Уряду, видану Партнерством Відкритий Уряд,⁸³ до якого Грузія долучилася у 2011 році.

Одним із ключових аспектів впровадження належної оцінки впливу у законодавчому процесі було відзначено необхідність гарно тренованого штату фахівців в Уряді та парламенті, із єдиним розумінням уніфікованої методології проведення оцінки впливу, із конкретизованими механізмами її імплементації на практиці. *Розвиток спроможності* у цьому напрямі є головною передумовою успіху та оцінка впливу має бути імplementована крок за кроком з уніфікованим підходом. Існуюча практика проведення оцінки впливу має бути відкоригована із урахуванням таких критеріїв, зокрема:

- Прозорість;
- Публічна підзвітність;
- Залученість стейкхолдерів;
- Надійність отриманої інформації;
- Аналіз вартості;
- Навички залучених працівників.

Загальним висновком, за результатами оцінки законодавчого процесу Грузії, проведеного у 2015 році, є рекомендація щодо заміни існуючої практики на новий комплексний рамковий підхід, який застосовуватиметься уніфіковано. Оскільки проведення оцінки впливу є складовою законодавчого процесу, існує її взаємозалежність з іншими його стадіями. Так, покращена координація усіх залучених до законодавчого процесу забезпечує більше часу та можливостей для належного проведення оцінки впливу. Справедливо зауважити, що зазначені рекомендації є актуальними сьогодні і для України.

Відповідно до усталеної практики в Україні, найчастіше пояснювальна записка до проекту закону містить окремий пункт «Прогноз соціально-економічних, правових та інших наслідків прийняття акта», де і потрібно викласти обґрунтування необхідності прийняття законопроекту, цілей, завдань і основних його положень та місця в системі законодавства, обґрунтування очікуваних соціально-економічних, правових та інших наслідків застосування закону після його прийняття, інші відомості, необхідні для розгляду законопроекту.

81 OSCE ODIHR (Office for Democratic Institutions and Human Rights), Assessment of the Legislative Process in Georgia, Legis Paprt-Nr.: 256/2014 [YA]. https://www.legislationline.org/download/id/5843/file/256_Legis_Assessment_GEO_Jan_2015_en.pdf

82 OECD, „Background Document on Public Consultations” <http://www.oecd.org/mena/governance/36785341.pdf>

83 <http://www.opengovpartnership.org/about/open-government-declaration>

На жаль, найчастіше в пояснювальних записках більшості депутатських законодавчих ініціатив в пункті «Прогноз соціально-економічних, правових та інших наслідків прийняття акту» зазначається одне-два речення задля формального дотримання вимог Регламенту ВРУ.

Із урядовими законодавчими ініціативами ситуація краща на нормативному рівні, однак фактично також не здійснюється ґрунтовна оцінка впливу, яка ґрунтується на аналітичних, статистичних даних із урахуванням консультацій із заінтересованими сторонами. На практиці пояснювальні записки, прогнози впливу **реалізації акта на ключові інтереси заінтересованих сторін урядових законопроектів змістовно не містять** критичної оцінки позитивних та негативних наслідків **законопроекту, належного обґрунтування** варіанта вирішення проблеми на основі даних, заснованих на реальних доказах, дослідженнях та консультаціях.

Водночас неналежно підготовлена пояснювальна записка, що може **взагалі не містити жодної оцінки наслідків прийняття законопроекту, по суті, не може бути однозначною підставою для відмови у реєстрації проекту закону відповідно до положень чинного Регламенту ВРУ**.

Оскільки в Україні право законодавчої ініціативи належить Президентові України, народним депутатам України та Кабінету Міністрів України, переважна більшість проектів законів вносяться до Верховної Ради України народними депутатами, а не Кабінетом Міністрів України,⁸⁴ як було наведено вище у аналітиці статистичних даних щодо законодавчої роботи в Україні. Отже, доцільним є передбачити на законодавчому рівні необхідність розробки оцінки впливу проекту закону та її подання, як окремого супровідного документу до проекту закону, відсутність якого є підставою відмови в його реєстрації, розробити уніфіковану послідовну методологію проведення оцінки впливу, напрацювати якісну практику, провести системне навчання відповідальних фахівців.

Загалом у національному законодавстві України відсутній законодавчий акт / система актів, яким визначено єдині для всіх суб'єктів права законодавчої ініціативи правила щодо підготовки до розробки, безпосередньої розробки та нормопроєктування проектів законів, інших важливих нормативно-правових актів. Це не сприяє єдності правотворчої та нормотворчої практики, проте є однією із передумов розбалансованості правової системи, протиріч у судовій практиці, зменшує юридичну визначеність, прозорість розробки політики.

За таких обставин, найбільш логічним та послідовним є внесення змін до Регламенту Верховної Ради, якими **доповнити перелік супровідних документів**, що додаються до законопроекту, який вноситься на реєстрацію, окремим супровідним документом – **оцінкою впливу проекту закона, тобто**, прямо передбачити в Регламенті ВРУ обов'язковість наявності оцінки впливу як супровідного документу, а також, в подальшому внести зміни до деяких законів, включаючи Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності щодо **проведення комплексної оцінки впливу проектів законів**».⁸⁵

Водночас варто на законодавчому рівні врегулювати, що оцінка впливу має містити:

1. викладення альтернативних варіантів врегулювання суспільних відносин для досягнення мети законопроекту;
2. обґрунтування, обраного варіанта правового регулювання;
3. докладний опис оцінки економічного, соціального, екологічного, регуляторного гендерного та іншого очікуваного впливу;

⁸⁴ https://parlament.org.ua/2020/02/19/monitoring-zakonotvorchoyi-diyalnosti-verhovnoyi-rady-pershi-dvi-sesiyi-ih-sklykannya/#_ftn10

⁸⁵ Більш детально питання запровадження оцінки впливу, її особливості, досвід інших країн викладено у окремому аналітичному документі Офісу парламентської реформи Проекту ЄС-ПРООН з парламентської реформи, а саме: «Пропозиції щодо запровадження оцінки впливу та процесу її підготовки».

4. опис можливих шляхів правового коригування у разі виникнення правових ризиків, надзвичайних ситуацій тощо;
5. детальний опис очікуваних результатів реалізації закону, способів моніторингу та оцінки ефективності застосування закону.

Запровадження повноцінного механізму оцінки впливу у законодавчому процесі в Україні є також передумовою забезпечення законодавчого процесу «від початку до кінця» з точки зору належної реалізації подальшої оцінки ефективності застосування чинного законодавства. Адже наявність оцінки впливу щодо прийнятого закону дає в майбутньому змогу провести оцінку його застосування (post-legislative scrutiny)⁸⁶, зокрема щодо того, чи були досягнуті цілі, заради яких цей закон приймався. За відсутності якісно проведеної оцінки впливу на етапі розробки проекту закону, подальше обґрунтування необхідності внесення змін до нього не буде повноцінним.

5.2.2. НОРМОПРОЄКТУВАННЯ – ПІДГОТОВКА ТЕКСТУ ПРОЄКТУ ЗАКОНУ

З огляду на наведені вище статистичні дані щодо практики нормопроєктування в Україні, можливо стверджувати про численні помилки під час розробки тексту законопроекту, незалежно від того, яким саме суб'єктом права законодавчої ініціативи розроблено та внесено проект закону. Під час обговорення та розробки кроків удосконалення законодавчого процесу в Україні важливо розглянути можливість розвитку більш досконалої системи правил підготовки текстів законопроектів. Так, за 1 квартал 2020 року у рамках проведення правової експертизи проектів нормативно-правових актів Міністерством юстиції надано 643 висновки. Водночас частка **законопроектів із усіх, щодо яких ідентифіковані проблеми, подано із невідповідністю вимогам нормопроєктувальної техніки** складає **89% (378 законопроектів із 424)**. Невідповідність текстів проектів нормативно-правових актів вимогам нормопроєктувальної техніки є найпоширенішою помилкою в Україні.

У багатьох країнах сталої демократії поширеною практикою є розробка законопроектів спеціальними підрозділами централізовано фахівцями із спеціальною освітою, навичками в Апараті ВРУ та/або в Уряді, які займаються написанням законопроектів, розробкою поправок до чинного законодавства з чітким дотриманням вимог правил та усталеної практики нормопроєктування. Важливо, що першою ланкою забезпечення сталих правил нормопроєктування та стандартів є відповідні фахові органи у складі Уряду, які працюють у взаємодії із парламентом. Саме тому під час удосконалення законопроектної роботи суб'єктів права законодавчої ініціативи в Україні важливо розглянути взаємодію урядів та парламентів інших країн щодо розробки законопроектів спеціальними фахівцями.

За загальною практикою, у **Великій Британії** нормопроєктування законопроекту розпочинається після того, як надані відповідні інструкції від профільних департаментів та коли законопроект виділено час у законодавчій програмі, а також коли політичний зміст законопроекту отримав колективне погодження (collective agreement). Після цього інструкції щодо нормопроєктування надсилаються до Парламентської Ради.⁸⁷

У складі Уряду Великої Британії функціонує Комітет зі справ парламенту та законодавства. Секретаріат зі справ парламенту та законодавства є частиною Секретаріату економічних та внутрішніх справ в Уряді. Зазначений Секретаріат є секретаріатом Комітету зі справ парла-

⁸⁶ За інформацією Організації економічного співробітництва та розвитку, станом на 2017 рік лише 40% держав-членів Організації вказують на результати оцінки застосування закону під час прийняття нових законів чи зміни існуючого закону.

⁸⁷ Guide to Making Legislation, Cabinet Office, UK, July 2017, para 3.7; 3.8.

менту та законодавства та надає підтримку та поради лідеру Палати Громад щодо перевірки законодавчих пропозицій (у тому числі й пропозицій щодо змін до законодавства). Також надає поради Міністрам щодо законодавчої програми.⁸⁸

У **Франції** за підготовку законопроекту відповідають експерти з міністерств. Потім вони проходять правову перевірку. У країні ухвалено докладний посібник для авторів законопроектів із практичними порадами щодо написання максимально якісного законодавства.

У **Португалії** при керівництві Парламенту створена служба, яка відповідає за якість законопроектів та їх відповідність чинному законодавству.

У **Швеції** створено Раду з питань законодавства, до складу якої входять судді з Верховного суду та Вищого адміністративного суду. Її завдання – забезпечувати відповідність законопроектів положенням Конституції та чинному законодавству. Аналогічна процедура діє і в **Нідерландах**.⁸⁹

Офіс Парламентського Радника (Office of the Parliamentary Counsel) утворений та функціонує у **Великій Британії**, його спеціалізацією є розробка законопроектів⁹⁰ та до його складу входять 50 юристів та 10 осіб для підтримки адміністративних функцій.

Серед головних функцій такого Офісу є:

- Нормопроєктування урядових законопроектів;
- Надання порад та консультацій щодо парламентських процедур та Регламенту Парламенту;
- У разі, якщо НПА вносить зміни до прийнятих парламентом актів, Офіс здійснює їх перегляд;
- Консультаційна підтримка Уряду з конституційних та інших юридичних питань;
- Проведення навчання та тренінгів щодо нормопроєктування.

Офіс парламентського радника (the Australian Office of Parliamentary Counsel)⁹¹ функціонує у **Австралії** та **Новій Зеландії** – Офіс парламентського радника Нової Зеландії (the New Zealand Parliamentary Counsel Office)⁹². Вони є схожими до моделі відповідного офісу у Великій Британії.

Офіс парламентського радника у Австралії здійснює такі функції:

- Нормопроєктування проектів законодавчих актів;
- Публікація законів та ведення Федерального реєстру законодавства;
- Організація та безпосереднє проведення тренінгів з нормопроєктувальної техніки;
- Складання та видання освітніх та тренінгових матеріалів, посібників з нормопроєктування, шаблонів та усталених форм законопроектів (Drafting templates)⁹³.

У Новій Зеландії Офіс парламентського радника реалізує такі завдання як:

- Нормопроєктування актів парламенту, які вносить Уряд, і актів Уряду;
- Публікація законів в офіційному бюлетені та на вебсайті <http://www.legislation.govt.nz/>

88 Guide to Making Legislation, Cabinet Office, UK, July 2017, para 1.9; Перелік усіх комітетів Уряду: <https://www.gov.uk/government/publications/the-cabinet-committees-system-and-list-of-cabinet-committees>

89 Пол Сілк, ЗАКОНОДАВЧИЙ ПРОЦЕС «ВІД ПОЧАТКУ ДО КІНЦЯ»: ПРИКЛАДИ КРАЩИХ МІЖНАРОДНИХ ПРАКТИК. – Рада за Європу, с. 6 – 7.

90 <https://www.gov.uk/government/organisations/office-of-the-parliamentary-counsel/about>

91 <https://www.opc.gov.au/>

92 <http://www.pco.govt.nz/>

93 <https://www.opc.gov.au/drafting-resources>

Водночас Офіс парламентського радника Нової Зеландії є підпорядкованим Генеральному прокурору Нової Зеландії⁹⁴, який, у свою чергу, є членом Уряду, відповідальним за правову роботу в Уряді⁹⁵.

У **Канаді**, якщо ініціатором законопроекту є Уряд, законопроект готується профільним міністерством разом із фахівцями Міністерства юстиції. При цьому співробітники Міністерства юстиції мають бути долучені на самому початку розробки законопроекту і супрооджують роботу над законопроектом до його схвалення парламентом.⁹⁶ Зазначеним підрозділом Міністерства юстиції Канади є Департамент законодавчих послуг (Legislative Services Branch),⁹⁷ утворений у 1962 році та який складається із 200 фахівців. Цей Департамент залучено до розробки усіх законопроектів за винятком законопроектів у сфері оподаткування, які відносяться до компетенції Міністерства фінансів.⁹⁸ До головних обов'язків, окрім розробки урядових законопроектів та аналізу федеральних НПА, надання юридичних консультацій, Департамент відповідає за гармонізацію законодавства, займається підготовкою поправок до законопроектів на етапі після внесення їх до парламенту, а також протягом усіх стадій проходження законопроектом процедур у парламенті.

Процес розробки законопроектів має бути першим етапом дієвого цифрового процесу законотворчості, щоб відповідні електронні документи використовувалися пізніше під час розгляду законопроектів у парламенті, а також після їх ухвалення. Одним з лідерів у цій сфері є **Естонія** (так само, як і в інших галузях електронного урядування).

У **Польщі** утворений та функціонує Урядовий центр законотворчості, який підпорядкований Раді Міністрів. Серед основних функцій такого центру є координація законопроектної роботи Ради Міністрів, адже кожен ініціатор законопроекту в Уряді презентує концепцію законопроекту на засіданні Уряду Польщі. У разі схвалення концепції, вона передається Урядовому центру для розробки відповідного законопроекту спільно із відомством, яке є ініціатором законопроекту. Водночас, у разі виникнення юридичних питань, питань щодо нормопроєктування, вони виносяться на розгляд Правничої комісії, утвореної Урядовим центром законотворчості. Така комісія розглядає законопроект щодо його відповідності нормопроєктувальній техніці та стандартам.

Особливої уваги в Україні потребує робота із постійного удосконалення та уніфікації практики розробки проєктів нормативно-правових актів, у тому числі й проєктів законів. Важливим є постійне дослідження та систематизація типових помилок нормопроєктування, перегляду та оновлення правил нормопроєктування, розробки та офіційного закріплення єдиних правил нормопроєктування щодо проєктів законів із вимогою їх постійного удосконалення відповідно до сучасних вимог. Особливої уваги заслуговує методологічна робота й підтримка правильного нормопроєктування розробників проєктів актів, якщо такими актами відбувається наближення

94 <http://www.pco.govt.nz/role-of-attorney-general/>

95 <https://dpmc.govt.nz/cabinet/portfolios/attorney-general>

96 <http://www.justice.gc.ca/eng/rp-pr/cp-pm/about-aprop/index.html#how>

«Once Cabinet has decided what new laws should be introduced during a session of Parliament, work begins on preparing bills (drafts of proposed laws). When the subject in question is the responsibility of a department other than Justice, specialists in that department work with Justice lawyers, who provide the legal expertise to draft the bill. Justice is consulted in the early stages of the work and continues to be involved through each step, from obtaining Cabinet approval to drafting – and redrafting – the bill until it is enacted by Parliament. At that point, it becomes part of the law of the land, and is referred to as an “act” (also known as a “statute”)»

97 <https://www.canada.ca/content/dam/pco-bcp/documents/pdfs/fed-acts-eng.pdf>

98 <http://www.justice.gc.ca/eng/rp-pr/cp-pm/eval/rep-rap/13/lb-dsl/p2.html>

права щодо ЄС. Доцільним є формування чіткого понятійно-категорійного апарату у сфері правотворчості, розробка типових шаблонів різних проєктів нормативно-правових актів.

Зазначена робота має проводитися за умови узгодженої взаємодії та діалогу усіх суб'єктів права законодавчої ініціативи, системного підвищення кваліфікації відповідальних за розробку проєктів актів фахівців, вчасного оновлення відповідних правил та навчальних програм, єдиного розуміння викладених правил та практики їх застосування.

5.2.3. ПЕРЕЛІК СУПРОВІДНИХ ДОКУМЕНТІВ, ВИМОГИ ЩОДО ЗМІСТУ ТА ОФОРМЛЕННЯ

Окрім єдиних правил нормопроекткування та фахового забезпечення цієї роботи серед усіх суб'єктів права законодавчої ініціативи, ключовим елементом удосконалення законодавчого процесу в Україні, який заслуговує особливої уваги під час дискусії про впровадження законодавчого процесу «від початку до кінця» має бути зміна підходів та вимог до супровідних документів до проєкту закону. Хоча питання оцінки впливу законопроектів вже було викладене вище, проте значного удосконалення потребують й інші супровідні документи до проєктів законів та правила щодо їх підготовки та викладення, а саме: до їхнього переліку та змісту, якості їхньої підготовки, оформлення, а також одночасно мають бути переглянуті та деталізовані у Регламенті ВРУ правила їх перевірки під час реєстрації, чітко зазначені випадки, за яких співробітники Апарату ВРУ мають право відмовити у реєстрації внесеного законопроекту у разі невідповідності вимогам внесеного законопроекту та пакету супровідних документів до нього, у тому числі й переглянути строки, протягом яких має відбутися реєстрація законопроекту – аби такі строки були достатніми для перевірки супровідного пакету документів, адже вкрай важливим елементом законодавчого процесу «від початку до кінця» є передзаконодавчий/дозаконодавчий контроль/дослідження (pre-legislative scrutiny), а критичною стадією попередження «законодавчого цунамі» є момент перевірки відповідності проєктів законів та супровідних документів до них у парламенті.

Беручи до уваги досвід Естонії, Литви, Шотландії, Німеччини⁹⁹, можливо визначити вимоги до структури супровідних документів до проєктів законів та їх підготовки. Також для України на початкових етапах корисним може бути затвердження зразків супровідних документів до законопроектів з відповідними поясненнями щодо їх заповнення у якості додатків до профільних законів / Регламентів ВРУ, КМУ. Така практика є поширеною в Білорусі й Молдові¹⁰⁰ та доводить свою ефективність щодо єдиних підходів до розробки проєктів законів.

Вимоги до супровідних документів до законопроекту в Естонії

(параграф 92 Регламенту Рійгікогу)

До законопроекту чи проєкту постанови **додається пояснювальний меморандум**, в якому зазначаються причини внесення або подання законопроекту чи проєкту постанови.

Законопроекти щодо міжнародних угод подаються разом з текстом угоди естонською та іноземною мовою. Якщо оригінальний текст міжнародної угоди складений іноземною мовою, також подається естонський переклад тексту угоди.

⁹⁹ Manual for Drafting Legislation, published by the Federal Ministry of Justice of Germany 3rd revised edition, 2008. URL: http://www.bmjv.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/RechtsdurchsetzungUndBuerokratieabbau/HandbuchDerRechtsfoermlichkeit_eng.pdf?__blob=publicationFile&v=4

¹⁰⁰ Закон Республики Молдова «О нормативных актах». Monitorul Oficial/ 12.01.2018. Nr. 7-17. Стаття № 34; Закон Республики Беларусь «О нормативных правовых актах». 17.07.2018. № 130-3. URL: <http://pravo.by/document/?guid=3871&p0=H11800130>

Вимоги до супровідних документів до законопроєкту у Литві

(стаття 135 Регламенту Сейму; Шотландія – Правило 9.3 Регламенту Парламенту)

Законопроєкт, поданий до Сейму, за винятком законопроєкту, поданого громадянами Литовської Республіки відповідно до права, наданого Конституцією, **супроводжується пояснювальною запискою, що повинна містити таке:**

- 1) причини розроблення проєкту, завдання та цілі підготовленого проєкту;
- 2) назви/імена ініціаторів законопроєкту (установ, осіб або уповноважених громадянами представників) та осіб, відповідальних за розроблення законопроєкту;
- 3) чинну нормативно-правову базу, що регулює питання, які розглядаються в законопроєкті;
- 4) передбачені положення правового регулювання та очікувані позитивні результати;
- 5) результати оцінювання очікуваного впливу на правове регулювання (за умови що таке оцінювання повинне бути проведене під час розроблення законопроєкту та його результати не надані в окремому документі), можливі негативні наслідки ухваленого закону та заходи, що повинні бути вжиті, щоб уникнути цих наслідків;
- 6) інформацію про вплив ухваленого закону на злочинність та корупцію;
- 7) інформацію про вплив виконання закону на умови ведення бізнесу та розвиток бізнесу;
- 8) інформацію про місце закону в правовій системі, нормативно-правові акти, що повинні бути ухвалені, чинні нормативно-правові акти, що повинні бути змінені або скасовані після ухвалення поданого проєкту;
- 9) інформацію про відповідність законопроєкту вимогам Закону про державну мову, Закону про систему законодавства та оцінку означень, що використовуються в проєкті, та термінів, що стосуються означень, у порядку, визначеному Законом про банк термінів та нормативно-правовими актами, ухваленими на виконання цього Закону;
- 10) інформацію про відповідність законопроєкту положенням Європейської конвенції про захист прав і основних свобод людини та документам Європейського Союзу;
- 11) назви органів, що повинні ухвалити підзаконні акти, якщо це необхідно для виконання закону, та строки їх ухвалення;
- 12) суму коштів державного, муніципальних бюджетів та інших державних фондів, що будуть витрачені або заощаджені під час виконання закону (кошториси надаються на наступний рік та наступні після нього три роки);
- 13) оцінку та висновки професіоналів, отримані під час розроблення законопроєкту;
- 14) ключові слова законопроєкту, необхідні для включення цього проєкту в інформаційно-пошукову систему, в тому числі поняття та розділи тезауруса Eurovoc;
- 15) інші обґрунтування та пояснення, які ініціатори вважають необхідними.

Ініціатори проєктів законів або будь-якого іншого нормативно-правового акта, що підлягає ухваленню Сеймом, **додають до пояснювальної записки таке:**

- 1) **порівняльну версію поданого проєкту змін до закону** чи будь-якого іншого нормативно-правового акта, що підлягає ухваленню Сеймом, де відображається суть змін, запропонованих проєктом, за винятком випадків, коли поданий проєкт є новою редакцією закону чи будь-якого іншого нормативно-правового акта, що підлягає ухваленню Сеймом;
- 2) **постатейну таблицю еквівалентності**, що показує еквівалентність нормативно-правових актів Європейського Союзу, що імплементуються, та законопроєкту, якщо цей законопроєкт імплементує правові норми актів Європейського Союзу.
- 3) **результати оцінювання очікуваного впливу правового регулювання**, якщо таке оціню-

вання повинне проводитися під час розроблення проєкту закону чи будь-якого іншого нормативно-правового акта, що підлягає ухваленню Сеймом, і його результати не відображені в пояснювальній записці.

Законопроєкт за необхідності супроводжується законопроєктом про процедуру виконання цього закону. Законопроєкт супроводжується **проєктами інших нормативно-правових актів, що підлягають ухваленню Сеймом**, які змінюють або скасовують чинні нормативно-правові акти та які повинні бути ухвалені після набуття чинності поданим проєктом.

У Шотландії законопроєкт вноситься разом із **письмовим висновком, підписаним Головою**, в якому: (а) вказується, чи належать, на думку Голови, положення законопроєкту до законодавчої компетенції Парламенту; та (б) якщо, на думку Голови, будь-які положення не належать до законодавчої компетенції, вказуються відповідні положення та причини такого висновку.

Законопроєкт вноситься разом із **письмовим висновком, підписаним членом Парламенту, що вніс такий законопроєкт**, у якому вказується, що, на думку такого члена Парламенту, положення законопроєкту належать до законодавчої компетенції Парламенту.

Законопроєкт вноситься разом із **фінансовим меморандумом**, у якому вказуються найточніші розрахункові значення адміністративних витрат, витрат на забезпечення дотримання законодавства та інших витрат, які можуть виникнути на основі положень законопроєкту, найточніші розрахункові строки, протягом яких очікується виникнення вказаних витрат, а також межі похибок відповідних розрахунків. У фінансовому меморандумі мають окремо зазначатися витрати, які покладаються на: (а) Уряд Шотландії; (б) місцеві органи влади; та (с) інші органи, осіб і суб'єктів господарювання.

Законопроєкт вноситься разом із **пояснювальними записками**, у яких об'єктивно узагальнюються вплив кожного положення законопроєкту (якщо відповідні положення потребують пояснень або коментарів) і надається інша необхідна або корисна інформація для пояснення впливу законопроєкту.

До урядового законопроєкту також додається **політичний меморандум**, у якому вказуються:

- (а) політичні цілі законопроєкту;
- (б) чи розглядалися альтернативні способи досягнення відповідних цілей і, якщо так, чому був прийнятий підхід, описаний у законопроєкті;
- (с) консультації (за наявності), які проводилися щодо таких цілей і способів їх досягнення або щодо змісту законопроєкту, а також стислий опис результатів таких консультацій; та
- (д) оцінка впливу (за наявності) законопроєкту на рівні можливості, права людини, острівні громади, місцеве самоуправління, сталий розвиток і будь-які інші питання, що, на думку міністрів Шотландії, мають важливе значення.

Законопроєкт члена Парламенту повинен, а законопроєкт комітету може супроводжуватися політичним меморандумом.

До законопроєкту, який містить будь-які положення щодо віднесення видатків до Консолідованого фонду Шотландії, додається звіт, підписаний Генеральним аудитором Шотландії (далі – звіт Генерального аудитора), у якому наводяться висновки Генерального аудитора Шотландії щодо доцільності таких видатків.

Законопроєкт може бути внесений без одного або кількох супровідних документів, які вимагаються відповідно до цього правила, тільки за згодою Парламенту.

I. Стадія розробки законопроекту у Великій Британії (до моменту його розгляду парламентом): Забезпечення слоту у законодавчій програмі (на етапі, коли ще немає тексту законопроекту, але є ініціатива).

- Міністри не оголошують про початок роботи над законопроектом, поки їх законодавчу ініціативу не включено до розкладу майбутньої сесії парламенту (такі ініціативи загалом включаються до промови Монарха (Queen's speech) перед парламентом на початку сесії, до цього моменту міністри можуть зазначати *лише стандартний wording*, що вони мають законодавчий намір «коли це дозволить робочий час парламенту» (when parliamentary time allows).
- Створення команди, яка буде розробляти законопроект (bill team), до складу якої входить менеджер законопроекту. Команда та менеджер призначаються, коли визначено слот для законопроекту в законодавчій програмі.
- Колективна угода профільного Урядового комітету від Комітету з питань справ парламенту та законодавства щодо законопроекту (collective agreement). Після цього інструкції щодо нормопроєктування надсилаються до Парламентської Ради. Така колективна угода вимагається на стадіях: виділення слоту у законодавчій програмі; публікації проекту закону; перед представленням законопроекту та погодженням фінального тексту; а також щодо будь-яких змін у законопроекті, якщо вони мають місце після представлення законопроекту.
- Видача інструкцій Парламентській раді щодо нормопроєктування законопроекту;
- Підготовка пояснювальних записок, які мають бути готові під час надання на погодження законопроекту до Урядового комітету з питань парламентських справ та законодавства, мають бути погоджені Клерком із законодавства обох Палат. Фінальний проект пояснювальних записок має бути готовий хоча б за два дні до передачі тексту законопроекту. Пояснювальні записки мають бути відповідно доопрацьовані після того, як законопроект передається із першої Палати парламенту до другої, а також нові пояснювальні записки можуть знадобитися щодо змін, коли законопроект повертається до першої Палати на розгляд.
- Пояснювальні записки мають містити аналіз територіального застосування законопроекту, а також, чи стосуються положення законопроекту питань, які мають розроблятися в інших місцях Великобританії. (English votes for English laws).
- Юридичні радники профільного департаменту до моменту представлення законопроекту мають підготувати юридичний меморандум для комітету з питань парламентських справ та законодавства щодо співвідношення законопроекту із Європейською конвенцією з прав людини.
- Департамент-розробник законопроекту має також врахувати інші юридичні питання. Раніше – питання відповідності праву ЄС.
- Оцінка впливу, яка загалом вимагається до кожного законопроекту регуляторного характеру, який стосується приватного сектору, громадських організацій, державної служби. Фінальна оцінка впливу має бути надана під час погодження представлення законопроекту та має бути оприлюднена разом із текстом законопроекту та іншими супровідними документами.
- Згода із адміністраціями тих областей, де є делегований орган, який має законодавчу компетенцію. Шотландія, Уельс, Північна Ірландія – з ними має відбутися першочерговий контакт департаменту, який розробляє законодавчу ініціативу щодо впливу такої ініціативи.
- Департаменти-розробники законопроекту повинні врахувати, який ступінь парламентського контролю буде відповідним для будь-яких делегованих повноважень у

законопроекті, і скласти меморандум про делеговані повноваження для Комітету з питань законодавчих справ та законодавства, обґрунтовуючи включення будь-яких делегованих повноважень та вирішуючи будь-які проблеми, які можуть бути порушені. Особливу увагу має бути приділено будь-яким повноваженням «Генріха VIII» ('Henry VIII' power)(повноваження щодо внесення змін до первинного законодавства за допомогою вторинного законодавства), якщо такі положення закладаються у законопроекті. Меморандум про це має бути опубліковано під час першого представлення законопроекту Палаті громад.

- Вивчення впливу законопроекту на залежні території Корони (the Bailiwicks of Jersey, the Bailiwick of Guernsey, which includes Alderney and Sark, and the Isle of Man).
- Визначення, чи потрібна згода Королеви чи Принца Уельсу (Queen's or Prince of Wales' consent).
- До моменту отримання колективної угоди має також бути отримана двостороння угода із Казначейством її Величності (**HM Treasury Minister**) щодо будь-яких ініціатив, які стосуються оподаткування, оподаткування нової діяльності.
- Департаменти повинні визначити наслідки законодавчої ініціативи для Парламенту, якщо вони є. Сфери регулювання, де можуть виникнути подібні питання, включають зайнятість, охорону здоров'я та безпеку, правозастосовчі режими, права в'їзду, ліцензування, рекламування, укладання договорів, аспекти громадського порядку кримінального права. Якщо є наслідки для парламенту, очікується, що відомства дадуть можливість органам палат надати коментарі щодо пропозицій на ранній стадії.
- Публікація законопроекту. Передбачається, що Уряд зобов'язаний опублікувати якомога більше законопроектів для передзаконодавчого контролю (pre-legislative scrutiny). Початкова згода комітету з питань парламентських справ та законодавства необхідна для опублікування проекту, як правило, в рамках щорічного раунду відбору законодавчих ініціатив до законодавчої програми. Як тільки підготовка та нормопроєктування законопроекту досягне прогресивного етапу, відбувається пошук згоди включення до плану попереднього законодавчого контролю (pre-legislative scrutiny), а потім відбуваються домовленості з органами Палат парламенту. Коли законопроект буде готовий до публікації, він повинен бути направлений до Комітету з питань парламентських справ та законодавства для дозволу, а також супровідний меморандум, пояснювальні записки, оцінка впливу та меморандум з правових питань.
- Команді законопроекту буде запропоновано зробити дуже короткий внесок у виступ Королеви та супровідну заяву прем'єр-міністра, які проголошуються на початку парламентської сесії, а також більш детальний матеріал, який слід включити до брифінгу. (Станом на 2012 рік, виступ Королеви зазвичай проводиться щорічно навесні.)
- Команди законопроектів повинні підготувати стратегію парламентського поводження із законопроектом та більш широку стратегію поводження із зацікавленими сторонами / ЗМІ відповідно у співпраці з відомчою прес-службою.
- Коли законопроект готовий до внесення, його слід направити до Комітету з питань парламентських справ та законодавства із супровідним меморандумом, пояснювальними записками, оцінкою впливу, меморандумом з правових питань, стратегією парламентського поводження та меморандумом про делеговані повноваження. Комітет зазвичай збирається, щоб погодити внесення законопроекту. Для включення змін до законопроекту після його внесення необхідне подальше затвердження зазначеного Комітету, хоча такі зміни повинні бути зведені до мінімуму.

Проаналізувавши досвід Естонії, Литви, Шотландії, Грузії, Болгарії¹⁰¹ **можна запропонувати такий перелік супровідних документів до проєкту закону:**

Пояснювальна записка, яка має містити:

1. **загальну інформацію про проєкт закону із зазначенням: проблеми та мети, яку вирішує законопроект, суті проєкту закону;**
2. **відповідність плану законопроектної роботи Верховної Ради та пріоритетності розгляду законопроекту;**
3. **відповідність міжнародно-правовим зобов'язанням України:**
 - двостороннім та багатостороннім угодам та договорам держави, у тому числі положенням Європейської конвенції про захист прав і основних свобод людини;
 - у сфері європейської інтеграції;
 - зобов'язанням держави щодо приєднання до міжнародних організацій;
4. **інформацію про консультації, проведені в процесі підготовки проєкту закону, із зазначенням державних, недержавних та/або міжнародних організацій (установ), експертів, які взяли участь у підготовці проєкту закону, якщо такі були;**
5. **інформацію про місце закону в правовій системі, нормативно-правові акти, що повинні бути ухвалені, чинні нормативно-правові акти, що повинні бути змінені або скасовані після ухвалення поданого проєкту;**
6. **назви органів, що повинні ухвалити підзаконні акти, якщо це необхідно для виконання закону, та строки їх ухвалення;**
7. **перелік авторів законопроекту та осіб, відповідальних за розроблення законопроекту;**
8. **інші обґрунтування та пояснення, які ініціатори вважають необхідними.**

До законопроекту, проєкту іншого акта, який вноситься на реєстрацію, **окрім супровідної записки, також обов'язково мають додаватися:**

1. пропозиція щодо кандидатури доповідача на пленарному засіданні;
2. оцінка впливу із обґрунтуванням очікуваного економічного, соціального, екологічного та іншого впливу, що відбуватиметься внаслідок реалізації відповідного законопроекту, а також наведенням відповідного розрахунку та сценарію прогнозування наслідків прийняття запропонованого проєкту за умови, що такі дані підготовлено під час розробки законопроекту;
3. **обґрунтування очікуваних фінансових наслідків прийняття проєкту закону із зазначенням:**
 - джерел фінансування необхідних витрат, пов'язаних із прийняттям проєкту

101 Law of Bulgaria On Normative Acts. Promulgated, State Gazette No. 27/3.04.1973, amended and supplemented, SG No. 34/3.05.2016, effective as of 4.11.2016. [Електронний ресурс] // Режим доступу: https://www.legislationline.org/download/id/8118/file/Bulgaria_law_normative_acts_1973_am2016_en.pdf; Riigikogu Rules of Procedure and Internal Rules Act [RT I 2007, 44, 316 - entry into force 14.07.2007] [Електронний ресурс] // Режим доступу: [https://www.parliament.scot/Parliamentaryprocedureandguidance/SOEd05Rev07201909.pdf](https://www.riigiteataja.ee/en/eli/518112014003/consolidate/current; Rules for Good Legislative Practice and Legislative Drafting, passed by Government of the Estonian Republic 22.12.2011 No. 180. [Електронний ресурс] // Режим доступу: https://www.riigiteataja.ee/en/eli/508012015003/consolidate#; Standing Orders of the Scottish Parliament, 5th Edition, 7th Revision (September 2019). Published by the Scottish Parliamentary Corporate Body [Електронний ресурс] // Режим доступу: <a href=); Seimas of the Republic of Lithuania Statute, passed 17 February 1994 No I-399 (As last amended on 27 September 2018 - No XIII-1509). - Vilnius. [Електронний ресурс] // Режим доступу: [https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/e495a6e2b60611e5be9bf78e07ed6470?jfwid=1clcwotcgl; Law of Georgia On Normative Acts, passed 22 October 2009 No 1876 - IIS. - Tbilisi. \[Електронний ресурс\] // Режим доступу: <https://matsne.gov.ge/en/document/download/90052/12/en/pdf>](https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/e495a6e2b60611e5be9bf78e07ed6470?jfwid=1clcwotcgl; Law of Georgia On Normative Acts, passed 22 October 2009 No 1876 - IIS. - Tbilisi. [Електронний ресурс] // Режим доступу: https://matsne.gov.ge/en/document/download/90052/12/en/pdf)

закону;

- впливу проєкту закону на дохідну та видаткову частини державного бюджету або зазначенням про відсутність такого впливу, якщо реалізація законопроєкту, проєкту іншого акта не впливає на показники бюджету;
 - нових фінансових зобов'язань держави;
 - очікуваних фінансових результатів проєкту закону для заінтересованих осіб;
 - порядку (принципів) визначення розміру податків, мита чи інших форм зборів згідно із проєктом закону (відповідні кошториси додаються);
4. проєкт закону щодо змін, які необхідно внести до інших законів, якщо вони потрібні для реалізації положень поданого законопроєкту після його прийняття або про такі зміни зазначається в розділі «Перехідні положення» законопроєкту, який вноситься.
 5. порівняльна таблиця до законопроєкту про внесення змін до законів, яка містить редакцію відповідних положень (статей, частин, пунктів, абзаців тощо) чинного закону та нову його редакцію з урахуванням запропонованих змін, **за винятком випадків, коли поданий проєкт є новою редакцією закону;**
 6. концепція законопроєкту, у визначених цією статтею випадках;
 7. постатейна таблиця відповідності законопроєкту зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції та праву Європейського Союзу (acquis EC);
 8. погодженням з відповідними органами виконавчої чи судової влади, якщо законопроєкт, проєкт іншого акта вноситься за погодженням з відповідними органами виконавчої чи судової влади.
 9. копія протоколу засідання Кабінету Міністрів України, на якому було прийнято рішення про подання проєкту закону, якщо законопроєкт є законодавчою ініціативою Кабінету Міністрів України.

5.3. ПРОВЕДЕННЯ КОНСУЛЬТАЦІЙ ЩОДО НОВОЇ ЗАКОНОДАВЧОЇ ІНІЦІАТИВИ / КОНЦЕПЦІЇ ПРОЄКТУ ЗАКОНУ / ПРОЄКТУ ЗАКОНУ

Важливо забезпечити доступ громадськості до процесу розробки та прийняття законів шляхом законодавчого закріплення положень про необхідність громадського обговорення (публічних консультацій щодо) законотворчих ініціатив, концепцій/«білих книг» законопроектів та зареєстрованих у Верховній Раді України проєктів законів. Способи проведення громадських обговорень/публічних консультацій доволі різноманітні (громадське обговорення/публічні консультації за допомогою глобальної мережі «Інтернет» на сайті відповідного державного органу чи інформаційного порталу; парламентські слухання, комітетські слухання; в засобах масової інформації тощо), а тому держава повинна сама визначитися щодо них.

Кращі практики законотворчості зазвичай передбачають проведення відкритих та прозорих консультацій перед визначенням остаточного тексту законопроектів. Зацікавлених осіб та організацій запрошують брати участь у консультаціях та сприяють їм у цьому.

В Україні у 2016 році було запущено «[Портал громадського обговорення законопроектів](#)». На цьому етапі він є одним із сервісів Електронного кабінету громадянина на офіційному вебсайті ВРУ, поряд з іншими сервісами: звернення громадян, електронні петиції, портал відкритих даних, законодавство України.

Ресурс розроблений у тому числі на виконання рекомендації 22 Доповіді та дорожньої карти щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України¹⁰²: «22. Відповідно до Плану заходів «Відкритий парламент», необхідним є забезпечення права громадян України коментувати законопроекти, які зареєстровані у ВРУ та є предметом громадського обговорення (з використанням, серед іншого, WEB-інтерфейсу та новітніх IT-засобів)».

У ході обговорення законопроектів на Порталі, зареєстровані користувачі мають можливість надати:

«- будь-якому складникові проєкту як загальну оцінку, тобто висловити свою згоду або незгоду з ним, так і додати власний коментар, зауваження, пропозицію або редакцію за допомогою запропонованої форми.

- підтримати коментар, зауваження чи пропозицію інших користувачів.»¹⁰³

З часу його запуску на ресурсі опубліковано лише **27 законопроектів**, зокрема **5** – протягом роботи ВРУ IX скликання, в той час як кількість прийнятих законопроектів є значно вищою..

1206 *Проект Закону про засади державної політики у сфері європейської інтеграції* (оцінило 12 осіб).

2105 *Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо оптимізації процедур фінансового контролю у сфері запобігання корупції)* (оцінило 7 осіб).

2203 *Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обмеження спільної роботи близьких осіб* (оцінило 4 особи).

¹⁰² Доповідь та дорожня карта щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України, підготовлена Місією Європейського парламенту з оцінки потреб під головуванням Пета Кокса, Президента Європейського парламенту 2002 – 2004.

¹⁰³ <https://itd.rada.gov.ua/services/pubd/Info/Index>

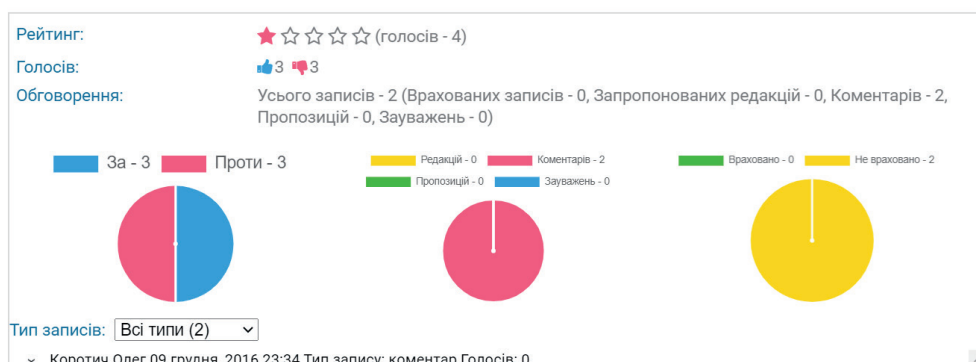
Результати обговорення

Відібрати за рубриками	Відібрати за комітетами	Загальна популярність	↓ За датою
1206 Проект Закону про засади державної політики у сфері європейської інтеграції		Рейтинг: ☆☆☆☆☆ Голосів: 4 8	▼
2105 Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо оптимізації процедур фінансового контролю в сфері запобігання корупції)		Рейтинг: ☆☆☆☆☆ Голосів: 5 2	▼
2203 Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обмеження спільної роботи близьких осіб		Рейтинг: ☆☆☆☆☆ Голосів: 3 1	▼

Станом на липень 2021 року обговорення усіх 27 законопроектів завершено та лише **4 комітети із 23** скористалися цією можливістю, у свою чергу у ВРУ VIII скликання – **5 з 27**.

На ресурсі розміщується статистична інформація про результати такого обговорення, відповідно до якої за час роботи ресурсу **жодного «врахованого запису» немає**, проте не надається жодної додаткової інформації за результатами обговорення (і чи проведено такі обговорення) пропозицій на засіданнях комітетів.

Результати обговорення тексту документа в цілому



До розробки такого ресурсу, можливість коментування законопроектів надавалася окремими парламентськими комітетами на їх вебресурсах (до прикладу, на сайті Комітету з євроінтеграції).

З досвіду використання, попри важливість і актуальність вказаного ресурсу, на жаль, на сьогодні Портал не виконує повною мірою покладених на нього завдань щодо обговорення та коментування законопроектів громадянами.

Варто також враховувати, що громадяни часто критично ставляться до інструменту консультацій та мають суміви щодо його ефективності, у випадках, коли немає чітких правил врахування результатів таких консультацій, особливо, щодо законопроектів, які мають широкий суспільний резонанс.

Для того, щоб запобігти цій критиці, необхідно:

- забезпечити достатньо часу для проведення належного процесу консультацій;
- гарантувати спрощене подання інформації, яка була б зрозумілою не лише фахівцям у вказаній сфері. До прикладу, подання короткого опису законопроекту, надання інформа-

ції щодо очікуваних наслідків законопроекту, використання закритого типу питань тощо. Саме тому у Великій Британії відбувається перша публікація законопроекту разом із супровідними документами, у тому числі із оцінкою впливу;

- забезпечити інклюзивність процедури проведення процедури консультацій та враховувати потреби різних груп населення;
- доступ до консультацій повинні мати всі зацікавлені сторони, цей доступ має забезпечуватися у тому числі нестандартними способами;
- органи влади мають реально бути налаштованими дослухатися до думок зацікавлених сторін та відкрито обговорювати їх;
- важливо продумати, як саме має використовуватися будь-який онлайн-інструмент у законодавчому процесі (у тому числі й наявний у ВРУ): яким чином обираються законопроекти до обговорення, процедура опублікування, процедура збору та аналізу інформації, надання зворотного зв'язку та опублікування результатів тощо;
- правила проведення консультацій та обговорень мають бути прозорими, зрозумілими та уніфікованими як щодо законопроектів, які розробляє Уряд, так і щодо законопроектів, підготовлених іншими суб'єктами права законодавчої ініціативи.

Парламент **Іспанії** дотримується положень закону про прозорість, які стосуються усіх державних органів країни. На вебсайті Парламенту підкреслюється, що прозорість є однією з його особливих рис.¹⁰⁴

Данія має тривалу традицію відкритості у прийнятті суспільно важливих рішень. Коли пропонується новий законопроект, сторонам, яких він стосується, зазвичай дають можливість висловити свою думку щодо нього. Такі консультації зазвичай проводяться перед формальним поданням законопроекту до Парламенту. Консультації проводяться із групами інтересів, представниками бізнес-середовища та звичайними громадянами.¹⁰⁵

Приклади ініціатив, які заохочують електронну участь осіб та груп меншин у законотворчому процесі: regulations.gov у **США**, osale.ee в **Естонії** та edemocracia.camara.gov.br у **Бразилії**.¹⁰⁶

Особливо ефективним способом є оприлюднення проєктів законодавства під час консультацій. У 2015 р. Уряд **Великої Британії** оприлюднив законопроект про зміни до Конституції щодо статусу Уельсу. Під час консультацій законопроект отримав чимало критики на свою адресу. У результаті цього, завдяки, зокрема, профільному міністру, документ був переписаний, а його положення були поліпшені.¹⁰⁷

Ще одним ключовим елементом удосконалення системи та правил проведення консультацій щодо законопроектів, є чітке вирішення моменту, коли такі консультації та у якому обсязі можуть відбуватися, адже у сучасному світі визнаним фактом є те, що важливість залучення парламенту до роботи над підготовкою законопроекту ще до моменту його внесення до парламенту є не менш важливою, ніж стадія підготовки законопроекту до розгляду після того, як його внесено до парламенту. Саме тому значна увага має бути приділена тому, наскільки парламент має спроможність та до якого ступеня заохотити та вплинути на роботу міністрів щодо підготовки законопроекту.¹⁰⁸

¹⁰⁴ Пол Сілк, ЗАКОНОДАВЧИЙ ПРОЦЕС «ВІД ПОЧАТКУ ДО КІНЦЯ»: ПРИКЛАДИ КРАЩИХ МІЖНАРОДНИХ ПРАКТИК. – Рада за Європу, с. 6 – 7.

¹⁰⁵ Пол Сілк, ЗАКОНОДАВЧИЙ ПРОЦЕС «ВІД ПОЧАТКУ ДО КІНЦЯ»: ПРИКЛАДИ КРАЩИХ МІЖНАРОДНИХ ПРАКТИК. – Рада за Європу, с. 6 – 7.

¹⁰⁶ Пол Сілк, ЗАКОНОДАВЧИЙ ПРОЦЕС «ВІД ПОЧАТКУ ДО КІНЦЯ»: ПРИКЛАДИ КРАЩИХ МІЖНАРОДНИХ ПРАКТИК. – Рада за Європу, с. 6 – 7.

¹⁰⁷ Пол Сілк, ЗАКОНОДАВЧИЙ ПРОЦЕС «ВІД ПОЧАТКУ ДО КІНЦЯ»: ПРИКЛАДИ КРАЩИХ МІЖНАРОДНИХ ПРАКТИК. – Рада за Європу, с. 6 – 7.

¹⁰⁸ https://publications.parliament.uk/pa/ld201719/ldselect/ldconst/27/2706.htm#_idTextAnchor028, para 43 ; Constitution Committee, Parliament and the Legislative Process (14th Report, Session 2003–04, HL Paper 173).

Що стосується різних стадій проведення консультацій щодо законопроекту, то дієвим прикладом може бути така послідовність проведення консультацій, що також є рекомендованою у парламенті Великобританії:

Досвід Великої Британії

1. Неформальні консультації зі стейкхолдерами протягом всього часу розробки політики (проте із урахуванням того, що самовизначення стосовно того, з ким проводити консультації може значно негативно вплинути на об'єктивність політичних рішень)¹⁰⁹;
2. Формальні консультації щодо зелених та білих книг (законодавчих пропозицій);
3. Неформальні консультації із стейкхолдерами під час нормопроєктування – безпосередньої підготовки тексту закону;
4. Формальні консультації щодо підготовленого законопроекту.¹¹⁰

Правильно проведені та організовані публічні консультації вимагають не лише належної законодавчої бази, а й технічних спроможностей, методик, алгоритмів, навички збору та обробки даних, їх тлумачення, порядку та ступеня врахування результатів консультацій, а також інструментів звітування про результати проведених комунікацій, інколи, із обґрунтуванням неврахування окремих важливих позицій заінтересованих сторін.

Щодо стану розвитку законодавчого регулювання цього питання, то у 2016 році Міністерством юстиції був підготовлений законопроект «Про публічні консультації» та направлений для надання думки до ОБСЄ/ОДІПЛ. Відповідно до висновку ОБСЄ/ОДІПЛ цей законопроект містить багато позитивних аспектів, які відповідають міжнародним стандартам та кращим практикам. Законопроект визначено перелік принципів проведення публічних консультацій, у той же час, незважаючи на запровадження законопроектом відповідальності за порушення порядку проведення публічних консультацій, система санкцій була б більш ефективною, якби супроводжувалася чіткими процедурами та визначеними обов'язками. Більше того, система моніторингу та оцінки публічних консультацій була б вдосконалена, якби вона була розширена і передбачала моніторинг, який проводитиме незалежний орган, а також зосереджуватиметься на впровадженні регламентів та процедур. Загалом ОБСЄ/ОДІПЛ надано 10 ключових рекомендацій до законопроекту для подальшого його вдосконалення, серед яких:

- додати посилання на принцип неупередженості та недискримінації до переліку принципів, передбачених законопроектом;
- гарантувати, що передбачені необхідні фінансові та людські ресурси, які б забезпечили ефективну організацію та проведення консультаційних процесів;
- призначити державний орган, відповідальний за координацію стандартизації та вдосконалення процедур публічних консультацій;
- *запровадити зобов'язання виконавчої влади у співпраці з Верховною Радою підготувати та опублікувати піврічний або річний план прийняття законів;*
- забезпечити, щоб громадськість мала достатній час для надання коментарів щодо проекту акта, уточнивши, що запропонований мінімальний строк подання пропозицій становить 15 робочих днів (без урахування вихідних та свят);
- продовжити термін зберігання консультаційних документів принаймні до п'яти років;

109 <http://data.parliament.uk/writtenevidence/committeeevidence.svc/evidencedocument/constitution-committee/legislative-process/written/40894.html> , MillionPlus—Written evidence (LEG0004) 'Creating Good Law', The Office of the Parliamentary Counsel describe "good law" as "law that is: necessary; clear; coherent; effective; [and] accessible.

110 <https://publications.parliament.uk/pa/ld201719/ldselect/ldconst/27/2706.htm#footnote-197>, para 46.

- запровадити процедуру перегляду незалежним органом у випадках, коли нормативно-правові акти приймаються за допомогою прискореної процедури;
- гарантувати, що будь-які санкції проти посадових осіб органів державної влади, відповідальних за проведення публічних консультацій, є чіткими і пов'язані з конкретними діями.¹¹¹

На сьогодні в Україні відсутнє системне чинне законодавство щодо порядку організації та проведення публічних консультацій стосовно законодавчих ініціатив, яке є критичним для забезпечення якісного законодавчого процесу «від початку до кінця». Проте наразі у Верховній Раді України зареєстровано проєкт Закону № 4254 «Про публічні консультації», суб'єктом права законодавчої ініціативи якого є Уряд, яким пропонується комплексно врегулювати питання проведення суб'єктами владних повноважень публічних консультацій з питань формування та реалізації державної, регіональної політики, вирішення питань місцевого значення, підготовки проєктів стратегічних та програмних документів (концепцій, стратегій, програм, планів заходів тощо), нормативно-правових актів для узгодження публічних та приватних інтересів.

З огляду на роботу, яка проводиться із розробки законодавства у цій сфері, сьогодні, ключовою є розробка відповідно до кращих світових практик та включення уніфікованих правил щодо проведення публічних консультацій до Регламенту ВРУ, які мають детально розкривати положеннях щодо ініціювання, порядку прийняття рішення, організації, порядку врахування результатів публічних консультацій щодо законопроєкту, порядку визначення кола тих, з ким мають бути проведені відповідні консультації, звітування за результатами консультацій. Те саме стосується і уніфікованого врегулювання цього питання у рамках НПА, якими регламентовано законотворчу діяльність усіх суб'єктів права законодавчої ініціативи – народних депутатів України, Президента України, Уряду України. Також єдині підходи до проведення консультацій мають бути запроваджені й на інших «рівнях» правотворчості, наприклад, під час розробки нормативно-правових актів органами місцевого самоврядування.

З метою дієвості інструменту публічних консультацій, за їх результатами суб'єкт владних повноважень має готувати та оприлюднювати звіт з інформацією про всі заходи, проведені в рамках публічних консультацій, отримані відповіді, результати їх опрацювання та врахування. Також мають бути передбачені та забезпечені належні фінансово-економічні, матеріально-технічні, адміністративно-організаційні, людські, часові та інші необхідні ресурси для проведення публічних консультацій. Важливо визначити центральний орган виконавчої влади, який буде відповідати за координацію стандартизації та вдосконалення публічних консультацій. У той же час мають бути прямо визначені випадки, коли суб'єкт владних повноважень у терміновому порядку без проведення публічних консультацій може розпочинати розробку проєктів актів. Наприклад, щодо актів з питань запобігання виникненню надзвичайних ситуацій, ліквідації їх наслідків, з інших питань, пов'язаних з виникненням загрози життю, здоров'ю, свободі, безпеці людини, інших питань, визначених законодавством. Інформація щодо необхідності прийняття проєкту акта без проведення публічних консультацій з відповідним обґрунтуванням має оприлюднюватися разом з проєктом відповідного акта.

111 OSCE/Office for Democratic Institutions and Human Rights, Opinion on the draft law of Ukraine "On Public Consultations", Warsaw, 1 September 2016; Opinion-Nr.: GEN-UKR/295/2016 [ET].

5.4. ВНЕСЕННЯ ЗАКОНОПРОЄКТУ, ЙОГО РЕЄСТРАЦІЇ В ПАРЛАМЕНТІ, ПЕРЕВІРКА СУПРОВІДНИХ ДОКУМЕНТІВ, РОЗГЛЯД ПОГОДЖУВАЛЬНОЮ РАДОЮ, ВКЛЮЧЕННЯ ДО ПОРЯДКУ ДЕННОГО

Згадуючи проблему «законодавчого цунамі» в Україні, важливо зрозуміти першочергові причини та інституційні недоліки у роботі парламенту, через які неможливо уникнути цього явища сьогодні.

Однією із ключових стадій законодавчого процесу, від якої залежить подальша доля законопроєкту – це його реєстрація підрозділом Апарату ВРУ із одночасною перевіркою вимог до оформлення законопроєкту та супровідних документів до нього.

На сьогоднішній день, виходячи із даних, наведених у розділі щодо стану справ у сфері законопроєктної роботи в Україні, можливо зробити припущення, що повноцінно не працюють «фільтри відсіювання» неналежно підготовлених та оформлених законопроєктів на етапі їх реєстрації, адже:

- законопроєкт та супровідні документи до нього перевіряються лише на відповідність формальним критеріям, закріпленим у Регламенті ВРУ (які є вкрай загальними та не деталізованими, дозволяють зловживання);
- структурний підрозділ Апарату ВРУ, відповідальний за реєстрацію законопроєктів не здійснює (навіть первинну загальну) аналітичну оцінку змісту законопроєкту та супровідних документів до нього, у тому числі і у випадках, коли деякі недоліки підготовки супровідних документів є очевидними;
- повідомляється про непоодинокі випадки, коли працівники Апарату ВРУ не можуть відмовити народним депутатам у реєстрації законопроєкту, який не відповідає вимогам Регламенту, через тиск на відповідальних співробітників Апарату та відсутність механізмів його попередження;
- час, відведений Регламентом ВРУ на перевірку законопроєкту та супровідних документів до нього, не є достатнім.

З огляду на зазначені вище проблеми, можна визначити, що така ситуація спричинена відсутністю на законодавчому рівні більш чітких вимог до супровідних документів, закріплення їх форми, стандартів викладення інформації, що дозволяє обґрунтовувати законопроєкти загальними описовими фразами без обґрунтування емпіричними даними. Також відсутні й більш деталізовані правила перевірки внесеного проєкту закону та пакету супровідних документів до нього. Ніяк не врегульовано ситуацію спілкування співробітників Апарату із суб'єктом права законодавчої ініціативи, яким, наприклад, внесено законопроєкт. Доцільним може бути законодавче врегулювати заборони присутності народного депутата України, його помічників, представників інших суб'єктів права законодавчої ініціативи у момент перевірки співробітниками Апарату ВРУ внесеного законопроєкту, аби мінімізувати вплив на співробітників Апарату.

Естонія: Колегія Парламенту приймає рішення про початок розгляду законопроєкту або проєкту постанови протягом трьох робочих днів з моменту внесення законопроєкту чи проєкту постанови, а у **Шотландії** у «найкоротший розумний строк».

В **Іспанії** є служба, яка проводить оцінку законопроєктів відповідно до правил внутрішнього розпорядку та приймає рішення про їхню прийнятність чи неприйнятність.

У **Великій Британії** рішення про відповідність конкретного законопроєкту вимогам та положенням приймає секретаріат Парламенту (що у кінцевому підсумку покладається на повноваження спікера).¹¹²

112 Пол Сілк, ЗАКОНОДАВЧИЙ ПРОЦЕС «ВІД ПОЧАТКУ ДО КІНЦЯ»: ПРИКЛАДИ КРАЩИХ МІЖНАРОДНИХ ПРАКТИК. – Рада за Європу, с. 6 – 7.

Рекомендації щодо зазначених стадій законодавчого процесу були надані і у «**Доповідь та дорожній карті щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України**, підготовленої Місією Європейського парламенту з оцінки потреб під головуванням Пета Кокса, Президента Європейського парламенту 2002–2004 рр»¹¹³:

#3 Реєстрація тих законопроектів, які відповідають вимогам статті 92 Регламенту ВРУ та супроводжуються **достовірними (*credible* – правдоподібними, реальними, належними)** пояснювальною запискою та фінансово-економічним обґрунтуванням

(*дотримана відповідність законопроектів принципам бюджетної нейтральності, конституційності, відповідності зобов'язанням в рамках Угоди про асоціацію тощо*).

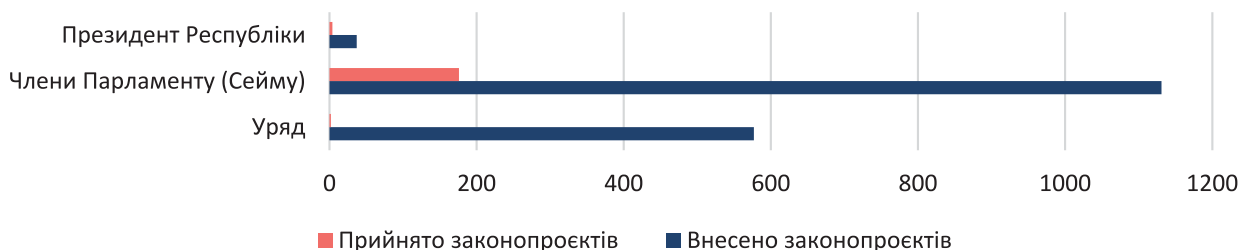
#4 Апарат ВРУ повинен проводити **ґрунтовний аналіз кожного запропонованого** законопроекту на предмет уникнення дублювання (або суперечності) з чинним національним законодавством. У реєстрації **повинно бути відмовлено** у разі невідповідності законопроекту формі та вимогам, встановленим статтями 90 та 91 Регламенту ВРУ.

#5 У структурі Апарату ВРУ повинен бути **створений окремий підрозділ** з питання дотримання положень Регламенту ВРУ, **перевірки усіх законопроектів на предмет відповідності** нормам Регламенту ДО офіційної реєстрації.

... новостворений відділ має стати **незалежним експертним центром** щодо застосування Регламенту, працівники якого діятимуть без страху чи прихильності, будуть незалежними у реалізації своїх повноважень, надаватимуть Голові ВРУ поради в межах своєї компетенції **матимуть право звернення до Комітету з питань Регламенту** та організації роботи Верховної Ради України. Діяльність такого відділу з питань дотримання регламенту повинна мати консервативний, а не політичний характер...

Розглядаючи передумови, які спричиняють в Україні явище «законодавчого цунамі», та стадію внесення та реєстрації законопроекту як одну із можливих ключових стадій законодавчого процесу, яка має попереджувати зазначене негативне явище, цікаво переглянути співвідношення внесених та прийнятих законопроектів за 2019 рік у парламентах інших країн Європи за суб'єктами права законодавчої ініціативи.

Співвідношення внесених та прийнятих законопроектів парламентом Литви (Сеймом) протягом 2019 року за суб'єктами права законодавчої ініціативи



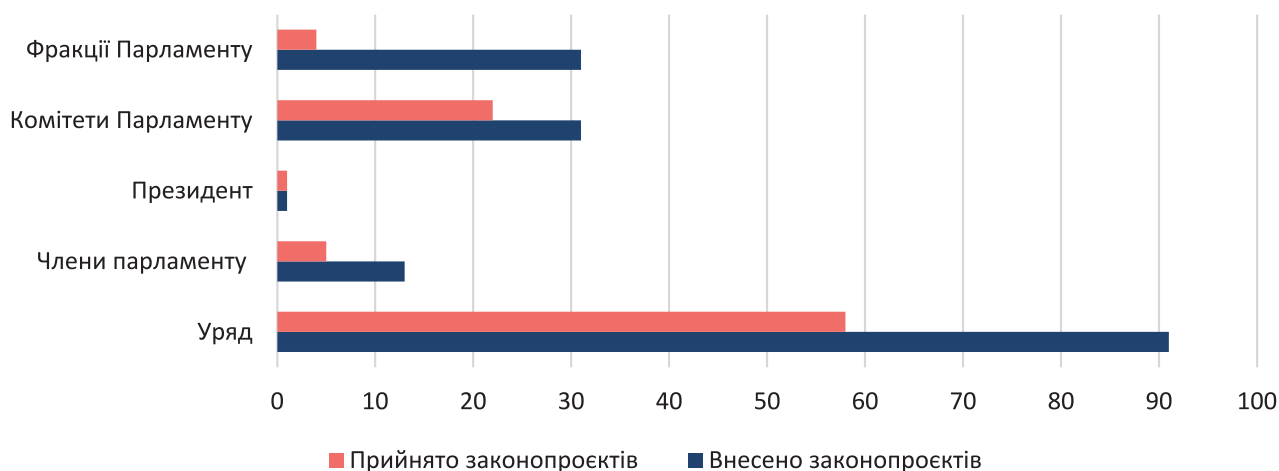
114 115

¹¹³ Доповідь та дорожня карта щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України. (Підготовлена Місією Європейського парламенту з оцінки потреб під головуванням Пета Кокса, Президента Європейського парламенту 2002–2004 рр. (вересень 2015 – лютий 2016); Європейський парламент, 2016. URL: <http://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20160301RES16508/20160301RES16508.pdf>

¹¹⁴ Стаття 68 Конституції Литовської Республіки.

¹¹⁵ http://www3.lrs.lt/dokpaieska/forma_e.htm

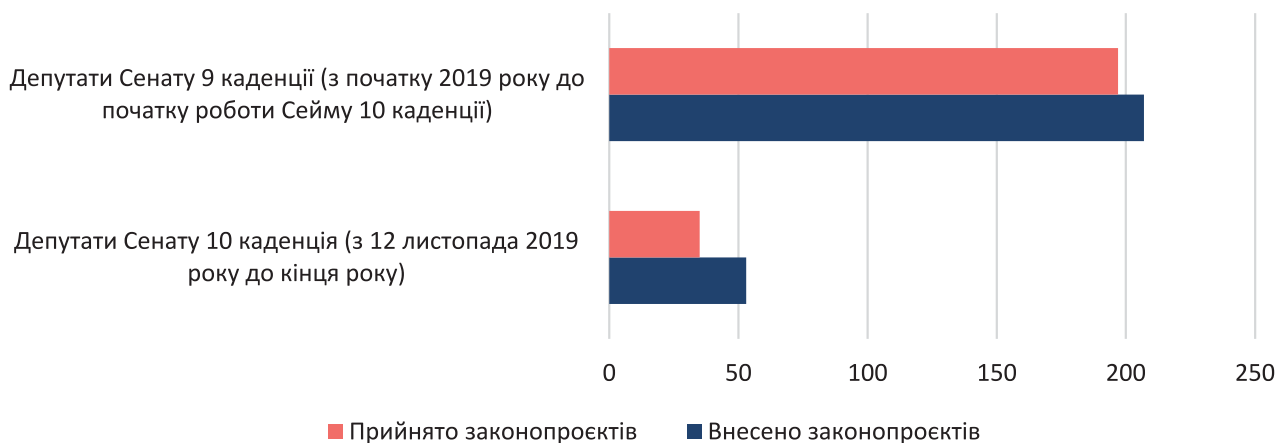
Співвідношення внесених та прийнятих законопроектів парламентом Естонії (Рійгікогу) протягом IV скликання (04.04.2019 по 18.06.2020) за суб'єктами права законодавчої ініціативи



116 117

У **Великій Британії** протягом 2019 року Урядом до Парламенту було внесено **345 законопроектів**, з яких було прийнято **31 законопроект (8,98 %)**, водночас іншими суб'єктами права законодавчої ініціативи не було внесено жодного законопроекту.

Співвідношення внесених та прийнятих законопроектів парламентом Польщі (Сенатом) протягом початку роботи 10 каденції Сенату (з 12 листопада 2019 року до кінця року) та протягом закінчення 9 каденції рооботи Сенату (з початку 2019 року до початку роботи



118 119

Проводячи порівняльний аналіз стадій законодавчого процесу в Україні та країнах Європи, можна дійти висновку, що в Україні існує ототожнення стадій реєстрації та перевірки законопроекту, які відбуваються фактично одночасно у ВРУ та здійснюються тими ж самим співробітниками. Проте у деяких країнах особливого значення набуває стадія *передзаконодавчого контролю (pre-legislative scrutiny)*, яка здійснюється парламентом. Приділення окремої уваги саме стадії аналізу відповідності вимогам підготовки та оформлення законопроекту та супровідних документів до нього може значно змінити роботу парламенту України та змістити акценти у роботі Апарату ВРУ.

116 Стаття 103 Конституції Естонії

117 <https://www.riigikogu.ee/?pg=1&sortBy=initiated&order=ASC&checked=eelroud&membership=14&s=&>

118 Конституція Республіки Польща та у Постійних постановах Сейму

119 <https://www.senat.gov.pl/prace/senat/proces-legislacyjny-w-senacie/>

Попередній законодавчий контроль у **Великій Британії** зазвичай здійснюється відповідним відомчим комітетом Палати Громад або спеціальним спільним комітетом обох палат. Коли законопроект готовий до публікації, Міністр, політичною ініціативою якого є цей законопроект, повинен отримати відповідний дозвіл на публікацію, яка має бути зроблена завчасно, аби дати можливість зазначеному комітету Палати Громад чи спільному комітету обох Палат здійснити дозаконодавчий контроль щодо законопроекту, який зазвичай триває не менше трьох-чотирьох місяців. Цей час потрібен, аби комітет встиг внести необхідні уточнення до законопроекту до дати його запланованої презентації (яка зазвичай припадає на початок наступної сесії парламенту).¹²⁰ Зазвичай Уряду надається два місяці на надання відповіді на такий висновок комітету, водночас Уряд не зобов'язаний повністю приймати пропозиції комітету за результатами дозаконодавчого контролю. Також є варіант проведення розширеного дозаконодавчого контролю із проведення публічних консультацій, адже передбачено, що парламентський дозаконодавчий контроль є лише частиною дозаконодавчого контролю, наприклад, громадськість може зазначити про бажання надати коментарі до такого законопроекту, аби фінальна його редакція була опублікована вже із врахуванням позицій заінтересованих сторін. Саме тому департаменти-розробники законопроекту проводять власні публічні консультації – публікують «білу книгу» до публікації фінального тексту законопроекту.

Дозаконодавчий контроль у Великій Британії більше співвідноситься зі стадією попереднього розгляду законопроекту в Україні. У будь-якому випадку на етапі до реєстрації законопроекту або під час попереднього розгляду варто проводити роботу із аналітикою супровідних документів та більш чітко визначити право комітетів ВРУ запитувати додаткову до супровідних документів інформацію щодо законопроекту, передумов розробки, відповідності міжнародним угодам України, детальну мапу розробки змін до пов'язаного законодавства та план розробки підзаконних актів на виконання законопроекту. У Великій Британії передбачено, що на стадії дозаконодавчого контролю комітет Палати / Палат може викликати міністра, міністерство якого є відповідальним за розробку законопроекту для надання уточненої інформації, пояснення передумов розробки законопроекту.

У **Фінляндії** забезпечення конституційності запропонованих законопроектів є обов'язком спікера, якому допомагає Комітет з конституційного права. Цей Комітет проводить аналіз кожного законопроекту на предмет відповідності Конституції. У випадку наявності розбіжностей, Комітет пропонує способи зміни законопроекту. Комітет виконує цю контрольну функцію за сприяння науковців та юристів, що спеціалізуються на конституційному праві. Вони виступають на засіданнях Комітету як зовнішні експерти.

У Парламенті **Греції** створено наукове управління, до складу якого входять викладачі правових ВНЗ. Вони проводять оцінку законопроектів на предмет наявності суперечностей чи розбіжностей із Конституцією та чинним законодавством Греції, європейським та міжнародним правом.

У Палаті депутатів **Італії** створено спеціальний комітет з питань законодавства, до якого входить однакова кількість представників більшості та опозиції, і завдання якого полягає у проведенні оцінки якості текстів законопроектів на предмет їхньої цілісності, простоти, зрозумілості та відповідності своїм цілям, а також ефективності у контексті спрощення та реорганізації чинного законодавства. На основі цих параметрів Комітет готує та надає іншим комітетам звіти про законопроекти.

Для України може бути доречним перегляд суті попереднього розгляду законопроекту головним комітетом, адже за його результатами може бути надано висновок не лише щодо того, чи має бути включено законопроект до порядку денного ВРУ, а й щодо належності підготовки супровідних документів до законопроекту – не щодо формальних вимог до оформлення (ця стадія

¹²⁰ Guide to Making Legislation, Cabinet Office, UK, July 2017, p. 162.

може бути покладена, як і зараз, на підрозділ Апарату ВРУ, який відповідає за реєстрацію законопроектів, а відповідності наданої інформації, належності проведення оцінки впливу, фінансових розрахунків, виклику суб'єкта права законодавчої ініціативи для надання роз'яснень, уточнень щодо зазначеної у супровідних документах інформації. Це б значно підвищило вимоги до підготовки законопроектів та зазначило б наявність фактичної публічної відповідальності політиків за внесення законопроектів із недостовірним обґрунтуванням, неякісно підготовлених, без врахування позицій заінтересованих сторін. Запровадження такої перевірки законопроектів, які включаються до порядку денного ВРУ, гарантувало б зменшення явища «законодавчого цунамі» в Україні та сприяло б більш відповідальній роботі із розробки законопроектів.

У Естонії, Литві та Шотландії основним суб'єктом, що вносить законопроекти на розгляд Парламенту є Уряд, а тому такої проблеми як «законодавче цунамі» у них нема, члени парламенту вносять, в основному, пропозиції та поправки до законопроектів на стадії підготовки до другого читання.

Шотландія: Кожен член Парламенту може внести не більше 2 законопроекти члена Парламенту в рамках однієї сесії.

Регламенти парламентів Естонії та Шотландії не містять детальних положень щодо висновків на законопроекти (швидше за все, це регулюється підзаконними актами цих парламентів чи їх усталеною практикою).

Зазначені рекомендації та міжнародний досвід можна підсумувати у формі таких аспектів, на які необхідно звернути увагу, переглядаючи законодавчий процес в Україні, наведені рекомендації загалом відповідають потребам удосконалення законодавчого процесу, які зазначені і у ході цього аналізу, адже ключовим є:

- Введення **додаткових вимог експертизи / перевірки відповідності на етапах реєстрації** законопроекту / до реєстрації / на стадії попереднього розгляду;
- Визначення **чітких меж такої експертизи / перевірки**, аби співробітники Апарату ВРУ та секретаріатів комітетів ВРУ мали зрозумілі рамки перевірки та обґрунтування своїх рішень (з метою уникнення політичного тиску);
- Вирішення питання щодо подання таблиці / чек-листа відповідності праву ЄС до законопроектів;
- Деталізація вимог щодо підготовки, проведення та оформлення прогнозу / оцінки впливу (без якого не можливо буде повноцінно здійснювати оцінку законопроекту після його прийняття (post-legislative scrutiny (PLS), ex-post);
- Деталізація вимог щодо проведення та оформлення фінансово-економічного обґрунтування, визначити форми його викладення;
- Реорганізація підрозділу / створення нового підрозділу / перегляд функцій комітетів з метою повноцінної реалізації функції дозаконодавчого контролю (pre-legislative scrutiny).

Що стосується роботи Погоджувальної Ради ВРУ та формування порядку денного, то рекомендації із цього питання також було викладено у **«Доповідь та дорожній карті щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України**, підготовленої Місією Європейського парламенту з оцінки потреб під головуванням Пета Кокса, Президента Європейського парламенту 2002–2004 рр»¹²¹:

¹²¹ Доповідь та дорожня карта щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України. (Підготовлена Місією Європейського парламенту з оцінки потреб під головуванням Пета Кокса, Президента Європейського парламенту 2002–2004 рр. (вересень 2015 – лютий 2016); Європейський парламент, 2016. <http://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20160301RES16508/20160301RES16508.pdf>

#11 Підхід до організації роботи Погоджувальної Ради з питань формування порядку денного роботи парламенту повинен бути переглянутий. Засідання Погоджувальної Ради повинні відбуватися у закритому для ЗМІ режимі.

Погоджувальна Рада офіційно несе відповідальність за ухвалення на своїх регулярних засіданнях по понеділках пропозицій щодо тижневого розкладу пленарних засідань ВРУ.

*Однак на практиці **засідання ПР є заполітизованим** заходом, протягом якого провідні **представники політичних фракцій виступають з промовами щодо актуальних питань**. Обговорення парламентського **порядку денного** зазвичай **відходить на другий план**.*

«На думку Місії, необхідною є **підготовка вичерпного переліку законопроєктів, поданих народними депутатами**. З такого переліку народні депутати шляхом голосування можуть обрати 20 пріоритетних законопроєктів, після чого ці 20 законопроєктів направлятимуться на опрацювання в рамках звичайного законотворчого процесу... Лише після проходження законотворчого циклу одним з 20-ти законопроєктів, після його схвалення чи відхилення на пленарному засіданні, на голосування вноситься інший законопроєкт з вичерпного переліку і додається до двадцятки. ... Це дозволить забезпечити постійність та керованість у процесі розгляду законопроєктів, цілком поважатиме право законодавчої ініціативи народних депутатів. Водночас під час застосування такого підходу, право законодавчої ініціативи стане предметом демократичного контролю у частині визначення пріоритетів ВРУ безпосередньо самими депутатами.»¹²²

Реалізацію цієї рекомендації можливо розпочати хоча б із запропонованого оновлення роботи Погоджувальної Ради та **обмеження кількості законопроєктів, які фракції можуть пропонувати від себе Погоджувальній Раді для включення до розгляду** (зазвичай фракції подають усі законопроєкти від своїх народних депутатів).

¹²² Доповідь та дорожня карта щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України. (Підготовлена Місією Європейського парламенту з оцінки потреб під головуванням Пета Кокса, Президента Європейського парламенту 2002–2004 рр. (вересень 2015 – лютий 2016); Європейський парламент, 2016.

5.5. РОЗГЛЯД ПРОЄКТУ ЗАКОНУ У ПАРЛАМЕНТІ – ПІДГОТОВКА ЗАКОНОПРОЄКТУ ДО РОЗГЛЯДУ, ЕКСПЕРТИЗА, ПЕРШЕ, ДРУГЕ, ТРЕТЄ ЧИТАННЯ ЗАКОНОПРОЄКТУ, НАПРАВЛЕННЯ НА ПІДПИС ПРЕЗИДЕНТУ

5.5.1. ПІДГОТОВКА ЗАКОНОПРОЄКТУ ТА РОЗГЛЯД У ПЕРШОМУ ЧИТАННІ

Відповідно до положень Регламенту ВРУ стадії попереднього розгляду та підготовки законопроєкту до першого читання є схожими водночас за результатами попереднього розгляду схвалюється висновок із пропозицією щодо включення законопроєкту до порядку денного, проте під час підготовки до першого читання надається висновок із пропозицією щодо рішення за результатами першого читання. Отже, доцільним є перегляд та аналіз співвідношення цих двох стадій. На практиці комітет не розпочинає попередній розгляд законопроєкту поки немає неофіційного політичного рішення щодо того, що законопроєкт буде включено до порядку денного. Обидві стадії – попереднього розгляду та підготовки до першого читання – здебільшого дублюють одна одну, незважаючи на те, що значущість висновків комітету за їх результатами є незіставною. Сьогодні ці дві стадії по суті ототожнюються і не реалізуються в повній мірі відповідно до закладеного в Регламенті змісту. З огляду на рішення, які парламент приймає за результатами першого читання законопроєкту на пленарному засіданні, комітет у рамках чинних регламентних процедур не надає усієї необхідної для народних депутатів аналітичної інформації для прийняття рішення за результатами першого читання.

Сьогодні комітети, по суті, здійснюють фахову експертизу законопроєктів, саме тоді, коли не на найвищому рівні забезпечена дієва спроможність секретаріатів комітетів із огляду на сучасне навантаження ВРУ. Таким чином, секретаріати комітетів не завжди повноцінно можуть забезпечувати роботу комітету, як органу парламенту, а також депутатів – членів комітетів. Це особливо критично, адже народні депутати, як народні обранці, не проходять перевірку щодо їх фаховості до проведення експертизи законопроєктів, адже така фаховість і не вимагається законодавством України. Наприклад, народні депутати комітету, до предметів відання якого належать питання бюджету, не є обов'язково фахівцями щодо бюджетних видатків, так само як і народні депутати комітету, до предметів відання якого віднесено питання європейської інтеграції або запобігання корупції, можуть не бути фахівцями у цих сферах, будучи обраними народом представниками у рамках демократичних процесів. Тому необхідним може бути перегляд підходу до проведення експертиз законопроєкту профільними комітетами. Натомість, можуть бути створені фахові підрозділи в Апараті ВРУ, які будуть займатися проведенням антикорупційної експертизи, євроінтеграційної, бюджетної оцінки законопроєктів, водночас профільні комітети не будуть обмежені у проведенні експертизи відповідно до своїх предметів відання. Це дозволить усунути конфлікт інтересів під час проведення експертизи, створить систему стримування та противаг всередині Верховної Ради, розмежує фаховість експертизи та політичні рішення комітетів. Що стосується зазначеного конфлікту інтересів під час проведення експертизи законопроєктів, то показовим може бути такий приклад: оскільки комітет, до предметів відання якого належить питання бюджету, надсилає кожен законопроєкт для отримання висновку до Міністерства фінансів щодо відповідності бюджету, то Міністр фінансів, по суті, надає висновок на законопроєкти народних депутатів. За умови, коли Міністр фінансів є представником коаліційного уряду, а законопроєкт подано народним депутатом від парламентської меншості, можливим є випа-

док конфлікту інтересів. Але не завжди у профільного комітету та його секретаріату є спроможність здійснити самостійну фахову експертизу.

Серед очевидних ризиків чинного законодавчого процесу на етапі проведення експертизи та ресурсного забезпечення цієї стадії можна виділити такі:

- ВРУ не спроможна здійснювати самостійний аналіз впливу законопроектів на бюджет (варто надсилати законопроекти до КМУ/Мінфіну, проте) ВРУ як **незалежний** орган, який у першу чергу має реалізовувати парламентський **контроль за Урядом** та виконанням Держбюджету, не має власних незалежних експертів здійснити незалежну оцінку таких законопроектів). Покладання на висновки Мінфіну (Міністр якого може мати свою політичну упередженість щодо законопроектів окремих народних депутатів України, адже може бути призначений за квотою певної фракції від коаліції) значно послаблює ВРУ;
- Відсутність у секретаріатів комітетів інституційної пам'яті – зміна значної частини складу секретаріатів комітетів із новим скликанням ВРУ;
- Політичний конфлікт інтересів (висновок комітету підписує його голова, який має політичну афіліацію із фракцією);
- Протиріччя у висновках Урядового офісу з питань європейської та євроатлантичної інтеграції із висновками відповідного комітету ВРУ минулого скликання щодо одних і тих самих законопроектів.

Інституційна неспроможність належної експертизи законопроектів призводить до значних проблем у подальшому на етапі реалізації прийнятого законодавства, щодо якого не було здійснено належної експертизи. Яскравим прикладом таких наслідків є пілотні справи Європейський суду з прав людини *Yuriy Nikolayevich Ivanov v. Ukraine* та *Burmych and Others v. Ukraine* та Рішення Комітету міністрів Ради Європи від 23-25 вересня 2019 щодо нагляду за виконанням рішень ЄСПЛ.¹²³ Відповідно до аналітики, підготовленої за підтримки Ради Європи із цього питання:

...Судові рішення в соціальних спорах [в національних судах України] є найчисельнішою категорією, і сума боргу по ній на час проведення дослідження становила 2 201 870 157 грн... Держава без належного економічного обґрунтування та врахування реального стану бюджетного фінансування прийняла законодавство у сфері соціального забезпечення, яке гарантує різноманітні пільги та соціальні виплати багатьом категоріям громадян... З метою виправлення ... ситуації, були вжиті ... заходи для обмеження дії положень цього законодавства (зокрема, було прийнято нове бюджетне законодавство, що зменшує кількість та розмір соціальних виплат). Як наслідок, до судів надійшла велика кількість позовів громадян проти державних органів з підстав нарахування занижених розмірів соціальних виплат через неправильне застосування положень законодавства. Незважаючи на прийняті судові рішення на користь громадян, держава не змогла їх виконати через відсутність коштів для здійснення відповідних виплат.

Рекомендації ... зосереджені на необхідності здійснення перегляду існуючої практики, коли спочатку приймаються закони про соціальні виплати без економічного та бюджетного обґрунтування, потім держава не може імплементувати це законодавство через брак коштів у державному бюджеті, і, зрештою, вживаються надзвичайні заходи у вигляді нового законодавства та/або підзаконних актів, що обмежують сферу дії положень, прийнятих спочатку. Це призводить до збільшення кількості позовів, що подають громадяни до судів проти держави. Через це перегляд законотворчої діяльності, що стосується соціальних виплат, має посилити фінансове обґрунтування нового законодавства, а також забезпечити його відповідність законодавству про державний бюджет та бюджетний процес...

123 https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=090000168097d40f&fbclid=IwAR3zsc0NIVWGyu9QlaJaVKj1E3_NelggOGBTk5dFblRdDCzDHZ6PX_MVpNI

Необхідним може бути закріплення більш визначеного у Регламенті ВРУ положення про те, що наявність негативних висновків підрозділів Апарату Парламенту, що відповідають за експертизу законопроектів, та деяких комітетів Парламенту (зробити такий перелік вичерпним) є обов'язковою підставою для відмови у прийнятті позитивного висновку головним комітетом щодо результатів розгляду законопроекту в першому читанні. Важливо також посилити статус працівників підрозділів Апарату Парламенту, що здійснюють експертну роботу на всіх етапах законодавчого процесу (у тому числі продумати механізм повідомлення про тиск, що на них здійснюється під час підготовки відповідних експертних висновків до законопроекту).

З метою забезпечення прозорості процесу проведення експертизи та єдиних підходів до експертизи законопроектів, незалежно від ініціатора законопроекту, необхідним є встановлення системного підходу до розробки / сталого оновлення рекомендацій / методик, відповідно до яких здійснюються експертизи законопроектів Апаратом ВРУ та секретаріатами комітетів. Потребує посилення аналітична робота комітетів, їх секретаріатів, підрозділів Апарату ВРУ щодо виявлення типових помилок, сучасних підходів до експертизи законопроектів, беручи до уваги євроінтеграційний вектор адаптації національного законодавства; розробки відповідних рекомендацій, правил проведення експертизи.

Що стосується підготовки законопроекту до першого читання та у рамках попереднього розгляду, разом із єдиними правилами проведення експертиз доцільним є встановлення вимог до форми висновків комітетів, їх структури, змісту, порядку формування, розгляду, прийняття внутрішніх регламентів роботи комітетів ВРУ. Це дозволить уніфікувати підходи різних комітетів до підготовки висновків щодо законопроектів, розмежувати фахову та політичну складові результатів здійснених експертиз та прийнятих рішень. Також у висновках комітетів не відображено позиції опозиції, що дозволило б народним депутатам більш всебічно оцінити внесений на розгляд законопроект, краще організувати роботу меншості парламенту, водночас у парламентах деяких країн Європи це є поширеною практикою, яка гарантує прозорість законодавчого процесу та демократичність процедур.

У Німеччині:

- Рада старійшин рекомендує Парламенту, до яких комітетів необхідно направити законопроект.
- Якщо визначено декілька комітетів одночасно, на один з них покладається основна відповідальність, і саме він відповідає за проходження законопроекту через Парламент.
- Інші комітети надають свою думку/позицію щодо законопроекту.
- Детальна робота над законопроектом здійснюється в усіх постійних комітетах, до складу яких входять представники всіх парламентських груп/фракцій.
- Члени комітету ознайомлюються із суттю законопроекту та обговорюють його на своїх засіданнях.
- Вони також можуть запросити представників груп інтересів та експертів на відкриті слухання.
- Зазвичай під час розгляду законопроектів представники коаліції та опозиції співпрацюють між собою, у результаті чого до законопроекту вноситься певна кількість змін.¹²⁴

У парламенті **Ісландії** постійні комітети, які відповідають за законотворчість, звертаються до груп інтересів, НУО та інших осіб/організацій, яких стосуються відповідні законопроекти, із запитом надати свою письмову позицію/думку щодо них. Така практика заснована на поширеній у Парламенті думці, що ті, кого стосуються конкретні законопроекти, мають право висловити свою точку зору та бути почутими. Будь-який громадянин має безпосередній доступ

¹²⁴ Пол Сілк, ЗАКОНОДАВЧИЙ ПРОЦЕС «ВІД ПОЧАТКУ ДО КІНЦЯ»: ПРИКЛАДИ КРАЩИХ МІЖНАРОДНИХ ПРАКТИК. – Рада за Європу, с. 12.

до постійних комітетів: зокрема, усі можуть подавати письмові думки/позиції до комітетів. Вони оприлюднюються для членів комітетів та для громадськості.¹²⁵

Потребує розгляду питання можливості Головному комітету об'єднувати законопроекти, які надійшли щодо внесення точкових змін до закону в один комплексний законопроект, а також удосконалити процедуру взаємодії комітетів, якщо до різних комітетів надходять взаємопов'язані законопроекти.

У державах розвинутої демократії комітети парламенту відіграють важливу роль у законодавчому процесі, адже здійснюють ретельне вивчення законопроектів, їх підготовку до обговорення парламентом (палатою парламенту), парламентський нагляд за діяльністю уряду, проведення парламентських слухань, взаємодію з громадськістю тощо. За останні десятиліття очевидно є тенденція щодо посилення ролі комітетів у роботі парламенту, зокрема з питань підготовки законопроектів до розгляду та виконання функції парламентського контролю. У зв'язку з цим посилилася і тенденція до співпраці між урядом та комітетами.

Не викликає сумніву твердження про те, що комітет парламенту є майданчиком, на якому ведеться значна частина роботи парламенту щодо підготовки законопроектів до розгляду. Це обумовлено тим, що обговорення питань повним складом парламенту без попередньої ретельної підготовки викликає великі труднощі. Комітет парламенту, як правило, повністю віддзеркалює політичну конфігурацію парламенту, може проводити глибокий аналіз законопроектів за певною сферою, що закріплена за комітетом, та швидше приймати рішення щодо них.

Комітети повинні розглядати законопроекти та збирати всю інформацію, необхідну для уточнення намірів їхніх розробників (урядів або самих парламентаріїв), а також оцінювати вплив цих пропозицій на існуючі норми та на суспільство, а також на громадське життя. Функція комітету – це проведення технічного та професійного аналізу.

У Франції, Сполучених Штатах Америки, Німеччині, Естонії, Литві та Шотландії висновок комітету стосовно певного законопроекту стає основою для прийняття рішення цілим парламентом і рідко коли рішення парламенту буде суперечити висновку комітету. Якщо уряд зацікавлений в ухваленні того чи іншого законопроекту, то в першу чергу має комунікувати з комітетом. Прийняття законопроекту парламентом є наслідком підтримки законопроекту членами комітету в більшості випадків через партійну дисципліну та неформальну комунікацію членів парламенту та партій.

Повноваження комітетів стосовно підготовки законопроектів, безумовно, мають вирішальне значення: чи можуть вони лише вивчати їх або і вносити поправки? Чи подає комітет на пленарні дебати текст, який вони переглянули, чи оригінальний текст? Це, звичайно, ключове питання, особливо в тих випадках, коли проект підготував уряд, оскільки це може впливати на збалансованість дебатів. Загалом традиційна концепція парламенту полягає в тому, що текст для обговорення та внесення поправок є текстом, підготовленим в результаті обговорення на комітеті.

Обсяг повноважень та значення парламентських комітетів є різним залежно від моделі парламенту (Вестмінстерська модель має формат трьох читань, тоді як французька модель має лише два читання (іноді одне, як у випадку бюджету або в разі застосування надзвичайних процедур)). Значення комітетів є більш очевидним у парламентах з двома читаннями (наприклад, Литва), оскільки комітети є першими, хто відповідає за перевірку законопроекту, і тому вони можуть відігравати дуже важливу роль у формуванні остаточної думки. Вони фактично є структурними

¹²⁵ Пол Сілк, ЗАКОНОДАВЧИЙ ПРОЦЕС «ВІД ПОЧАТКУ ДО КІНЦЯ»: ПРИКЛАДИ КРАЩИХ МІЖНАРОДНИХ ПРАКТИК. – Рада за Європу, с. 12.

органами, де проводяться пленарні дебати. У ході дебатів комітет (через парламентаріїв, відповідальних за звіт, у французькій моделі) відіграє роль, яку відіграє міністр, представляючи уряд.¹²⁶

Отже, спосіб, яким робота комітету пов'язана з пленарною роботою, є важливим, і він може бути різним, таким, що ґрунтується на національному досвіді та традиціях. В Україні удосконалення потребує процедура доопрацювання законопроєкту під час його підготовки, як до повторного першого читання, так і до повторного другого читання. Так само, як і вимоги щодо перевірки і аналізу супровідних документів до законопроєкту, які готує головний комітет, що є особливо важливим для викладення повної інформації до законопроєкту перед його розглядом у другому читанні. Більш того, у разі введення інституту законодавчої пропозиції / концепції / «білої книги», якщо рішення щодо схвалення такої пропозиції буде вирішуватися у рамках засідання комітету, то роль та значущість комітетів ВРУ значно зростає, але такі рішення можуть свідчити про їх високу якість лише у разі проведення роботи щодо розширення аналітичних спроможностей комітетів та їх секретаріатів до аналітичної роботи, а також у разі покращення сталої взаємодії та обміну інформацією між профільними комітетами та міністерствами.

Незважаючи на закріплення у Регламенті строків та порядку ознайомлення народних депутатів із підготовленим до першого, повторного першого, другого, повторного другого та інших читань щодо законопроєкту, такі норми на практиці порушуються, народні депутати не отримують у встановлені строки законопроєкт та супровідні документи до нього. Саме тому встановлені строки та належність їх виконання мають бути узгоджені, а їх порушення чітко попереджуватися.

У Новій Зеландії:

- Законопроєкти зазвичай направляються до комітетів для детального розгляду.
- Комітети зазвичай закликають організації та осіб, які зацікавлені або працюють у відповідній сфері, подавати свої думки/позицію з приводу цих законопроєктів. Для цього комітети проводяться інформаційні заходи та безпосередньо звертаються до зацікавлених сторін.
- На вебсайті Парламенту є дуже практичний посібник для тих, хто хоче подати свою думку/позицію щодо законопроєкту.
- Для розгляду кожного законопроєкту зазвичай виділяється шість місяців, але за рішенням Парламенту цей строк може бути скорочений або збільшений.
- Громадяни також можуть попросити комітет дозволити їм зробити усний виступ (на додачу до письмових думок/позицій).
- Комітет розглядає питання, що піднімаються зацікавленими сторонами, та отримує рекомендації від призначених радників.
- Після цього він приймає рішення рекомендувати законопроєкт до ухвалення або ні, а також у своєму звіті до Парламенту рекомендує усі зміни до законопроєкту, які він вважає необхідними.¹²⁷

Потребує концептуального перегляду практика прийняття законопроєктів за основу і в цілому на етапі першого читання. По суті, на цьому етапі мають прийматися головні/концептуальні позиції законопроєкту, а прийняття його в цілому «допускається» лише у разі, якщо законопроєкт *визнано таким*, що не потребує доопрацювання, та якщо не надійшло зауважень щодо його змі-

¹²⁶ Алан Делькамп Як підвищити ефективність парламентських комітетів? Приклади передового міжнародного досвіду. URL: <http://reglament.rada.gov.ua/uploads/documents/30303.pdf>

¹²⁷ Пол Сілк, ЗАКОНОДАВЧИЙ ПРОЦЕС «ВІД ПОЧАТКУ ДО КІНЦЯ»: ПРИКЛАДИ КРАЩИХ МІЖНАРОДНИХ ПРАКТИК. – Рада за Європу, с. 13.

сту від народних депутатів, інших суб'єктів права законодавчої ініціативи, юридичного чи експертного підрозділів Апарату Верховної Ради. У той же час Регламентом не визначено, що варто розуміти під ситуацією «якщо законопроект визнано таким, що не потребує доопрацювання» та не визначено, за якою процедурою мали б надходити зауваження щодо змісту законопроекту від народних депутатів та від якої кількості депутатів, Президента, Уряду. Більш того, складовою умов для прийняття в цілому законопроекту у першому читанні є відсутність зауважень юридичного чи експертного підрозділів Апарату ВРУ, проте юридична експертиза проводиться на етапі підготовки до другого читання. Отже, доцільним є більш детальне визначення передумов для голосування щодо «прийняття законопроекту в цілому» під час першого читання. Наприклад, законопроект може бути проголосований за основу та в цілому, *лише якщо комітет порекомендував це у своєму висновку та належно це обґрунтував*. Але, у разі прийняття такого рішення комітетом, останній зобов'язаний його направити на юридичну експертизу, яка має бути здійснена протягом декількох днів. Також такий самий термін є у фракцій та депутатів для висловлення своїх застережень проти прийняття в цілому, які надсилаються на ім'я Голови ВРУ. Законопроект може розглядатися в залі лише після висновку Головного юридичного управління Апарату ВРУ. Неформально зараз є така практика, що Голова ВРУ не ставить законопроект на голосування в цілому якщо є заперечення 2 фракцій.

Що стосується покращення взаємодії ВРУ та Уряду, важливо розглянути питання опції отримання позиції Уряду щодо законопроекту, який розглядається у першому та/або другому читанні із її обов'язковим представленням під час пленарного засідання та/або надання такої позиції головному комітету (хоча б у частині позиції щодо відповідності законопроекту Програмі дій Уряду, плану дій Уряду, концептуальним, стратегічним документам, бюджетній декларації). Справа у тому, що і план законопроектних робіт і розвиток державних політик має відбуватися з огляду на затверджену програму дій уряду, саме тому потребує врегулювання прогалина у чинному законодавчому процесі парламенту щодо того, що позиція Уряду не отримується народними депутатами на етапі першого читання, коли під час пленарного засідання відбувається голосування за концептуальні положення законопроекту. У цей час Уряд готує позицію щодо законопроектів, які є в тижневому порядку денному, однак здебільшого для власного використання.

Естонія: будь-який законопроект може бути надісланий до Уряду на отримання відповідного висновку, для надання висновку Уряд має 5 тижнів (параграф 94).

Варто також врахувати, що доволі часто на практиці виникає ситуація, коли на розгляд парламенту депутатами, політичними групами (у деяких державах різними палатами парламенту) внесено декілька проєктів законів з однаковим предметом регулювання. Вирішенням такої ситуації може стати більш чітка та комплексна процедура щодо спільного обговорення проєктів законів, метою якої є прийняття узгодженого між комітетами рішення щодо них.

Наприклад, Регламент Бундестагу **Німеччини** передбачає, що в будь-який час можна провести обговорення питань однакового характеру.

Регламент Сенату **Іспанії** закріплює, що протягом 15 днів з дня внесення проєкту інші проєкти, пов'язані з початковим, повинні бути представлені на розсуд Сенату та включені до його порядку денного.

В **Італії**, коли парламент має справу з більш ніж однією законодавчою ініціативою щодо того ж питання, відповідна парламентська комісія обирає ту, яка буде використана як основа для дискусій. Інші законодавчі ініціативи будуть використані як основа для внесення змін.

Отже, правила парламентських процедур повинні бути сформульовані таким чином, щоб знайти баланс між ефективністю законодавчого процесу та захистом прав парламентарів. На етапі обговорення законодавчих ініціатив правила повинні сприяти раціональному просуванню парламентського обговорення до прийняття рішення, водночас дозволяючи членам парламенту реалізовувати своє право на законодавчу ініціативу та право на поправку.

Стадії розгляду законопроекту в Парламенті Великої Британії

Перше читання	Формальна презентація законопроекту.
Друге читання	Дебати щодо загальних принципів законопроекту.
Розгляд комітетом	Детальна, рядок за рядком, перевірка законопроекту, розгляд поправок, заслуховування усних та письмових доказів (у разі потреби)
Стадія доповіді	Подальша можливість розгляду поправок, зроблених Комітетом та можливість внесення поправок.
Третє читання	Фінальний розгляд законопроекту. Для законопроекту в Палаті громад можуть бути додаткові стадії або будь-яке положення законопроекту має бути «сертифіковане» за правилом «English votes for English laws» у Законодавчому Великому Комітеті – кожен депутат може дати погодження або заветувати будь-яке положення законопроекту за цим правилом. Ця стадія відбувається невідкладно після стадії доповіді та перед третім читанням.
Стадія перегляду	Можливість для всієї Палати переглянути будь-яке положення, яке було заветовано у Законодавчій Великій Палаті (по суті – друга стадія доповіді для будь-якого спірного положення). Після цього ця стадія продовжується стадією вже другої «Законодавчої Великої Палати». Якщо положення знову заветовано Законодавчою Великою Палатою, тоді таке положення виключається із законопроекту.
Послідовне врахування	Додаткова стадія для розгляду будь-яких поправок, які можуть знадобитися після вилучення спірних положень із законопроекту до передачі законопроекту або повернення до Палати лордів.

Шотландія: Правило 9.5 Регламенту Парламенту Шотландії (чіткі строки розгляду законопроекту на кожній стадії)

3. Програма діяльності, яка визначає тривалість кожної стадії або будь-якої частини такої стадії розгляду законопроекту, приймається Комітетом усього Парламенту або на засіданні Парламенту. Якщо стадія частково або повністю здійснюється комітетом (крім Комітету всього Парламенту), питання здійснення відповідної стадії або її частини вноситься до порядку денного відповідного засідання комітету.

3А. *Мінімальний період, який має минути між датою завершення стадії 1 і датою початку стадії 2, становить 12 днів засідання.*

3В. *Мінімальний період, який має минути між датою завершення стадії 2 і датою початку стадії 3, становить 10 днів засідання.*

3С. *Якщо частина законопроекту повертається до комітету відповідно до правила 9.8.6 (для додаткового розгляду в рамках стадії 2), мінімальний період тривалістю 4 дні засідання*

має минути між:

- (а) датою відкладення стадії 3 і датою початку додаткового розгляду в рамках стадії 2;
- (б) датою завершення додаткового розгляду в рамках стадії 2 і датою відновлення стадії 3 (однак тільки якщо в ході додаткового розгляду в рамках стадії 2 до законопроекту були внесені зміни та доповнення).

Стадія 1: Після друку законопроекту Парламентське бюро направляє його до комітету, до компетенції якого належать питання, що регулюються відповідним законопроектом. Відповідальний комітет розглядає загальні принципи законопроекту та звітує про них. Якщо питання, що регулюються законопроектом, належать до компетенції кількох комітетів, за поданням Парламентського бюро Парламент може призначити один із таких комітетів відповідальним комітетом. Інший комітет або комітети також можуть розглядати загальні принципи законопроекту та надавати свої висновки відповідальному комітету.

Під час розгляду загальних принципів законопроекту та підготовки звіту щодо них відповідальний комітет враховує будь-які висновки, надані будь-яким іншим комітетом. Відповідальний комітет також розглядає фінансовий меморандум до законопроекту та звітує про нього і під час підготовки звіту враховує будь-які висновки, надані йому комітетом з питань фінансів. Якщо це урядовий законопроект, відповідальний комітет також розглядає політичний меморандум і звітує про нього.

Відповідальний комітет повинен вчасно звітувати перед Парламентом, щоб звіт був оприлюднений не пізніше ніж за п'ять днів засідання до будь-якої дати розгляду Парламентом загальних принципів законопроекту. Парламент не повинен розглядати загальні принципи законопроекту раніше, ніж на п'ятий день засідання після оприлюднення звіту відповідального комітету, якщо тільки він не прийме відповідне рішення за поданням будь-якого члена Парламенту. Після звітування відповідального комітету про законопроект Парламент розглядає загальні принципи законопроекту на основі звіту відповідального комітету та за поданням особи, відповідальної за законопроект, ухвалює рішення про схвалення або відхилення таких загальних принципів.

У разі схвалення Парламентом загальних принципів законопроекту він переходить на стадію 2. У разі відхилення Парламентом загальних принципів законопроекту він не проходить розгляд.

Естонія: Законопроект розглядається за класичною процедурою трьох читань.

Регламент Рійгікогу передбачає можливість прийняття законопроекту в першому читанні без голосування (частина 6 параграфу 98) – якщо головний комітет не вносить пропозицію про відхилення законопроекту або проекту постанови або якщо жодна з фракцій не вносить такої пропозиції в ході обговорення, перше читання законопроекту чи проекту постанови завершується без голосування.

Для подання поправок строк 10 роб. днів, однак за поданням головного комітету строк може бути продовжено (свідчить про посилену роль комітету при опрацюванні законопроекту).

Литва: Процедура розгляду проекту складається з таких етапів: розгляд у керівному комітеті, розгляд на засіданні Сейму та ухвалення проекту.

У Литві стадія першого читання повністю перенесена до керівного комітету.

Комітет, призначений Сеймом як керівний комітет для розгляду законопроекту, стосовно якого розпочато процедуру розгляду, повинен протягом одного тижня обговорити на засіданні готовність розглянути проект у комітеті.

Для цієї мети комітет призначає окремих членів комітету, відповідальних за підготування

висновків комітету (як правило, одного з більшості Сейму та одного з меншості Сейму), визначає, які думки експертів потрібно заслухати, може вимагати від інших комітетів чи державних установ надання додаткових висновків, визначає строки для подання зауважень, пропозицій та поправок іншими зацікавленими особами до комітету та граничний термін подання до комітету першого проєкту висновків від осіб, відповідальних за підготування висновків комітету, приймає інші попередні рішення.

Керівний комітет повинен, згідно з установленою Радою Сейму процедурою, оприлюднити на вебсайті Сейму інформацію щодо строку, визначеного для подання пропозицій та зауважень зацікавленими особами, та доступу до тексту законопроєкту. Керівний комітет повинен направляти законопроєкт зацікавленим державним установам та, за необхідності, громадським організаціям, місцевим органам влади та політичним партіям, щоб вони надіслали свої оцінки. Рада Сейму або Конференція голів може визначати установи чи осіб, яким проєкт повинен бути направлений, або може звільнити керівний комітет від обов'язків керівного комітету, визначених у цьому пункті.

Після закінчення строку подання зауважень та пропозицій до законопроєкту всі зауваження, отримані від зацікавлених осіб та експертів, можуть бути розглянуті на слуханнях керівного комітету, на які будуть запрошені всі особи, що подали зауваження та пропозиції. Слухання організовують особи, відповідальні за готування висновків комітету. Результати розгляду заносяться до проєкту висновків.

Законопроєкт та проєкт висновків комітету повинні бути розглянуті керівним комітетом не пізніше ніж за чотири робочих дні до їх обговорення на засіданні Сейму.

Під час розгляду в керівному комітеті ухвалюється та подається одне з таких рішень для розгляду проєкту на засіданні Сейму: 1) затвердити законопроєкт, поданий ініціаторами, або законопроєкт, доопрацьований комітетом, та висновки комітету; 2) затвердити або відхилити поправки до законопроєкту, отримані від осіб, що мають право законодавчої ініціативи (затверджені поправки включаються до доопрацьованого комітетом законопроєкту; всі поправки, отримані від цих осіб, включаються до висновків комітету); 3) перервати розгляд у комітеті та повернути законопроєкт та проєкт висновків для доопрацювання особами, відповідальними за готування висновків, які повинні виконувати визначені комітетом дії; 4) подати проєкт для публічних зауважень; 5) повернути проєкт його ініціаторам для доопрацювання; 6) відхилити проєкт.

Говорячи про підготовку законопроєкту до читань парламентом під час пленарного засідання, варто наголосити і на тому, що через велику завантаженість підрозділи Апарату Парламенту, що відповідають за експертизу законопроєктів, не встигають надати висновки на всі зареєстровані законопроєкти, а також надати їх в строки, визначені в Регламенті ВРУ. Крім того, існують і такі випадки порушення Регламенту ВРУ, коли підрозділи у межах фактичного, а не відповідно до положень Регламенту, часу взагалі не можуть надати результати експертизи, оскільки доволі поширеною стала практика, коли законопроєкти голосуються в першому читанні в день їх реєстрації. Ці твердження є виправданими й для секретаріатів комітетів Парламенту.

Нерівномірне навантаження на комітети Парламенту (деякі мають 8 головних законопроєктів за сесію, а деякі 80 і більше – час для опрацювання законопроєкту та підготовки його до першого читання однаковий для всіх комітетів). Комітети займаються неприцільною діяльністю – розглядають звернення громадян та запити на публічну інформацію, що займає майже 80% робочого часу працівників секретаріатів Комітету, а 20% залишається на роботу з законопроєктами. Комітети, що, згідно з Регламентом ВРУ, повинні подати свої висновки щодо законопроєктів, взагалі їх не подають (через відсутність часу або з інших причин), а якщо й надають такі висновки, то їхня якість доволі низька. Не завжди негативні висновки комітетів (наприклад, про те, що законопроєкти суперечать

нормам Конституції України, містять корупційгенні фактори, на реалізації положень законопроекту немає коштів, що законопроекти суперечать положенням чинних міжнародних договорів (у тому числі й Угоді про асоціацію)) виступають дієвим фільтром для відсіювання неякісних законопроектів. Не налагоджена комунікація між комітетом Парламенту, що визначений головним під час підготовки законопроекту, та іншими комітетами Парламенту, що, відповідно до Регламенту ВРУ та/або доручення керівництва Парламенту, повинні надати висновки щодо законопроекту.

Що стосується роботи комітетів ВРУ та навантаження на них, то рекомендації із цього питання було викладено у «**Доповідь та дорожній карті щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України**, підготовленої Місією Європейського парламенту з оцінки потреб під головуванням Пета Кокса, Президента Європейського парламенту 2002–2004 рр»¹²⁸:

#8. Положення Регламенту ВРУ повинні бути переглянуті у частині **гарантування достатньої кількості часу** для розгляду законопроектів комітетами ВРУ.

#9. **Кадрові потреби комітетів та потреби в експертизі** повинні бути предметом регулярного перегляду та супроводжуватися забезпеченням необхідними ресурсами.

*У парламентах багатьох розвинених демократичних країн **комітети відіграють ключову роль у розгляді законодавчих пропозицій та внесенні до них поправок**. Така роль комітету зазвичай позиціонується вище за політичні розбіжності, оскільки депутати з різних партій, незважаючи на різну партійну філософію, працюють разом для комплексного покращення законодавства.*

*З різних причин **комітети ВРУ часто не відіграють визначальної ролі у опрацюванні законодавства**. Комітетам відводиться лише 30 днів для опрацювання законопроекту та винесення щодо нього висновку, чого зазвичай замало для здійснення глибокого аналізу. секретаріатам комітетів бракує достатньої кількості кваліфікованих працівників, які б надавали ндУ допомогу в експертному опрацюванні законопроектів. ... під час пленарних засідань **рекомендації комітетів доволі часто відхиляються**, навіть у випадках, коли комітет оцінює законопроект як неконституційний.*

Висновки підрозділів Апарату Парламенту, що відповідають за експертизу законопроектів, у першому читанні висновки ГНЕУ доволі часто взагалі не беруться народними депутатами до уваги під час голосування (як на засіданнях комітету, так і в сесійній залі Парламенту). Чинні парламентські процедури не передбачають достатньо часу для того, щоб залучити громадськість до обговорення законопроектів, особливо тих, що мають значний суспільний резонанс. Досить часто Уряд та інші органи державної влади не реагують на передбачене чинним Регламентом ВРУ звернення комітету Парламенту, визначеного головним за підготовку законопроекту, про надання висновку щодо законопроекту.

З точки зору покращення порядку проведення експертизи законопроектів у парламенті, доцільно розглянути такі рекомендації:

- Визначити на законодавчому рівні поняття експертизи законопроектів, її мети та завдання, види експертизи (обов'язкові та факультативні), вимоги до експертних висновків, необхідність та межі врахування результатів експертизи. Зазначене можна здійснити шляхом прийняття окремого закону, наприклад, про експертизу, про закони і законодавчу

¹²⁸ Доповідь та дорожня карта щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України. (Підготовлена Місією Європейського парламенту з оцінки потреб під головуванням Пета Кокса, Президента Європейського парламенту 2002–2004 рр. (вересень 2015 – лютий 2016); Європейський парламент, 2016. URL: <http://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20160301RES16508/20160301RES16508.pdf>

діяльність, про нормативно-правові акти або шляхом внесення змін до чинних законодавчих актів, зокрема до Регламенту Верховної Ради.

- Вкрай важливо врегулювати проблему надмірної завантаженості експертних підрозділів Апарату ВРУ. Можливі такі опції зменшення завантаженості експертних підрозділів:
 - зміна підходів до права законодавчої ініціативи, що зменшить кількість поданих законопроектів та потребує внесення змін до Конституції України та/або філігранних змін до Регламенту та Закону України «Про статус народного депутата України»;
 - концептуальний перегляд існуючої процедури діяльності парламенту, відповідно до якої дуже багато законопроектів включається до порядку денного, після чого всі підлягають обов'язковій експертизі. Належне планування роботи парламенту, відповідно до якого Верховна Рада розглядає певну кількість законопроектів, про необхідність розгляду яких завчасно сигналізують комітети парламенту та/або політичні фракції, дозволить експертним підрозділам зосередити час та інші ресурси на вибраних законопроектах.
- Доцільним може бути змінити підхід до проведення спеціалізованих експертиз, які наразі здійснюються комітетами Верховної Ради відповідно до своїх предметів відання. Однак практика проведення комітетами антикорупційної, євроінтеграційної, бюджетної експертизи законопроектів засвідчує низку проблем правозастосування, в тому числі перевантаженість секретаріатів комітету та, подекуди, надмірну політизацію процесу експертизи.

З огляду на зазначене, пропонується за аналогією із науковою та юридичною експертизою, що здійснюються спеціалізованими структурними підрозділами Апарату, запровадити практику проведення антикорупційної, екологічної, євроінтеграційної, бюджетної експертизи законопроектів фаховими підрозділами Апарату ВРУ. Фахові структурні підрозділи Апарату (новостворені або відповідним чином реорганізовані чинні експертні підрозділи) матимуть змогу здійснювати антикорупційну, екологічну, євроінтеграційну, бюджетну експертизу законопроектів з урахуванням принципів спеціалізації та деполітизації, а профільні комітети не будуть обмежені у проведенні експертизи відповідно до своїх предметів відання. Одночасно антидискримінаційна та гендерно-правова експертизи можуть проводитись в рамках наукової, юридичної експертизи або, як виняток, проводитись в кожному комітеті окремими, спеціально підготовленими працівниками.

- Задля забезпечення ефективного та раціонального використання процедури експертизи законопроектів, актуальним є законодавча регламентація обов'язковості врахування рекомендацій та пропозицій, викладених в експертних висновках. Можливим може бути закріплення у Регламенті ВРУ положення про те, що наявність негативних висновків підрозділів Апарату парламенту, що відповідають за експертизу законопроектів, зобов'язує головний комітет, у разі ухвалення позитивного висновку за результатами розгляду законопроекту, у своєму висновку обґрунтовано зазначати чому не було взято до уваги негативний експертний висновок та/або яким чином може бути виправлено/нівельовано недоліки/ризик, про які вказано у експертних висновках.
- З метою забезпечення прозорості процесу проведення експертизи та єдиних підходів до експертизи законопроектів, незалежно від ініціатора законопроекту, необхідним є встановлення системного підходу до розробки / сталого оновлення рекомендацій/методик, відповідно до яких здійснюються експертизи законопроектів Одночасно, разом з єдиними правилами проведення експертиз, доцільним є встановлення вимог до форми висновків комітетів, їх структури, змісту, порядку формування, розгляду, прийняття внутрішніх регламентів роботи комітетів, що дозволить уніфікувати підходи різних комітетів до підготовки експертних висновків.

Доцільним, як приклад покращення проведення експертизи законопроектів, є наведення пропозицій із удосконалення проведення антикорупційної експертизи у ВРУ, які були надані Інститутом законодавчих ідей, представник якого – Тетяна Хутор була залучена Проектом з парламент-

ської реформи ЄС та ПРООН для підготовки аналітичного дослідження для Комітету ВРУ з питань антикорупційної політики щодо попередження корупційних факторів під час розробки законопроектів у рамках пілотування заходів із підтримки реалізації комітетами ВРУ контрольних функцій. Пропоновані зміни із удосконалення проведення антикорупційної експертизи законопроектів стосувалися таких питань як:

1. Механізм врахування висновків Комітету ВРУ з питань антикорупційної політики (далі – Антикорупційний комітет) до розгляду законопроектів у першому читанні;
2. Впровадження антикорупційної експертизи (далі – АЕ) до розгляду законопроектів у другому читанні;
3. Механізм вчасного отримання необхідних документів до другого читання.

Відносно механізму врахування висновків Антикорупційного комітету до розгляду законопроектів у першому читанні, ідентифіковано проблему неврахування зазначених висновків під час прийняття рішення Головним комітетом. Одним із варіантів вирішення такого недоліку є доповнення Регламенту ВРУ механізмом перегляду рішення головного комітету, якщо Антикорупційний комітет надав негативний висновок (про невідповідність вимогам антикорупційного законодавства) на законопроект. Водночас головний комітет зобов'язаний розглянути законопроект із висновком Антикорупційного комітету і в разі неврахування його зауважень обґрунтувати причини такого неврахування. Виступ голови Антикорупційного комітету або представника від Комітету у разі, якщо Антикорупційним комітетом виявлено невідповідність положень законопроекту антикорупційному законодавству (корупційні фактори) під час розгляду законопроекту у першому читанні. *Позитивний прецедент*: висновок на законопроект №3411 наданий Комітетом з питань правової політики 4.11.2020 року. Водночас після того, як цей законопроект був розглянутий на засіданні Антикорупційного комітету 02.12.2020 року і визнаний таким, що не відповідає вимогам антикорупційного законодавства, 08.12.2020 року Головним комітетом було переглянуто прийняте раніше [рішення](#) з урахуванням позиції Антикорупційного комітету. Такий варіант потребував внесення змін до статей Регламенту ВРУ 30-31, 93, 111.

Зі свого боку, експерти Офісу парламентської реформи звертають увагу, що зазначена проблема підіймає питання про дотримання головним комітетом регламентної вимоги щодо розгляду законопроекту лише після того, як отримано висновки від усіх інших комітетів, особливо висновки до законопроекту, які є обов'язковими. Адже, відповідно до Регламенту ВРУ, до висновку головного комітету додаються висновки комітетів, до предметів відання яких належать, відповідно, питання бюджету, боротьби з корупцією та оцінки відповідності законопроектів міжнародно-правовим зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції, які мають бути подані до головного комітету у 21-денний строк з дня отримання законопроекту, проекту іншого акта для надання висновку.

У той же час доцільно розглянути варіант про врегулювання ситуації у разі ненадання у 21-денний строк комітетами висновків Головному комітетові у виняткових випадках таким чином, аби відповідні висновки обов'язково були надані та розглянуті головним комітетом перед другим читанням.

Що стосується запровадження антикорупційної експертизи до розгляду законопроектів у другому читанні, то загалом ця проблеми є властивою і проведенню інших видів експертиз, наприклад, на відповідність праву ЄС, бюджетній, адже більшість законопроектів зазнають суттєвих змін після першого читання.

Представницею Інституту законодавчих ідей запропоновано такі кроки:

- запровадити право Комітету за власною ініціативою проводити АЕ законопроектів до другого читання як до, так і після його розгляду в головному комітеті з можливістю

надавати зауваження до остаточного варіанту законопроекту та окремих пропозицій до законопроекту.

- Доповнити Регламент ВРУ механізмом перегляду рішення головного комітету, якщо Антикорупційний комітет надав негативний висновок (про невідповідність вимогам антикорупційного законодавства) на текст законопроекту до другого читання. Водночас головний комітет зобов'язаний розглянути законопроект із висновком Антикорупційного комітету, і, в разі неврахування його зауважень, обґрунтувати причини такого неврахування.
- Виступ голови Антикорупційного комітету або представника від Комітету у разі, якщо Антикорупційним комітетом виявлено невідповідність положень законопроекту антикорупційному законодавству (корупціогенні фактори) під час розгляду законопроекту у другому читанні.

Наведені пропозиції потребують внесення змін до статей 118, 119, 120 Регламенту ВРУ.

Також проблемою є неможливість отримати порівняльні таблиці та інші матеріали, пов'язані із розглядом законопроектів до другого читання як в головних комітетах, так і у ВРУ безпосередньо. Пропонованим варіантом вирішення цієї проблеми є запровадження зобов'язання головних комітетів публікувати подані пропозиції та поправки через декілька (до 4) днів після завершення строку для їх подання, але не пізніше 48 годин до засідання Комітету, у формі порівняльної таблиці (без такого опублікування, розгляд не може відбуватися), а також зобов'язати Комітет протягом декількох (до 4) днів після прийняття рішення опублікувати фінальну порівняльну таблицю та проєкт закону до другого читання (без такого опублікування розгляд у Раді не може відбуватися). Викладені пропозиції потребують внесення змін до статей 116, 117, 118 Регламенту ВРУ.

Але важливо також, аби повноваження комітетів щодо ініціативи проведення експертиз були належно збалансовані, так механізм проведення антикорупційної експертизи, можливо, доцільно співвіднести із механізмом проведення експертизи комітету ВРУ з питань Регламенту відповідно до статті 93 Регламенту ВРУ, замість власної ініціативи комітету щодо проведення експертз перед другим читанням, проводити її за дорученням ВРУ, Голови ВРУ, за зверненням головного комітету, голови або першого заступника голови головного комітету чи з *власної ініціативи комітету*.

Більш деталізовані рекомендації щодо проведення експертизи законопроектів у парламенті викладено у підготовлених експертами Офісу парламентської реформи «Пропозиціях щодо вдосконалення проведення експертизи законопроектів (*бюджетна, інклюзивна, гендерна, антикорупційна експертизи законопроектів, експертиза законопроектів на відповідність положенням законодавства ЄС*)».

Що стосується комітетів ВРУ, то вони мають володіти такими ресурсами: (1) часовими ресурсами для належної реалізації своєї роботи, але також вони повинні працювати дисципліновано та опрацьовувати законопроекти у встановлені строки без затримок; (2) представники виконавчої влади, у тому числі міністри та старші керівники, мають бути готовими співпрацювати з комітетами; (3) належними кадровими ресурсами (персоналом та радниками), але особливо належними депутатами у складі комітетів.¹²⁹

Можливо, вдале планування законопроектної роботи дозволить фактично обмежити кількість законопроектів, що можуть бути розглянуті ВРУ протягом сесії. У цьому випадку необхідним також буде встановлення взаємозв'язку порядку денного ВРУ та плану законодавчих робіт (з урахуванням позапланових ініціатив), як це було зазначено на самому початку опису пропозицій удосконалення законодавчого процесу. Також визначенням є питання критичної необхідності підвищення спромож-

¹²⁹ Пол Сілк, ЗАКОНОДАВЧИЙ ПРОЦЕС «ВІД ПОЧАТКУ ДО КІНЦЯ»: ПРИКЛАДИ КРАЩИХ МІЖНАРОДНИХ ПРАКТИК. – Рада за Європу, с. 6 – 7.

ності секретаріатів комітетів ВРУ. Також необхідно уточнити перелік висновків комітетів Парламенту, без яких головний комітет не в праві розглядати законопроект і готувати свій висновок.

Прописати санкції за nereагування органами державної влади на звернення комітетів Парламенту щодо надання експертних висновків стосовно законопроектів та недотримання строків надання таких висновків. Посилити внутрішню комунікацію підрозділів Апарату Парламенту (експертних підрозділів та секретаріатів комітетів) шляхом створення внутрішньої платформи про стан розгляду всіх законопроектів, що планується розглянути протягом сесії. Проводити експертизу на відповідність праву ЄС та рішенням ЄСПЛ (для цього необхідно створити окремий/окремий структурний(і) підрозділ(и)) – до першого читання та на етапі підготовки до другого читання така експертиза має бути обов'язковою, як і її результати.

Як опцію можливо розглянути виключення з функціональних обов'язків комітетів парламенту розгляд звернень громадян та запитів на публічну інформацію, посиливши відповідно підрозділи Апарату ВРУ, що займаються розглядом звернень громадян та запитів на публічну інформацію (для європейських парламентів такий функціонал є неприйнятним, їхні посадовці, які працюють у комітетах, взагалі не уявляють, що таке можливо).

Естонія: будь-який законопроект може бути надісланий до Уряду на отримання відповідного висновку, для надання висновку Уряд має 5 тижнів (параграф 94).

Литва: Висновок Юридичного департаменту Управління Сейму на законопроект – 7 робочих днів, може звернутися до Конференції голів із проханням продовжити строк подання висновку; висновок Департаменту європейського права при Міністерстві юстиції – 10 робочих днів із дня отримання проекту (частини друга, третя статті 136 Регламенту Сейму)

попередні висновки комітету Сейму, Уряду та інших установ щодо законопроекту (стаття 138 Регламенту Сейму) обов'язкові висновки щодо законопроектів (стаття 145 Регламенту Сейму):

Якщо для виконання закону необхідне пов'язане з коригуванням державного бюджету фінансування – *висновки Комітету з питань бюджету та фінансів та Уряду* щодо можливих джерел фінансування + одночасне подання та розгляд законопроекту про внесення змін до закону про державний бюджет.

Висновки Уряду щодо законопроектів у сфері оподаткування, які встановлюють нові податки, нові ставки податку, податкові кредити, санкції за порушення податкового законодавства або які по суті змінюють порядок нарахування певних податків чи принципи податкового режиму.

Якщо законопроект пропонує суттєві зміни до правового регулювання (встановити, змінити або скасувати права чи обов'язки правовласників, визначити напрями реформи або стратегію розвитку окремих сфер) і керівний комітет або щонайменше 1/5 всіх членів Сейму (але не пізніше ніж через 72 години після завершення розгляду в керівному комітеті) підтримують цю ініціативу, то рішення про початок процедури розгляду законопроекту супроводжується *призначенням незалежної експертизи законопроекту в порядку, встановленому Радою Сейму*.

Питання, що належать до компетенції декількох комітетів, можуть бути підготовлені та обговорені цими комітетами спільно з їхньої власної ініціативи або за розпорядженням Сейму чи його Ради. З цією метою вони можуть створювати спільні робочі групи та проводити спільні засідання комітетів, на яких по черзі головує голови цих комітетів (частина друга статті 50 Регламенту Сейму).

Комітет має право висловити свою думку з питання, обговореного іншим комітетом, та попросити інший комітет надати свої висновки, що повинні бути подані протягом 15 днів (части-

на четверта статті 50 Регламенту Сейму).

Висновки комітету є вичерпним описом розгляду в комітеті. Вони містять інформацію про пропозиції та поправки, отримані під час розгляду, експертів, що брали участь у ньому, поправки до запропонованого комітетом проєкту або до зроблених комітетом висновків із розглянутого питання. **Рада Сейму встановлює вимоги до висновків комітету та їх форми** (частина друга статті 57 Регламенту Сейму)¹³⁰.

Що стосується порядку розгляду законопроєктів, Регламент ВРУ містить низку положень щодо застосування ad hoc процедур, проте вони недостатньо визначені та викликають політичні дискусії. Необхідно врегулювати правила щодо визначення моменту застосування ad hoc процедур, винятки щодо їх застосування, більш детальних правил прийняття процесуальних рішень та обсягу обґрунтування для застосування ad hoc процедур. Саме тому прийняття рішення про розгляд законопроєкту за скороченою процедурою має містити більш чітко визначені для цього передумови та розширення винятків, аби таку процедуру не можливо було б застосовувати до законопроєктів, які отримали широкий суспільний резонанс, дискусію у суспільстві, спротив фракцій у парламенті. Більш чіткої регламентації потребує норма щодо можливості застосування ad hoc рішення щодо одноразового відхилення від процедури, у тому числі щодо умов, моменту та розгляду такого рішення.

Також під час розгляду законопроєктів варто врахувати негативну практику попередніх скликань, коли мали місце випадки повторного голосування щодо законопроєкту, якщо він не набрав необхідну кількість голосів, маніпулювання парламентськими процедурами. Заборона такої практики має бути чітко встановлена у Регламенті та мають бути встановлені відповідні санкції.

Один із варіантів рішень за результатами першого читання потребує уточнення у положеннях Регламенту ВРУ. А саме, рішення під час першого читання щодо повернення законопроєкту суб'єкту права законодавчої ініціативи на доопрацювання або направлення його до головного комітету для підготовки до повторного першого читання, визначивши при цьому основні положення, принципи, критерії, яким повинен відповідати доопрацьований законопроєкт чи його структурні частини, не має визначеної процедури для реалізації та порядку підготовки такого законопроєкту.

Також, що стосується іншого варіанту рішення за результатами розгляду законопроєкту у першому читанні «опублікування законопроєкту у визначеному Верховною Радою друкованому засобі масової інформації для всенародного обговорення, доопрацювання його Головним комітетом з урахуванням наслідків обговорення і подання на повторне перше читання», – то положення, якими воно врегульовано потребує додаткових норм для уточнення його порядку реалізації. Можливо, уточнення реалізації такого рішення стане поштовхом для деталізації Регламентів ВРУ та інших НПА порядку проведення консультації щодо законопроєктів та порядку опрацювання отриманих результатів консультацій.

130 Регламент Сейму Литви

5.5.2. ПІДГОТОВКА ТА РОЗГЛЯД ЗАКОНОПРОЄКТУ У ДРУГОМУ ЧИТАННІ

Ключовим проблемним питанням підготовки законопроекту до другого читання та його розгляду на пленарному засіданні у другому читанні є подання надзвичайно великої кількості пропозицій та поправок до законопроекту другого читання народними депутатами України.

Доволі складною та спірною на практиці залишається і можливість комітетів об'єднувати /групувати ідентичні за змістом поправки. Більш того, в Україні поширеною практикою є випадки, коли у прикінцевих та перехідних положеннях законопроектів закладаються норми, які врегульовують зовсім інші, не пов'язані між собою суспільні відносини, що зумовлює прийняття законів, які містять дублювання положень або містять суперечливі положення. Серед ключових проблем варто зазначити і неврахування позиції Головного юридичного управління Апарату ВРУ під час доопрацювання тексту законопроекту до другого читання. Досить часто довідка Головного юридичного управління Апарату Парламенту існує лише для формальності виконання вимог Регламенту, з точки зору взяття її до уваги комітетів та народними депутатами під час підготовки висновків до законопроектів, голосування щодо їх положень.

У Європі право на подання поправок (далі – право на поправку), будучи складовою права законодавчої ініціативи, розглядається передусім як прерогатива парламенту, адже головним суб'єктом внесення законопроектів на розгляд парламенту є уряд. Право на поправку, як правило, розуміється як індивідуальне право, що належить члену парламенту, але на практиці воно зазвичай здійснюється колективно. Оскільки право на поправку здійснюється на основі попереднього тексту законопроекту, то воно неминуче пов'язане з певними конкретними умовами. Отже, право на внесення змін може бути конституційно оформлене критеріями обмежувальної допустимості. Водночас слід підкреслити, що законодавче регулювання права на поправку є делікатним і складним питанням, бо будь-яке обмеження цієї основної прерогативи парламентаря може трактуватися як порушення його прав.¹³¹

Доволі часто регламенти парламентів, до прикладу таких держав як Франція, Бельгія, Великобританія, Німеччина і Греція, містять положення про те, що текст поправки повинен бути пов'язаний з текстом проекту закону, до якого вносяться поправки, що, у свою чергу, розглядається як умова для внесення поправки і подальшого її обговорення. Окрім того, право на поправку повинно вписуватися в логічний процес парламентських дискусій, а тому регламенти парламентів встановлюють стадії, на яких можна реалізувати право на поправку та строки їх подання (до прикладу, строки подання поправок в парламентах Естонії, Литви та Шотландії обчислюються в робочих днях). Здійснення права на поправку не повинно заважати зусиллям щодо «контрольованості» законодавчого процесу. Так, Бундестаг Німеччини відмовляється від будь-якої поправки, що ставила б під сумнів раніше прийняті рішення під час парламентських обговорень.

Відповідно до чинних положень Регламенту ВРУ, у випадку подання великої кількості поправок, пропозицій виникає ситуація блокування роботи Українського Парламенту, що унеможливорює функціонування єдиного законодавчого органу держави. Таке явище є обструкцією та потребує комплексного вирішення. На сьогоднішній день доцільно розглянути три підходи до подолання вказаної проблеми:

1) Розробка змін до самої процедури подання пропозицій, поправок, проте водночас не застосовуючи метод обмежень виключно за кількістю поправок, пропозицій, адже такий підхід (який застосовано нещодавно шляхом введення особливої процедури), не є обґрунтованим та за ви-

¹³¹ Report on Legislative Initiative, adopted by the Venice Commission at its 77th Plenary Session (Venice, 12-13 December 2008) CDL-AD(2008)035 (пункти 49-51, 58). URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2008\)035-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2008)035-e)

значенням не спрямований на покращення якості законодавчого процесу, навпаки, викликає питання щодо суперечливості та невідповідності положенням законодавства.

a) Також дієвим механізмом можуть бути деталізовані правила групування схожих/ідентичних/взаємовиключних поправок. Це потребуватиме детального механізму та ознак, які саме правки є «ідентичними», які «схожими», які «взаємовиключними» тощо. А також чітко передбачити повноваження комітету щодо прийняття таких рішень. Такий механізм потребуватиме великого обсягу роботи від секретаріату комітету та Апарату ВРУ. Можливість групувати поправки для обговорення (Канада, Палата Громад; Ірландія, Дойл Ерен). Наприклад, Голова на засіданні може спочатку виносить на голосування статті, що визначають принципи та структуру законопроєкту, і після голосування щодо них, поправки, пропозиції, які не відповідають положенням таких статей, можуть автоматично зніматися.

b) Доцільним і таким, що відповідатиме практиці парламентів країн ЄС, є підсилення ролі та рішень комітетів парламенту. Так, є практика інших країн, коли рішення щодо винесення поправки на розгляд до пленарної зали залежить від того, яка кількість депутатів проголосувати «за» поправку на комітеті. Проблемним на сьогоднішній день є відсутність детального «регламенту»/порядку/правил розгляду питань на засіданнях комітетів – відсутні регламенти виступу, врегульовані типові процедури розгляду та аналізу поправок, проведення консультацій, розгляду звітів ЦОВВ, Уряду, заслуховування доповідей, підготовки законопроєктів тощо. Це спричиняє проблемні ситуації під час роботи комітетів, неповноцінне застосування аналітичних та експертних матеріалів, негативно впливає на якість рішень, прийнятих за результатами засідань комітетів. Отже, у рамках чинного законодавства та повноважень комітетів, доречно врегулювати алгоритм їх роботи, наприклад, може бути розроблений внутрішній типовий регламент роботи комітетів, який, у тому числі, має детально врегулювати процедуру заслуховування, аналізу пропозицій, поправок. Також немає вимог до оформлення та типової структури викладення висновків комітетів, що також послаблює позицію головного комітету та сприяє нерівномірному застосуванню ресурсів комітетів щодо розгляду різних законопроєктів. Більш того, у деяких країнах ЄС врегульовано, що висновок комітету завжди має містити позицію депутатів меншості комітету, яка має також бути зачитана та, по суті, у цій позиції можуть відображатися, вже системно опрацьовані та зведені лише ключові змістовні поправки, пропозиції, які меншість комітету бажає розглянути під час пленарного засідання.

c) Оскільки, внесення пропозиції, поправки, відповідно до практичної діяльності парламенту, є частиною права законодавчої ініціативи, то дієвим способом підвищення якості законодавчого процесу може бути розробка вимог щодо подання разом із поправками, пропозиціями обґрунтування/супровідних документів до них (до окремих категорій поправок). Наприклад, якщо поправка змінює/створює потребу додаткових видатків із бюджету, вона має пройти бюджетну експертизу, отримати висновок Міністерства фінансів. Те саме може бути справедливим і щодо внесення поправок, пропозицій до законопроєктів, які спрямовані на виконання міжнародних зобов'язань України, адаптацію права ЄС. Відповідна експертиза має бути проведена щодо поправок до таких законопроєктів щодо відповідності праву ЄС. Також актуальною може бути антикорупційна експертиза поправок.

d) Додатковим запобіжником «поправкового спаму» може бути встановлення додаткових процедурних вимог щодо тих пропозицій, поправок, щодо яких буде наполягати їх автор (або фракція/група, як це зараз врегульовано у рамках особливої процедури), по суті, принцип пропорційної затрати ресурсів. А саме, якщо поправку, пропозицію відхилено Головним комітетом (тобто задіяно весь механізм роботи комітету, Апарату ВРУ і витрачено відповідні ресурси на опрацювання такої поправки, пропозиції і за результатом її відхилено), то суб'єкт, який бажає наполягати на її розгляді під час пленарного засідання, має теж витратити додаткові ресурси. Наприклад, із моменту

повідомлення його про те, що поправки, пропозиції відхилено, він має не просто наполягати під час засідання, а підготувати додаткове обґрунтування, оцінки впливу вже із урахуванням нової редакції законопроекту, підготовленої комітетом. Тобто, аргументовано викласти позицію чому саме пропозиція має бути врахована та чому рішення комітету про відхилення не є доцільним або мотивованим. Водночас таке обґрунтування може бути розглянуто комітетом, аби максимально застосувати ресурси та роботу комітету до винесення поправки, пропозиції на розгляд під час пленарного засідання.

Відповідно до практики парламентів країн ЄС, комітети та експертні департаменти вивчають вплив поправок на можливі витрати з бюджету, а також надають відповідні висновки щодо цього. Парламент не може розглядати законопроект та приймати рішення щодо нього без таких висновків (Литва, Шотландія). Іншими словами, відповідальність покладена на комітет як колегіальний орган Парламенту та експертні підрозділи апарату Парламенту.

2) Варто зазначити, що другим варіантом (або ще одним необхідним) вирішення проблеми може бути більш комплексний підхід до врегулювання будь-яких випадків блокування/зменшення ефективності роботи парламенту, а не лише у випадках проблеми подання надмірної кількості поправок. По суті, й інші процедури Регламенту можуть містити шляхи «зловживання» процедурами. Тому доцільним є більш комплексний підхід та розробка правил, які б дозволяли напрацювати пропозиції щодо процедурних «запобіжників», аби унеможливити обструкцію роботи ВРУ за будь-яких інших обставин. У цьому випадку перелік таких проблемних процедур потребує окремого аналізу, проте такий підхід, по-перше, є більш комплексним, а, по-друге, забезпечує логіку процесу підготовки змін до Регламенту як системного послідовного документа, що є критичним під час напрацювання будь-яких ідей до зміни законодавчого процесу. Усі стадії та процеси Регламенту ВРУ є взаємопов'язаними, а отже не коректним є так званий підхід «точкових» змін до Регламенту, який призводить до розбалансування внутрішніх парламентських процедур, так чи інакше є орієнтованим на поточну політичну ситуацію у парламенті, порушує діалог парламентських сил.

3) Наступним шляхом може бути врегулювання окремих процедур розгляду законопроектів, внесених Урядом. Так, має місце практика голосування законопроекту у редакції, яку було запропоновано Урядом. З точки зору такого підходу, існує практика застосування прив'язки процедури вотуму довіри до Уряду до голосування за законопроект (застосовується в Італії). Уряд ставить питання про довіру до законопроекту, кваліфікуючи цей акт як основний для його політичних дій та ставить у залежність власний термін повноважень від його схвалення.¹³²

4) Прописати на рівні Регламенту ВРУ, що комітети вправі та зобов'язані відмовити в реєстрації поправок і пропозицій до законопроекту, що подані з порушенням строків, зі змісту яких не зрозуміло куди (до якої статті, розділу, глави) вносяться зміни, що вносять зміни до законів, які не передбачені законопроектом, прийнятим у першому читанні.

5) Розширити можливості комітетів (шляхом законодавчих змін до Регламенту ВРУ та Закону України «Про комітети ВРУ»), надавши їм можливість об'єднувати/групувати ідентичні за змістом поправки, доопрацьовувати текст на основі висновків, отриманих від експертних підрозділів Апарату Парламенту, інших комітетів та за результатами громадського обговорення, навіть якщо НДУ такі поправки і пропозиції до законопроекту не подавали.

6) Прописати на рівні закону обов'язковість проведення громадського обговорення (публічних консультацій) законопроекту, підготовленого головним комітетом до другого читання, перед засіданням головного комітету щодо такого законопроекту.

¹³² Стаття 116. URL: https://en.camera.it/application/xmanager/projects/camera_eng/file/RULES_OF_PROCEDURE_CHAMBRE_OF_DEPUTIES.pdf

7) Підготовлений комітетом до другого читання текст законопроєкту для належного експертного забезпечення надсилати до підрозділів Апарату Парламенту, які здійснюють редакційне опрацювання тексту законопроєкту, юридичну експертизу, до засідання комітету та після засідання комітету із можливим запрошенням на засідання відповідних фахівців експертних підрозділів (на засіданні комітету можуть бути внесені правки, що можуть суттєво змінити текст законопроєкту, підготовленого до другого читання).

У деяких країнах існує практика щодо надання права Спікеру обирати, які саме поправки будуть обговорюватися (Велика Британія, Палата Громад).¹³³ Проте застосування такого методу несе у собі ризики щодо можливості зловживання правом Спікером, а також є ризик поставити спікера у «високополітичну» позицію, коли він буде змушений виносити судження про те, які поправки заслуговують на обговорення).¹³⁴ Також, хоча така практика має місце в інших країнах, в Україні вона може бути визнана як така, яка не відповідає національному законодавству та Конституції. „Шотландія: Досвід Шотландії щодо вимог до пропозиції (прописаний від зворотного) можна використати для ВРУ, прописавши вимоги до «неприйнятної пропозиції/поправки», якими будуть керуватися комітети щодо відмови від прийняття пропозицій до законопроєкту

(Будь-яка зміна або доповнення (до законопроєкту) вважаються прийнятними, крім випадків, коли

- (а) вони не подані в належній формі;
- (b) вони не стосуються законопроєкту або положень законопроєкту, до яких вони пропонуються;
- (c) вони не відповідають загальним принципам законопроєкту, схваленим Парламентом; або
- (d) вони суперечать рішенню, раніше прийнятому в рамках стадії, на якій пропонуються відповідні зміни та доповнення).

Під час розгляду загальних принципів законопроєкту та підготовки звіту щодо них відповідальний комітет враховує будь-які висновки, надані будь-яким іншим комітетом.

Стадія 2: У разі схвалення Парламентом загальних принципів законопроєкту Парламентське бюро: (а) повертає законопроєкт до відповідального комітету для розгляду законопроєкту в рамках стадії 2; або (b) вносить подання про повне або часткове здійснення стадії 2 Комітетом усього Парламенту або іншим комітетом або комітетами, ніж відповідальний комітет.

У рамках стадії 2 окремо розглядаються кожна стаття, додаток, а також повна назва законопроєкту, і комітет ухвалює рішення про їх схвалення або відхилення. Питання про схвалення статті, додатка або повної назви законопроєкту виносяться на голосування головою комітету без відповідного подання будь-якого члена Парламенту. Статті або додатки, до яких не пропонуються зміни та доповнення і які мають розглядатися в послідовному порядку, можуть бути розглянуті та схвалені в сукупності.

Якщо Парламент за поданням Парламентського бюро не встановив порядок розгляду статей законопроєкту і додатків до нього в рамках стадії 2, такий порядок може бути встановлений комітетом. Якщо жоден із них не ухвалює відповідне рішення, статті розглядаються в тому порядку, у якому вони наведені в законопроєкті, а кожен додаток розглядається відразу після статті, якої він стосується. Повна назва розглядається в останню чергу.

У рамках стадії 2 до законопроєкту можуть вноситися зміни та доповнення. Повідомлення про зміни та доповнення може подаватися будь-яким членом Парламенту після завершення стадії 1.

У рамках стадії 2 зміни та доповнення до будь-якої статті, додатка або повної назви мають

133 <https://www.parliament.uk/documents/commons-information-office/m02.pdf>

134 <https://www.instituteforgovernment.org.uk/explainers/speaker-house-commons>

бути розглянуті, перш ніж комітет розгляне питання про схвалення відповідного положення. Якщо зміни та доповнення до статті, додатка або повної назви не пропонуються, комітет відразу переходить до розгляду питання про схвалення або відхилення відповідного положення. У разі відхилення зміни, що передбачає вилучення статті або додатка, такі стаття або додаток вважаються схваленими.

Наприкінці стадії 2, у разі внесення змін і доповнень до законопроєкту, Секретар забезпечує друк і оприлюднення законопроєкту зі змінами та доповненнями.

Якщо в рамках стадії 2 до законопроєкту були внесені зміни, що передбачають його доповнення статтею або додатком або істотне змінення будь-яких наявних положень, не пізніше ніж за чотири дні засідання до дати початку стадії 3 відповідальна особа повинна подати Секретареві оновлені або додаткові пояснювальні записки. В оновлених пояснювальних записках (або в додаткових пояснювальних записках) об'єктивно узагальнюється вплив кожного положення законопроєкту зі змінами та доповненнями (якщо відповідні положення потребують пояснень або коментарів) і надається інша необхідна або корисна інформація для пояснення впливу законопроєкту зі змінами та доповненнями.

Якщо в рамках стадії 2 до законопроєкту були внесені зміни, що передбачають істотне змінення будь-яких витрат, вказаних у фінансовому меморандумі, відповідальна особа повинна подати Секретареві оновлений або додатковий фінансовий меморандум. Секретар забезпечує друк і оприлюднення будь-яких оновлених або додаткових пояснювальних записок або фінансового меморандуму.

Естонія: головний комітет повністю відповідає за підготовку законопроєкту до другого читання, а саме:

(1) головний комітет готує нову редакцію законопроєкту чи проєкту постанови, яка включає всі пропозиції щодо внесення змін, які комітет вирішив включити у цю версію, а також зміни, внесені самим головним комітетом;

(2) головний комітет може об'єднати два чи більше законопроєктів або проєктів постанов Парламенту в один текст;

(3) головний комітет готує перелік пропозицій щодо внесення змін до законопроєкту чи проєкту постанови, в яких викладено формулювання пропозицій у порядку, що відповідає викладу положень у законопроєкті чи проєкті постанови, а також назву/ім'я та прізвище суб'єкта, який їх подав, та рішення головного комітету;

(4) пропозиції щодо внесення змін, які подаються тим самим органом чи особою і пов'язані за змістом, вносяться до переліку пропозицій про внесення змін як єдина пропозиція;

(5) головний комітет готує **пояснювальний меморандум**, який містить інформацію щодо роботи над законопроєктом чи проєктом постанови, зокрема: *причини включення або відмови від включення пропозицій про внесення змін, позиції органу або особи, який/яка вніс/внесла або подав/ла законопроєкт або проєкт постанови, а також позиції експертів та інших осіб, які беруть участь у роботі над законопроєктом чи проєктом постанови.* (щось на зразок висновку головного комітету ВРУ до другого читання, але з чітким переліком вимог до того, на які питання необхідно надати відповіді в ньому).

Порядок голосування у другому читанні: Голова на засіданні виносить пропозицію про внесення змін (поправку) на голосування лише в тому випадку, якщо цього вимагає суб'єкт, який подав цю пропозицію, або комітет чи фракція Парламенту. Голосування за пропозицію про внесення змін, яка не була включена головним комітетом і отримала менше двох голосів «за», не проводиться, за винятком випадків, коли ця пропозиція не отримала жодного голосу «за» або «проти».

Якщо пропозиція про внесення змін отримує більше голосів «за», ніж «проти», зміна включа-

ється до тексту законопроекту чи проекту постанови.

У разі, якщо дві або більше пропозицій про внесення змін є взаємно суперечливими, до тексту законопроекту чи проекту постанови включається пропозиція, яка отримала найбільшу кількість голосів серед пропозицій, які отримали більше голосів «за», ніж «проти».

Литва: Предметом обговорення на засіданні Сейму є доцільність, концепція, основні положення та принципи законопроекту, а також зміни і доповнення до нього, отримані від осіб, що мають право законодавчої ініціативи, та зміни до затвердженого комітетом законопроекту, що були подані Президентом Республіки, Урядом або членом Сейму не менш ніж за 48 годин до часу, зазначеного в порядку денному Сейму як час початку розгляду законопроекту. Під час обговорення законопроекту на засіданні Сейму ухвалюється рішення Сейму щодо змін та доповнень.

На засіданні Сейму обговорення законопроекту проводиться в такій послідовності:

- 1) звіт, що складений керівним комітетом, який розглядав законопроект, та що містить висновки щодо результатів розгляду проекту в керівному комітеті;
- 2) голосування, якщо керівний комітет пропонує повернути проект його ініціаторам або відхилити його. Якщо Сейм не схвалить пропозицію керівного комітету, Сейм може призначити інший керівний комітет або створити спеціальну комісію Сейму для доопрацювання законопроекту. У цьому випадку комісія виконує функції керівного комітету та діє відповідно до порядку роботи такого комітету. Якщо ухвалюється рішення про призначення іншого керівного комітету чи спеціальної комісії для доопрацювання проекту, одночасно ухвалюється протокольне рішення Сейму, що містить основні положення щодо того, що саме керівний комітет або спеціальна комісія повинна виправити в проекті. Член Сейму, що вносить пропозицію передати проект іншому керівному комітетові для доопрацювання, повинен подати проект цього протокового рішення;
- 3) звіти представників ініціаторів альтернативних проектів, якщо такі є;
- 4) додаткові звіти інших комітетів;
- 5) загальне обговорення основних положень законопроекту – заяви Уряду, інших комітетів, політичних груп та окремих членів Сейму;
- 6) після загального обговорення, якщо автори альтернативного проекту не погоджуються з рішенням керівного комітету не затверджувати альтернативний проект, проводиться голосування для затвердження рішення комітету;
- 7) після загального обговорення – чергове голосування законопроекту, затвердженого керівним комітетом, якщо цього вимагає член Сейму;
- 8) перерва в засіданні Сейму, якщо Сейм не затверджує проект, поданий керівним комітетом, або якщо Сейм вирішує затвердити альтернативний проект, що не був ухвалений керівним комітетом; проект повинен бути повернутий тому самому керівному комітетові для доопрацювання, або Сейм може призначити інший керівний комітет або спеціальну комісію Сейму, що буде створена для редагування проекту. У цьому випадку комісія виконує функції керівного комітету та діє відповідно до порядку роботи такого комітету;
- 9) рішення, що обговорюються та ухвалюються стосовно змін та доповнень до законопроекту, які були подані під час розгляду в керівному комітеті особами, що мають право законодавчої ініціативи, та які не були затверджені керівним комітетом;
- 10) рішення, що обговорюються та ухвалюються стосовно змін та доповнень до законопроекту, які були подані Президентом Республіки, Урядом або членом Сейму не менш ніж за 48 годин до обговорення проекту на засіданні Сейму, якщо подані ним зміни чи доповнення підтримані щонайменше десятьма членами Сейму.

Час, відведений для загальних обговорень порядку денного засідання Сейму, пропорційно розподіляється між представниками політичних груп Сейму. Якщо представники політичних груп Сейму не використали повністю час, відведений для обговорення, обговорення завершується до закінчення відведеного часу.

Після обговорення Сейм вирішує:

- 1) чи ухвалити затверджений комітетом законопроект зі змінами, ухваленими під час засідання Сейму, та встановити дату ухвалення закону не раніше ніж через два робочі дні;
- 2) чи подавати проект для публічних зауважень. У цьому випадку процедура повторюється, починаючи з розгляду проекту в керівному комітеті;
- 3) чи повертати проект керівному комітету на доопрацювання. Якщо таке рішення буде ухвалене, Сейм одночасно ухвалює протокольне рішення, в якому визначаються основні положення щодо змін до проекту, які будуть внесені керівним комітетом. Член Сейму, що подає пропозицію повернути проект керівному комітету для доопрацювання, повинен подати проект цього протокольного рішення. У цьому випадку процедура повторюється, починаючи з розгляду проекту в керівному комітеті. Таке рішення може бути ухвалене лише один раз під час обговорення проекту;
- 4) чи слід перервати обговорення проекту, якщо обговорення не буде завершено на тому ж засіданні або якщо стане ясно, що члени Сейму потребують додаткової інформації для обговорення проекту, або згідно з процедурою, передбаченою в статті 109 цього Статуту;
- 5) чи повертати проект ініціаторам для значного доопрацювання. У цьому випадку процедура обговорення законопроекту повторюється, починаючи з його подання на засіданні Сейму;
- 6) чи відхиляти проект і, якщо необхідно, призначати розроблення нового проекту.

Враховуючи, що питання посилення ролі комітетів у ВРУ та у законодавчому процесі, особливо під час підготовки законопроектів, доцільно розглянути питання щодо того, чи може мати місце особлива процедура розгляду / чи особливий статус редакції законопроекту за результатами його підготовки до розгляду комітетом у другому читанні.

З огляду на описану вище проблему, неврахування результатів юридичної експертизи під час підготовки законопроекту до другого читання, потребує розробки та встановлення порядку доопрацювання тексту законопроекту на основі висновків експертизи, отриманих від відповідальних за фахову експертизу підрозділів Апарату ВРУ. Відповідно до практики інших країн, коли законопроект зазнає значних змін, має готуватися нова оцінка його впливу. Проте в Україні має місце суттєва зміна проголосованого у першому читанні законопроекту під час підготовки законопроекту до другого читання. Саме тому настільки важливим є удосконалення процедури першого та другого читання разом із комплексним поглядом та аналізом їх взаємозв'язку. Наприклад, доцільною рекомендацією може бути встановлення критеріїв щодо поправок, пропозицій аби вони у сукупності, внесені від одного суб'єкта права законодавчої ініціативи, не були фактичним внесенням альтернативного або по суті нового законопроекту на етапі підготовки законопроекту до другого читання, проте така ідея потребує додаткового опрацювання.

Механізмом удосконалення роботи парламентських комітетів, який може заслуговувати на увагу, є розробка та прийняття правил роботи комітетів або типових рекомендацій до порядку роботи комітетів, які будуть відповідати положенням Закону України «Про комітети Верховної Ради України». Окрім більшої дисципліни, більш їх ефективну роботу, гарантії врахування думки меншості комітету, встановлення такого «модельного регламенту» / рекомендацій щодо роботи комітетів разом із доопрацюванням положень Регламенту ВРУ може врегулювати порядок опрацювання комітетами поданих пропозицій, поправок під час підготовки законопроекту до другого читання. Проте варто розуміти, що будь-яке врегулювання порядку роботи парламентських комітетів має відбуватися із

урахуванням ґручності політичного діалогу в комітетах. Більш чітке та уніфіковане регламентування внутрішньої роботи комітетів може бути спрямоване на врегулювання порядку та правил заслуховування комітетом посадових осіб, представників центральних органів виконавчої влади, підготовки, проведення комітетських слухань, моніторинг виконання рекомендацій комітету.

Що стосується безпосереднього розгляду законопроєкту у другому питанні, то можливою рекомендацією може бути оновлення порядку наполягання народними депутатами під час розгляду законопроєкту на пленарному засіданні поправок, відхилених головним комітетом. Якщо врахувати затрачені ресурси комітетом на опрацювання кожної поправки, доцільним може бути встановлення вимог про завчасне повідомлення ВРУ та профільного комітету про намір наполягання на поправці під час розгляду законопроєкту на пленарному засіданні. Якщо поправку відхилено комітетом шляхом відповідного її розгляду та голосування комітетом, то умовою попередження явища обструкції у роботі ВРУ може бути вимога у Регламенті ВРУ щодо оформлення та внесення до головного комітету та ВРУ додаткового обґрунтування, які спонукають народного депутата наполягати на відхиленій поправці. Це може сприяти покращенню якості законопроєкту, посиленню ролі комітетів, додатковому опрацюванню положень законопроєкту, зниженню так званого «поправкового спаму». Окремо потребує врегулювання ситуація опрацювання пропозицій до законопроєкту, внесених на пленарному засіданні з голосу (усно). Проблема полягає у тому, що співробітники секретаріатів комітетів, Апарату ВРУ інколи стикаються зі складнощами щодо розшифрування стенограми пленарного засідання ВРУ та точного визначення редакції запропонованої поправки, пропозиції. Саме тому настільки важливою є детальна регламентація реалізації права народних депутатів на внесення поправки, пропозиції.

Що стосується внесення поправок та пропозицій на етапі підготовки законопроєкту до другого читання, то важливим є врегулювання участі Уряду під час підготовки та розгляду законопроєкту у другому читанні з огляду на те, що внесені поправки, пропозиції можуть потребувати бюджетних видатків, змінювати вплив законопроєкту на Державний бюджет. Окремої процедури підготовки до другого читання можуть вимагати законопроєкти, внесені урядом, а саме порядку взаємодії головного комітету із профільним міністерством, адже поправки та пропозиції можуть бути внесені й до урядових законопроєктів, значно змінюючи їх окремі положення. Практика показує, що Уряд, незважаючи на формальне право офіційно подавати поправки та пропозиції, ніколи не користується цією процедурою, натомість подає свої пропозиції за допомогою «друзьніх» членів Парламенту. Очевидно, що такий шлях законодавчої ініціативи Уряду є не найбільш оптимальним з точки зору ефективності та прозорості законодавчої діяльності.

Як було зазначено у розділі вище, Регламент ВРУ та загалом чинне законодавство України не містить детальних положень та процедур щодо проведення консультацій під час опрацювання законопроєктів, підготовки їх до розгляду, у тому числі протягом підготовки та розгляду у першому та / або другому читаннях. Введення процедури публічних консультацій та зрозуміла регламентація гарантували б відкритість та більшу прозорість роботи ВРУ, могли б стати інструментом зняття напруги у суспільстві щодо законопроєктів, які отримують широкого розголосу. Це також відповідало б кращим практикам роботи парламентів та Урядів країн сталої демократії, адже вкрай важливою є можливість під час опрацювання законопроєкту парламентом провести консультації із заінтересованими сторонами щодо окремих положень законопроєкту.

5.5.3. РОЗГЛЯД ЗАКОНОПРОЄКТУ У ТРЕТЬОМУ ЧИТАННІ

Така стадія законодавчого процесу, як розгляд законопроекту у третьому читанні, фактично відсутня, що зумовлює маніпуляції щодо того, що ВРУ змінив текст проголосованого закону. **Протягом VIII скликання ВРУ жоден із законопроектів не пройшов взагалі стадію третього читання.** Замість цього з'явилася усталена практика, що законопроекти голосуються як закони з «техніко-юридичним доопрацюванням», що заміняє собою по суті стадію третього читання

Відповідно до положень Регламенту, «первинною» є процедура розгляду законопроекту у трьох читаннях. З цієї точки зору варіант прийняття законопроекту в другому читанні, як опція відсутності третього читання, має містити чіткіші передумови для застосування – тобто, голосування законопроекту в цілому у другому читанні може бути лише як виняток.

Відсутність такої стадії на практиці впливає на якість підготовленого тексту Закону – доволі часто у другому читанні правки зачитуються з голосу, ці правки потім не відповідають решті положень законопроекту, як результат – маємо проголосований текст Закону, що містить внутрішні протиріччя та/або є незрозумілим шлях імплементації та застосування закону на практиці.

Серед варіантів вирішення такої проблеми може бути те, аби підготовлений комітетом до третього читання текст законопроекту направлявся до підрозділів Апарату ВРУ, які здійснюють редакційне опрацювання тексту законопроекту, здійснюють юридичну експертизу, експертизу щодо відповідності праву ЄС та рішенням ЄСПЛ, до засідання комітету та після засідання комітету (на засіданні комітету можуть бути внесені правки, що можуть суттєво змінити текст законопроекту, підготовленого до третього читання).

У **Естонії** стадія третього читання є обов'язковою. Загальне правило про обов'язковість третього читання для законопроектів має виняток – законопроекти, що стосуються міжнародних угод – два читання, законопроекти про затвердження чи скасування указів Президента Республіки – одне читання.

Для третього читання законопроекту чи проекту постанови головний комітет: 1) готує *остаточну редакцію тексту*, яка включає мовні та технічні виправлення, зроблені головним комітетом після завершення другого читання; 2) може підготувати *пояснювальний меморандум*, який містить огляд ходу роботи над законопроектом чи проектом постанови після закінчення другого читання.

У **Шотландії** стадія третього читання є обов'язковою. Стадія 3: розгляд законопроекту здійснюється на засіданні Парламенту.

У рамках стадії 3 Парламент, за поданням особи, відповідальної за законопроект, ухвалює рішення про прийняття або відхилення законопроекту.

У рамках стадії 3 до законопроекту можуть вноситися зміни та доповнення. Повідомлення про зміни та доповнення може подаватися будь-яким членом Парламенту після завершення стадії 2.

Голова Парламенту може вибрати зміни та доповнення, які, на його думку, слід розглянути в рамках стадії 3, з-поміж прийнятних змін і доповнень, вказаних у повідомленні.

До початку стадії 3 за поданням Парламентського бюро Парламент може погодити один або кілька термінів обговорення змін і доповнень (згрупованих Головою). У разі схвалення відповідного подання, обговорення відповідних груп змін і доповнень має бути завершено у терміни, вказані в поданні.

Якщо Парламент за поданням Парламентського бюро не встановив порядок розгляду змін і доповнень, вони розглядаються в порядку, у якому в законопроекті наведені статті та додатки, яких вони стосуються. Зміни та доповнення до повної назви розглядаються в останню чергу.

У рамках стадії 3 законопроект можуть повернути до комітету для додаткового розгляду в рамках стадії 2 тільки один раз.

Питання щодо схвалення подання про прийняття законопроекту має вирішуватися шляхом розподілу голосів. Результати такого розподілу дійсні, тільки якщо кількість членів Парламенту, які голосували (за подання, проти нього або утрималися), більша за одну четверту загальної кількості місць у Парламенті. Якщо результати недійсні, законопроект вважається відхиленням.

Литва: Між обговоренням законопроекту на засіданні Сейму та ухваленням закону завжди є часовий проміжок, це пов'язано з тим, що, згідно з Регламентом Сейму, обговорення законопроекту на засіданні Сейму та ухвалення закону є двома окремими стадіями розгляду законопроекту.

Під час ухвалення закону доповідач коротко обговорює отримані додаткові пропозиції та правки із зазначенням осіб, що їх подали. Після цього окремі розділи законопроекту виносяться на голосування. Якщо Сейм не вирішить інакше, проект ухвалюється постатейно.

Голова засідання спочатку виносить на голосування статті, що визначають принципи та структуру законопроекту.

Статті, щодо яких немає пропозицій, можуть бути ухвалені в цілому шляхом консенсусу, якщо жоден член Сейму не заперечує проти цього. На голосування ставляться лише ті статті, щодо яких є пропозиції або проти яких члени Сейму заперечують.

Під час ухвалення закону слово надається лише авторам поданих змін та доповнень (до двох хвилин на кожную пропозицію, крім пропозицій, зазначених у пункті 5 цієї статті), доповідачеві та особам, які говорять про причини голосування; доповідачеві запитань не ставлять.

5.5.4. НАПРАВЛЕННЯ ПРОГОЛОСОВАНОГО ПАРЛАМЕНТОМ ТЕКСТУ ЗАКОНУ НА ПІДПИС ПРЕЗИДЕНТУ

У зв'язку з порушенням процедур розгляду законопроєкту текст прийнятого Закону може бути не досить якісним, а тому потребує більше часу для його оформлення на підпис Президента (деколи це може зайняти майже 2 місяці, як це було з Виборчим кодексом). Як наслідок, не завжди Президентом дотримано строки, визначені Регламентом. Загалом суттєві зміни до цього етапу законодавчого процесу в Україні не можливі без змін до Конституції України.

Естонія: Закон, який Президент Республіки відмовився підписувати і який повертається Парламенту для поновлення розгляду та для прийняття рішення, включається до порядку денного за поданням Колегії Парламенту або за пропозицією Голови Парламенту якнайшвидше.

У ході поновленого обговорення закону, у підписанні якого було відмовлено Президентом Республіки, доповіді представляються представником Конституційного комітету та представником комітету, який виступав головним комітетом щодо законопроєкту, коли він розглядався в Парламенті. Кожний депутат Парламенту може поставити одне усне запитання кожному з доповідачів.

У ході поновленого обговорення закону депутати Парламенту та представники комітетів та фракцій Парламенту, які мають намір висловити позицію щодо мотивів, через які закон не був підписаний, можуть робити коментарі.

Після завершення обговорення голова на засіданні ставить на голосування питання про повторне прийняття закону, який був повернений Парламенту Президентом Республіки.

Закон, який Президент Республіки повертає Парламенту, вважається прийнятим повторно без змін, якщо він підтримується більшістю, яка була необхідна під час його первинного прийняття. Якщо Парламент повторно не приймає закон, який був повернутий Парламенту Президентом Республіки, без внесення правок, подальша робота над цим законом проводиться відповідно до процедур другого та третього читання.

5.6. ОЦІНКА ЕФЕКТИВНОСТІ ЗАСТОСУВАННЯ ЗАКОНОДАВСТВА

5.6.1. ВИЗНАЧЕННЯ ОЦІНКИ ЕФЕКТИВНОСТІ ЗАСТОСУВАННЯ ЗАКОНОДАВСТВА, МОДЕЛІ ЇЇ ПРОВЕДЕННЯ, ЕТАПИ ЗДІЙСНЕННЯ

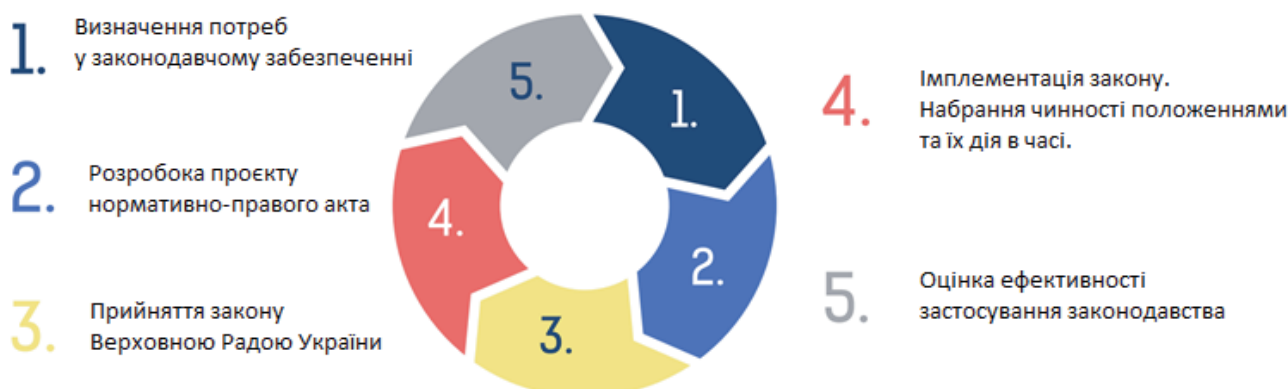
Запровадження оцінки ефективності застосування законодавства – це крок до повноцінного постзаконодавчого контролю (PLS) з боку суб'єктів владних повноважень, адже для здійснення оцінювання ефективності застосування законів використовуються належні результати оцінки впливу.

Утім, на рівні законодавчого органу впроваджено лише практику застосування законодавства як одну з функцій комітетів ВРУ. Здебільшого вона обмежується аналізом правової відповідності, тобто, пошуком відповіді на запитання:

- чи виконали органи, відповідальні за реалізацію того чи іншого закону, пункти прикінцевих положень про необхідність розробки необхідного обсягу підзаконних актів та
- чи було це виконано в строк, визначений «материнським» законом?

Водночас діяльність ВРУ з реального оцінювання впливу закону на заінтересованих осіб та / або відповідну сферу правовідносин обмежується реалізацією саме законотворчої та організаційної, а не контрольної функції комітету і здебільшого залежить від особистої ініціативності народних депутатів – членів комітету.

За результатами цих неформальних дій, що поки не мають достатнього методологічного обґрунтування, не видаються звіти належного статусу і якості, тож результати оцінки ефективності застосування законодавства не можна винести на розгляд ВРУ як підсумок окремих тривалих і складних процедур.



Однак учасники відповідних процесів розуміють, що саме ВРУ має відігравати головну роль в оцінюванні відповідності результатів тривалого застосування тих чи тих законів очікуванням законодавця, і для виконання цієї ролі парламенту потрібне належне нормативне, організаційне та методологічне підкріплення. Країни ЄС, інші країни Західної Європи та країни розвинутої демократії виробили власні підходи до реалізації цієї складної процедури. Вони відрізняються за рівнем залучення уряду до збирання інформації, порядком формування експертних груп, правовим статусом комітетів, що здійснюють оцінку, тощо. Тому перед політичним керівництвом країни та ВРУ постає завдання обрати найкращу, а головне – найоптимальнішу «модель» оцінки ефективності застосування законодав-

ства з урахуванням бюджетних та інституційних можливостей Верховної Ради. Водночас будь-яка з обраних моделей потребує внесення змін до законів про комітети ВРУ, Регламенту ВРУ, Регламенту КМУ, положень про міністерства, а також затвердження методичних рекомендацій щодо здійснення оцінки та організації навчання, бодай на рівні Апарату ВРУ.

Взаємозалежність оцінки ефективності застосування законодавства та законотворчого циклу корелюється з першою рекомендацією Доповіді та Дорожньої карти щодо внутрішнього реформування та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України у частині законодавчої спроможності та законотворчого процесу: «Необхідно схвалити концепцію законодавчого процесу «від початку до кінця», яка базуватиметься на значно посиленій координації між ініціаторами законодавства у Кабінеті Міністрів України, Адміністрації Президента України та Верховній Раді України»¹³⁵.

Законодавчий процес «від початку до кінця» передбачає, що, крім формальних етапів розгляду та роботи із законопроєктами, найефективніші парламенти також аналізують виконання ухвалених законів, а реальну дієвість закону можна оцінити лише після того, як він набрав чинності: навіть найбільш якісно написаний закон може не приносити жодної користі, якщо не виконується на практиці та не приводить до змін на місцях¹³⁶.

Суб'єкт законодавчої ініціативи (бажано уряд) може самостійно передбачити положення про обов'язкову оцінку ефективності застосування закону чи іншого нормативно-правового акту за 3 – 5 років після набрання ним чинності. Існує практика, за якої законодавчий орган пропонує урядові як суб'єкту подання законопроєкту включити до нього положення про оцінку ефективності застосування законодавства, якщо має сумніви в ефективності його реалізації. Тож запровадження оцінки ефективності застосування законодавства перетворює законодавчий процес на законодавчий цикл, де на першому етапі визначається потреба в законодавчому забезпеченні. Тобто фіксується сам задум і бачення реалізації майбутнього закону (і не лише в супровідних документах до законопроєкту). Такий підхід називають «ex-ante оцінка», або «pre-legislative scrutiny». Після цього розробляється власне законопроєкт. На цій стадії автор(и) законопроєкту можуть скористатися окремими положеннями про перегляд закону чи включити так зване положення про «захід сонця»¹³⁷ (sunset provisions / sunset clause). Щодо вузькогалузевих законів із відносно обмеженим колом заінтересованих осіб можна встановити окремий механізм оцінки ефективності (наприклад, вимогу про проведення незалежного аудиту чи про перевірку дієвості того чи іншого положення регулятором).

Окрему увагу варто приділити імплементації закону і його дії в часі. Рекомендовано не вдаватися до оцінки ефективності законодавства, яке діяло менш ніж три роки. У деяких країнах критерієм призначення для закону оцінки ефективності його застосування може бути ухвалення цього акта за прискороною парламентською процедурою.

Унаслідок культурних, історико-правових та інших особливостей кожна країна організовує цей процес по-своєму. Утім, на основі досвіду країн-членів ЄС та інших країн розвинутої демократії можна виокремити кілька організаційно-правових моделей оцінки ефективності застосування законодавства.

До першої групи (Естонія, Німеччина) належать ті парламенти, які не беруть безпосередньої участі у процедурі оцінки ефективності застосування законодавства. Вони покладаються на інформацію, яку збирає й узагальнює урядом та / або незалежні аудиторські інституції. Зазвичай до першої групи потрапляють парламенти з низьким рівнем фінансування та недостатньо сильною

¹³⁵ <https://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20160301RES16508/20160301RES16508.pdf>

¹³⁶ Законодавчий процес «від початку до кінця»: приклади кращих міжнародних практик.

¹³⁷ Положення «про захід сонця» – це пункт статуту, положення чи подібного законодавства, термін дії якого втрачає чинність автоматично. Таке положення вимагає автоматичного скасування цілого або окремих розділів закону після досягнення певної дати або ж у випадку не проведення оцінки ефективності застосування законодавства.

інституційною спроможністю. Водночас до цієї групи зараховано і Бундестаг Німеччини, тож тут ідеться й про рівень політичної взаємодії парламенту й уряду.

До другої групи (Італія, ПАР) належать ті парламенти, що беруть активнішу участь у процесі оцінки ефективності застосування законодавства. Такі парламенти спираються на інформацію, яку збирає уряд та / або спеціально створені експертні групи, що також можуть бути наділені повноваженнями для проведення необхідних консультацій, але кінцевий висновок за результатами оцінки парламент видає самостійно, враховуючи дані й від ним же створених відповідальних парламентських підрозділів / структур¹³⁸.

Третя група (Швеція, Велика Британія, Індонезія, Шотландія) парламентів має вже формалізований та чіткий підхід до реалізації оцінки ефективності законодавства. Такі парламенти створюють окремі комітети з питань оцінки, роботу яких підтримує низка внутрішньопарламентських аналітичних та дослідницьких структур. Усі варіанти рівноцінні, і обраний підхід залежить від таких чинників, як парламентські правила й процедури; амбіції та спроможність комітетів; культура парламентського нагляду; усталена практика і наявні людські ресурси. ВРУ необхідно буде визначитися з роллю, обов'язками та порядком взаємодії комітетів у контексті здійснення оцінки ефективності застосування законодавства. Можна або здійснювати оцінку за участю співробітників спеціальних комісій / комітетів / груп (регулярних комітетів, як у Палаті громад Великої Британії, чи спеціальних комітетів, як у Палаті лордів Великої Британії), або ж іти шляхом заснування окремого постійного комітету (як у Шотландії¹³⁹ чи Лівані).

Також особливу увагу необхідно приділяти навчанню і розподілу кваліфікованого персоналу для виконання заходів на кожному етапі оцінки ефективності законодавства. Вестмінстерська фундація за розвиток демократії у своїх рекомендаціях¹⁴⁰ пропонує парламентам повною мірою використовувати досвід фахівців спеціалізованих комітетів, а також своїх дослідницьких підрозділів чи служб. Крім забезпечення належних адміністративних структур і процесів, парламенти мають розробляти й застосовувати, експлуатувати відповідні системи й додатки ІКТ для збору, зберігання й обробки необхідних даних для виконання оцінки ефективності застосування законодавства.

Парламент може розглянути питання про створення окремої секретаріатської дослідницької служби для оцінки ефективності застосування законодавства (як в Індонезії та Швейцарії). Є й альтернативний шлях – парламент може ухвалити рішення про призначення окремого органу або експертної групи для проведення оцінки (як у ПАР).

ПРОЦЕС ЗДІЙСНЕННЯ ОЦІНКИ ЕФЕКТИВНОСТІ ЗАСТОСУВАННЯ ЗАКОНОДАВСТВА

Різні країни заклали правові та політичні рамки оцінки ефективності застосування законодавства в різних документах – конституції (Швейцарія), законі про парламент (Індонезія) або парламентських правилах процедури (регламентах) / постійних розпорядженнях (Канада). У Великій Британії оцінка ефективності застосування законодавства є частиною усталеної парламентської практики перевірки і одним із основних завдань комітетів, а надання їм допомоги в роботі узгоджується з виконавчою владою.

Затвердження методики має супроводжуватися суттєвими заходами з підвищення потенціалу ВРУ. Оцінку ефективності застосування законодавства варто розпочинати вже після проведення

138 «Post-Legislative Scrutiny as a Form of Executive Oversight. Tools and practices in Europe», prepared for the Academic Seminar on Post-Legislative Scrutiny by IALS-UoL and WFD, London 10 July 2018, by Dr. Elena Griglio, Senate of Italy

139 <https://www.parliament.scot/parliamentarybusiness/CurrentCommittees/public-audit-committee.aspx>

140 WFD – Концепція проведення PLS.

спеціальних тренінгів щодо самого процесу й ролі всіх його учасників та / або пілотування оцінки за експертної підтримки проєктів міжнародної технічної допомоги, зокрема використання наданого ними аналізу прикладів успішного проведення оцінки в інших країнах.

Ба більше, підхід до посилення ролі PLS у ВРУ має бути «еволюційним». Слід оновити основні завдання комітетів, зафіксувавши їх посилену участь у PLS. Це можна зробити шляхом внесення змін до Закону «Про комітети ВРУ» та, відповідно, до Регламенту ВРУ й інших актів ВРУ. Юридичними й процедурними змінами можна також передбачити створення нового спеціального парламентського комітету, чия діяльність буде сфокусована передусім на PLS.

ЕТАПИ ЗДІЙСНЕННЯ

Оцінку ефективності застосування законодавства (далі – оцінка) як складний та поетапний процес слід розділити на кілька основних фаз:

1. Підготовка

Перш ніж парламент візьметься до планування діяльності з проведення оцінки ефективності застосування законодавства, необхідно розглянути й прояснити кілька ключових питань: можливі обов'язкові вимоги щодо оцінки ефективності застосування законодавства; перевірка, тригерні точки (процеси чи дії, що запускають процедуру перевірки) і необхідні ресурси для проведення оцінки ефективності застосування законодавства. Обговорення цих питань та ухвалені на їх основі рішення виходять за межі існуючих повноважень щодо організації розслідувань з метою та за результатами проведення оцінки ефективності застосування законодавства і мають важливе значення для функціонування парламенту й усього законодавчого процесу. Дискусії з цих питань часто тривають доволі довго на політичному та управлінському рівнях парламенту.

2. Планування



До початку здійснення оцінки ефективності застосування законодавства необхідно вирішити такі питання: вибір закону(ів), які оцінюватимуться; визначення цілей і завдань оцінки ефективності застосування законодавства; окреслення кола установ-виконавців і відповідних заінтересованих сторін; збір необхідної інформації і даних, а також визначення термінів і графіка проведення заходів оцінки.

3. Проведення Оцінки

Важливими аспектами власне процесу оцінки ефективності застосування законодавства є: консультації із заінтересованими сторонами й установами-виконавцями; робота із засобами масової інформації та розробка інформаційної кампанії; аналіз результатів оцінки ефективності застосування законодавства і складання звіту про неї. Детальний опис фаз планування й проведення оцінки наведено в таблиці нижче.

Проведення консультацій із представниками заінтересованих сторін щодо попередньо прогнозованих ефектів (позитивних і негативних) для їхніх інтересів. За результатами уточнення попередніх припущень про ефективність застосування певного акту необхідно здійснити добір ключових впливів для відображення у звіті про здійснення оцінки.

У більшості оцінок (впливу) застосування законодавства використовують щонайменше п'ять критеріїв: актуальність; результативність; ефективність; альтернативність; узгодженість [ОЕСР]. В окремих випадках застосовують такі критерії: вплив на малі та середні підприємства; адміністративне навантаження та вплив на конкуренцію; вплив на основні права, ґендерну рівність, меншини, уразливі групи тощо; відсутність упередженості щодо територій, поколінь або конкретних соціальних груп; взаємне доповнення та координація з іншими програмними заходами; потенціал для просування наукових досліджень та інновацій; сталість розроблюваних змін.



Висновки, отримані в результаті Оцінки, не мають базуватися виключно на думках заінтересованих сторін, які завжди слід піддавати перевірці – аналізувати і, за можливості, порівнювати зі статистичними даними або інформацією з інших об'єктивних джерел.

Рекомендації зазвичай мають визначити, що слід зробити із законодавчим актом – зберегти, змінити чи скасувати: а) збереження закону – у разі, коли цілі досягнуто, переваги закону перевищують витрати, а закон залишається актуальним; б) заміщення закону – якщо за результатами оцінки встановлено, що потрібні суттєві зміни змісту та / або сфери дії закону; с) внесення змін до закону – коли необхідні незначні зміни структури чи конкретних положень закону, інституційного / управлінського підходу або бюджетного фінансування; d) скасування закону – якщо цілі не досягнуто, або закон не вирішив проблему, або немає причиново-наслідкового зв'язку між втручанням та результатами закону.

4. Поширення результатів та засвоєння уроків проведеної оцінки ефективності застосування законодавства

На цьому етапі необхідно:

1. Забезпечити поширення звіту про результати оцінки ефективності застосування законодавства. Звіт про результати оцінки ефективності застосування законодавства має бути опублікований і перебувати в загальному доступі. Насамперед для публікації можна використати вебсайт парламенту. Комітет може також ухвалити рішення опублікувати звіт в друкованому вигляді для подальшого поширення. За певних обставин, комітет може провести пресконференцію, щоб представити звіт і привернути до його висновків увагу громадськості. У такому випадку перед прес-заходом комітет має погодити подальші дії, пов'язані з результатами оцінки. Якщо комітет бажає разом зі звітом опублікувати деякі з письмових доказів (свідчень чи частини наданої йому інформації), але якщо суб'єкт надання даних хоче оприлюднити їх самостійно заздалегідь, то останній має отримати на це дозвіл комітету (який зазвичай безперешкодно надається). Копію про-



токолу громадських слухань рекомендується надати заінтересованим особам, які беруть участь у консультаціях або публічних слуханнях.

Крім того, співробітники можуть поширити копії звіту серед міністерств, заінтересованих сторін і груп, організацій громадянського суспільства та НУО, журналістів спеціалізованих ЗМІ, міжнародних організацій та інших установ, які можуть бути зацікавлені в цій інформації.

Співробітники комітету мають залучати пресслужбу парламенту до складання списку установ та організацій для отримання звіту і розсилки його друкованих примірників. Крім того, працівники апарату парламенту мають підготувати коротке резюме за результатами оцінки ефективності застосування законодавства, надати його ЗМІ й розмістити на вебсайті парламенту.

2. Відстежити подальше проходження законодавчих змін (якщо такі будуть потрібні) у парламенті:

- після завершення оцінки комітету рекомендується надіслати уряду запит на відповідь на звіт і рекомендації;
- а пленарних засіданнях парламенту голова і члени комітету можуть використовувати результати оцінки або ініціювати обговорення звіту;
- розглядаючи звіти, можна робити акцент на таких аспектах: згода або незгода парламенту зі звітом в цілому чи з деякими його частинами; згода з рекомендаціями, що містяться у звіті, в цілому або за деякими винятками.

3. Оцінити результативність і якість усіх етапів оцінки ефективності застосування законодавства. Протягом певного періоду (найкраще через 9–12 місяців) після завершення оцінки ефективності застосування законодавства комітет має проаналізувати власне результати і якість процесу.

Також комітет може проаналізувати прогрес у реалізації наведених у звіті рекомендацій і розглянути можливі додаткові ініціативи з просування звіту, зокрема нові поправки до оцінюваного законодавства. Власне процес оцінки ефективності застосування законодавства можна проаналізувати за такими аспектами:

- графік проведення;
- людські та фінансові ресурси, використані для проведення оцінки,
- взаємодія із заінтересованими сторонами. Також можна розглянути правові та процедурні рамки, застосовні до проведення парламентських «розслідувань» в рамках оцінки ефективності застосування законодавства.

5.6.2. ІМПЛЕМЕНТАЦІЯ ОЦІНКИ ЕФЕКТИВНОСТІ ЗАСТОСУВАННЯ ЗАКОНОДАВСТВА НА ЗАКОНОДАВЧОМУ РІВНІ

Звісно, такий значний набір інструментів та механізмів практично нереально запровадити за короткий строк та без постійної аналітичної та організаційної підтримки. Тому ця концепція розкріє шлях до поступового запровадження оцінки ефективності застосування законодавства.

1. Законодавче врегулювання оцінки ефективності застосування законодавства повинно починатися із утвердження визначення самої процедури. У випадку, якщо законодавець має намір врегулювати питання моніторингу ефективності нормативно-правового акту, а не лише закону, це визначення може звучати таким чином:

Оцінка ефективності застосування законодавства – це діяльність суб'єктів владних повноважень, спрямована на аналіз практики застосування органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, іншими суб'єктами права Конституції, законів України та інших нормативно-правових актів, аналіз відповідності закону прийнятих ними підзаконних нормативно-правових актів, своєчасності їх прийняття, а також оцінку застосування заінтересованими особами нормативно-правового акта, складового елемента структури нормативно-правового акта, іншого нормативно-правового акта, складового елемента структури цього нормативно-правового акта.

2. Оцінювання ефективності застосування нормативно-правових актів призначене для забезпечення систематичної оцінки та коригування процедур підготовки та прийняття нормативно-правових актів, результативності їх реалізації, стійкості циклів дії нормативно-правових актів та відповідальності суб'єктів владних повноважень за свою правотворчу діяльність.
3. Не всі акти підлягатимуть оцінці (Конституція України, кодекси, закони про внесення змін), а окремі акти матимуть власні положення про їх обов'язковий перегляд суб'єктом владних повноважень через певний час.
4. За результатами оцінювання ефективності застосування законодавства приймаються рекомендації, до змісту яких сформовані конкретні вимоги: характеристика акта, хронологія проведеної оцінки, публічний запит на отримання інформації, позиція комітету щодо порушених питань; заходи для усунення недоліків.

Однією з перших інструментарних новел може бути «публічний запит на отримання інформації». Такий запит покликаний зібрати дані від заінтересованих сторін та міститиме інформацію про предмет і мету оцінювання, перелік питань, відповідь на які хоче отримати комітет, інформацію про відповідальну особу за збір інформації, контакти для надання відповіді. Кожен суб'єкт владних повноважень може використовувати належні йому інформаційні ресурси для розміщення таких запитів (Комітети ВРУ – на сайтах комітету, НКРЕКП – на власному веб-порталі).

Головна мета такого початкового врегулювання – створити реальний взаємозв'язок між ухвалення актом, моніторингом його впровадження та рішенням про перегляд чи скасування такого акта. У ідеальному варіанті згаданий зв'язок повинен починатися із оцінки впливу про який ідеться у попередніх розділах концепції.

5.6.3. ПРАВОВИЙ МОНІТОРИНГ

Правовий моніторинг є відкриттям у галузі національної юридичної науки і найкраще віддзеркалює реагування на існуючий закордоном тренд оцінки ефективності застосування законодавства. Правовий моніторинг важливий як для всієї системи українського законодавства та його окремих напрямків, так і для розвитку підзаконної правозастосовної діяльності.

Для реалізації окресленого завдання доцільно фундаменталізувати та професіоналізувати нормотворчу діяльність, створити ефективний механізм системи управління правотворчим процесом та правовою системою.

В Україні ще не сформовано цілісної прагматичної системи, яка би проводила повноцінний моніторинг правового простору та всієї правозастосовної практики. Відсутня єдина державна структура, яка спроможна цілеспрямовано здійснювати таку вкрай необхідну для країни функцію. Немає законодавчого врегулювання порядку проведення правового моніторингу в Україні.¹⁴¹

Прагматичне формування комплексу методологічних, теоретичних і прикладних засад моніторингу якості та ефективності нормативно-правових актів, як основного джерела української правової системи, сприятиме їх результативній реалізації.

Встановлено, щоправовий моніторинг є: по-перше, дієвим способом контролю за якістю НПА; по-друге, формою оцінювання ефективності правового регулювання; по-третє, каналом зворотного зв'язку між НПА та результатами їх дії; по-четверте, інструментом вироблення обґрунтованих пропозицій щодо вдосконалення законодавства й правозастосовної практики, підвищення їх якості та ефективності правової системи в цілому.

У поняття складної системи правового моніторингу включаються такі комплекси суспільних відносин: правовий моніторинг суспільних відносин, моніторинг законопроекту, моніторинг закону та моніторинг правозастосування.

Моніторинг нормозастосування здійснюється шляхом¹⁴²:

- аналітичного узагальнення даних правозастосовної і судової практики про дію нормативно-правових актів;
- проведення опитувань громадської думки з приводу змісту і дії нормативно-правових актів;
- аналітичного узагальнення звернень громадян та їх об'єднань до державних органів, органів місцевого самоврядування з питань, яке впливає на дію нормативно-правових актів;
- обміну між державними органами, органами місцевого самоврядування інформацією про дію нормативно-правових актів;
- аналізу і ведення обліку судових актів у справах про оскарження нормативно-правових актів;
- використання інших способів.

Втім, очевидним є те, що правовий моніторинг не приділяє достатньо уваги залученню заінтересованих осіб і саме тут є суттєва відмінність від оцінки ефективності застосування законодавства.

¹⁴¹ Правовий моніторинг: проблеми методології, теорії та практики: монографія / І. І. Онищук. Івано-Франківськ – Дрогобич: Коло, 2017. – 512 с.

¹⁴² Текст взято із робочої версії законопроекту «Про нормативно-правові акти», що підготовлений робочою групою при Міністерстві юстиції України у 2020 році.

Тут, авторам концепції потрібно зауважити, що в структурі Інституту законодавства Верховної Ради України діє відділ моніторингу ефективності законодавства. Напрацювання цього відділу є недостатньо публічними, а тому складно оцінити їх користь для пропагування та розвитку інструменту правового моніторингу.

МІЖНАРОДНА ПРАКТИКА ОЦІНЮВАННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ЗАСТОСУВАННЯ ЗАКОНОДАВСТВА

Велика Британія

У Великій Британії в остаточній версії звіту щодо оцінки впливу акту на регуляторну базу обов'язково має бути встановлено дату (як правило, три роки після введення в дію нового регламенту) для здійснення порівняння фактичного стану речей із прогнозованим. Крім того, механізмом автоматичного запуску оцінки можуть слугувати положення про закінчення терміну дії, особливо, якщо ідеться про регулювання підприємницької діяльності.

Акт про рівність 2010 року

Комітет почав здійснювати оцінку ефективності застосування законодавства у червні 2015 року, а звіт комітет представив у березні 2016 року. Організатори оцінки розуміли, що оцінюваний закон має широку сферу регулювання. Акт рівності 2010 року охоплює питання гендерної, вікової, расової рівності, рівності для осіб з обмеженими можливостями тощо. Тож зваживши на наявні ресурси й неможливість оцінити весь цей надто об'ємний закон хоча б за рік, комітет звузив оцінку ефективності застосування акта саме до положень про рівні можливості для осіб із обмеженими можливостями. Комітет визначив коло заінтересованих осіб і розробив відповідний опитувальник, який направили всім респондентам, зокрема й урядовим інституціям. Було отримано 144 письмові відповіді.

Опитувальник, відповіді, а також меморандум із урядом про здійснення оцінки опубліковано на офіційній сторінці комітету на сайті парламенту. Комітет організував публічні слухання за участю 53 заінтересованих сторін і провів 13 зустрічей (усі стенограми та записи цих заходів також оприлюднено на сайті). За результатами цих дій розроблено документ (Звіт) про вплив закону про рівні можливості 2010 року на людей із обмеженими можливостями. Варто зазначити, що згаданий меморандум з урядом про здійснення оцінки ефективності закону про рівні права вже містив пункт про те, що положення 165 оцінюваного закону не вступило в силу. Воно передбачає вимогу до водіїв таксі перевозити пасажирів на візках без додаткової плати, а також надавати допомогу під час висадки й посадки таких пасажирів. Консультації із заінтересованими сторонами допомогли підтвердити цю інформацію. Надалі комітет заслухав відповідального міністра та рекомендував якнайшвидше вжити заходів для введення цієї норми в дію. Уряд погодився з такою рекомендацією. Наразі норма працює, як було задумано¹⁴³.

Італія

Ще один показовий приклад – італійське Положення про аналіз впливу на регуляторну базу та оцінку регулювання. Це положення не визначає конкретних правил щодо термінів оцінки впливу застосування законодавства. Підхід парламенту Італії до PLS тісно пов'язаний із роллю адміністрації. В обох палатах застосовують асиметричний підхід до PLS, охоплюють різні сфери застосування й використовують різну методологію:

- Палата депутатів – Служба парламентського нагляду (вивчення правової відповідності), яка працює на основі даних від уряду й інших установ.

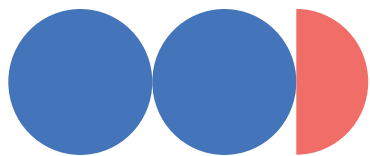
¹⁴³ https://www.parlamerica.org/uploads/documents/4OPNGathering_Franklin_introduction_for_ParlAmericas_ENG.pdf

- Сенат Республіки – Служба контролю якості нормативних актів (вивчення правової відповідності) і Управління з оцінки впливу (вимірювання впливу). Слід відзначити великий аналітичний потенціал парламентських служб, однак процедурний і політичний супровід потребують покращення. Звіти публікуються на спеціальному сайті, а рішення про подальші дії, якщо такі потрібні, ухвалюють депутати.

Грузія

Парламент Грузії вніс зміни до Конституції у 2017 році, і країна повністю перейшла до парламентської моделі управління, що спричинило ще більшу необхідність посилення механізмів нагляду. Інтерес до «кращого законодавства» та «кращого регулювання» в ЄС суттєво вплинув на законодавчий процес Грузії у світлі Угоди про асоціацію між ЄС та Грузією. Зростаючий поштовх до перегляду впливу на законодавство та попиту на «перевірку ефективності» законодавства призвів до відчутного результату, і Парламент ухвалив новий Регламент у 2018 році, де зроблено особливий акцент на посиленні ролі комітетів та загальній прозорості Парламенту. Після цього два парламентських комітети, незалежно один від одного, вперше стали піонерами оцінки ефективності застосування законодавства. Комітет з питань захисту навколишнього середовища та Комітет з охорони здоров'я та соціальних питань поставили собі за мету перевірити дію та вплив конкретних законів, тематично пов'язаних з кожним комітетом. Комітет з питань захисту навколишнього середовища парламенту Республіки Грузія у 2019 році провів PLS законодавства щодо електромобілів та залучив широку групу професійних асоціацій, громадянського суспільства, промисловості та екологічних активістів, що дозволило йому безпосередньо викласти ґрунтовний звіт із рекомендаціями, безпосередньо посилюючи масштаби узгодження країни з відповідними цілями сталого розвитку.

Для організації проведення оцінки ефективності застосування законодавства комітетом не створювалися жодної робочої групи, натомість формування опитувальника, запиту на отримання інформації та консультації із заінтересованими сторонами були здійсненні спільно силами комітету та працівників секретаріату парламенту. Варто зазначити, що перед тим як розпочати процедуру PLS, для парламентарів та секретаріату було здійснено 5-денний навчальний курс щодо здійснення процедури оцінки ефективності застосування законодавства. Повертаючись до результатів Оцінки, зазначимо: комітетом, серед іншого, було виявлено суттєві прогалини в організації державою збуту та утилізації батарей для електромобілів, яких на ринку стало багато через спрощення митних процедур та пониження митних ставок. Наразі комітетом напрацьовуються відповідні зміни до законодавства.



6. УЗАГАЛЬНЕНІ КЛЮЧОВІ РЕКОМЕНДАЦІЇ ЩОДО ОКРЕМИХ ПИТАНЬ ЗАКОНОДАВЧОГО ПРОЦЕСУ В УКРАЇНІ

Відповідно до проведеної аналітики Закону України «Про Регламент Верховної Ради України», стану справ у сфері законотворчої діяльності суб'єктів права законодавчої ініціативи, консультацій із народними депутатами України, співробітниками Апарату ВРУ, представниками Секретаріату Кабінету Міністрів України, перегляду досвіду роботи парламентів інших країн, рекомендацій міжнародних експертів, організацій, нижче викладено перелік концептуальних зауважень та прогалин чинного законодавчого процесу в Україні із наведенням окремих рекомендацій чи можливих варіантів їх усунення, перегляду парламентських процедур.¹⁴⁴

1. Заслугує уваги ідея врегулювання основних вимог до правил підготовки законопроектів **до моменту їх внесення суб'єктами права законодавчої ініціативи до Верховної Ради**, наприклад, внесення законодавчої пропозиції або більш детальне врегулювання процедури підготовки законопроектів до моменту їх реєстрації. На сьогоднішній день Регламентом визначено лише вимоги до оформлення законопроектів та супровідних документів до них.
2. Потребує перегляду перелік супровідних документів та правила їх оформлення, більшої уваги та ретельної підготовки вимагає фінансово-економічне обґрунтування законопроекту, можливо, окремим документом або чек-листом варто зазначити таблицю відповідності праву ЄС, яке є обов'язковим, відповідно до Угоди про Асоціацію. Фінансово-економічне обґрунтування до кожного законопроекту може бути у формі окремого документа, що покращить якість аналітичної роботи щодо підготовки законопроектів та попередить реєстрацію законопроектів без надання необхідних розрахунків суб'єктом права законодавчої ініціативи. Деталізовані вимоги до змісту та оформлення фінансово-економічного обґрунтування дозволять більш ретельну та змістовну його перевірку на етапі реєстрації законопроекту.
3. Стадія реєстрації законопроектів потребує удосконалення щодо перевірки поданих супровідних документів, включаючи їх зміст, що може значно знизити явище «законодавчого цунамі» в Україні, а отже і зменшить подальше навантаження на Апарат ВРУ, секретаріати комітетів ВРУ. Також положення Регламенту ВРУ щодо рішень, прийнятих за результатами розгляду внесеного законопроекту на етапі реєстрації, потребують уз-

¹⁴⁴ У наступному розділі, відповідно до цих концептуальних зауважень, наведено більш детальні пропозиції щодо удосконалення стадій законодавчого процесу із посиланням на відповідні кращі практики парламентів інших країн.

годження з іншими положеннями Регламенту (наприклад, щодо неможливості реєстрації законопроекту, який було відхилено).

4. Окремо варто зазначити важливість розробки єдиних правил та стандартів нормопроекування, які б відповідали сучасним викликам законотворчої роботи суб'єктів права законодавчої ініціативи, а також приділити окрему увагу роботі щодо фаховості спеціалістів-розробників текстів законопроекту. Окрім нормопроекування, загалом необхідною є розробка та прийняття положень щодо порядку проведення оцінки впливу законопроекту / законодавчої пропозиції, адже цей документ є ключовим під час запровадження законодавчого процесу «від початку до кінця». У зв'язку із відносно новою статтею 19-1 Регламенту, положення якої регулюють питання формування щорічного Плану законопроектної роботи Верховної Ради, доцільно розширити критерії, за якими відбувається перевірка законопроектів на етапі реєстрації / їх попереднього розгляду щодо включення внесеного законопроекту до Плану законопроектної роботи Верховної Ради, аби такий План став дієвим інструментом попередження / врегулювання внесення позапланових законопроектів.¹⁴⁵
5. У Регламенті потребують врегулювання процедури направлення Голові Верховної Ради зареєстрованого законопроекту, порядку визначення головного комітету.
6. Потребує уточнення перелік комітетів, до яких обов'язково направляється законопроект після його реєстрації (наразі не направляється до тих комітетів, висновки яких є підставою для повернення законопроекту).
7. Потребують уточнення наслідки надання негативних висновків на етапі попереднього розгляду законопроекту комітетами, до предметів відання яких віднесені питання (1) європейської інтеграції та (2) боротьби з корупцією. У тому числі, уточнення потребує обов'язковість направлення законопроекту після його реєстрації до комітету, до предметів відання якого належать питання Регламенту.
8. У положеннях Регламенту врегульовано строки на здійснення певних дій учасниками законодавчого процесу, проте, наприклад, вказані у Регламенті ВРУ строки потребують уточнення в частині того, чи є відведені дні для кожної окремої дії «календарними» чи «робочими» або необхідним є наведення загального правила обчислення строків для Регламенту ВРУ.
9. Регламент містить низку положень щодо застосування ad hoc процедур, проте вони недостатньо врегульовані щодо моменту застосування таких процедур, винятків щодо їх застосування, більш детальних правил прийняття процесуальних рішень Верховною Радою щодо застосування ad hoc процедур. Зокрема, більш чіткої регламентації потребує норма щодо можливості застосування ad hoc рішення щодо одноразового відхилення від процедури, у тому числі, щодо умов, моменту та розгляду такого рішення.
10. Регламент потребує врегулювання порядку голосування у разі неможливості фізичної присутності народних депутатів України на пленарному засіданні через певні надзвичайні ситуації. Загалом доцільним є розробити положення щодо правил та зміни процедур роботи парламенту в умовах надзвичайної ситуації, надзвичайного стану, військового стану відповідно до Конституції України.

¹⁴⁵ Див Пропозиції

11. Питання ролі та участі Уряду на різних стадія законодавчого процесу потребує розгляду та врегулювання, що може значно покращити взаємодію законодавчої та виконавчої гілок влади. Виходячи з того, що, відповідно до ст. 19-1 Регламенту, Програма дій Уряду має враховуватися під час складання Плану законопроектної роботи Верховної Ради, необхідним є визначення взаємодії із Урядом під час прийняття рішення щодо включення законопроектів до порядку денного сесії Верховної Ради.
12. Під час роботи Погоджувальної ради доцільним може бути питання розгляду встановлення кількості законопроектів, які можуть бути рекомендовані комітетом для включення до порядку денного, фракцією, групою. Наприклад, встановлення первної кількості законопроектів, які можуть бути запропоновані кожною фракцією пропорційно до їх кількісного складу, що може значно покращити роботу з пріоритизації законопроектів.
13. Важливо також встановити правила щодо перевірки поданих законопроектів для внесення до порядку денного на їх відповідність плановим документам.
14. Загалом, на сьогодні відсутні правила / підходи до формування порядків денних Верховної Ради, що зумовлює несистемний підхід до розгляду пов'язаних законопроектів. Наприклад, під час формування порядків денних доцільним може бути, задля комплексного підходу до розгляду запропонованих законопроектів, введення поняття «тематичних днів» у Верховній Раді – тобто порядок денний певного дня включає до розгляду взаємопов'язані законопроекти. Більш того, додатковим інструментом гарантування системності під час розгляду законопроектів може бути правило формування порядків денних відповідно до стану підготовки законопроектів, пов'язаних між собою. Також правила формування порядків денних Верховної Ради не передбачають виділення «днів опозицій» – які б гарантували включення та розгляд законопроектів, поданих меншістю Верховної Ради.
15. Відповідно до положень Регламенту ВРУ, стадії попереднього розгляду та підготовки законопроекту до першого читання є схожими, у той же час за результатами попереднього розгляду схвалюється висновок із пропозицією щодо включення законопроекту до порядку денного, проте під час підготовки до першого читання надається висновок із пропозицією щодо рішення за результатами першого читання. Отже, доцільним є перегляд та аналіз співвідношення цих двох стадій. На практиці вони переважно ототожнюються і реалізуються як єдина стадія після того, як комітет отримує політичний сигнал про те, що є політична воля включити законопроект до порядку денного.
16. Необхідним є перегляд підходу до проведення експертиз законопроекту. Доцільним підходом може бути створення фахових підрозділів в Апараті ВРУ, які будуть займатися проведенням антикорупційної експертизи, євроінтеграційної, бюджетної оцінки законопроектів, а профільні комітети водночас не будуть обмежені у проведенні експертизи відповідно до своїх предметів відання. Це дозволить усунути конфлікт інтересів під час проведення експертизи, створить систему стримування та противаг всередині Верховної Ради, розмежує фаховість експертизи та політичні рішення комітетів.
17. Необхідним є встановлення системного підходу до розробки / сталого оновлення рекомендацій / методик, відповідно до яких здійснюються експертизи законопроектів Апаратом ВРУ та секретаріатами. Потребує посилення аналітична робота комітетів, їх секретаріатів, підрозділів Апарату ВРУ щодо виявлення типових помилок, сучасних підходів до експертизи законопроектів, беручи до уваги євроінтеграційний вектор адаптації націо-

нального законодавства; розробки відповідних рекомендацій, правил проведення експертизи.

18. Доцільним є встановлення вимог до форми висновків комітетів, їх структури, змісту, порядку формування, розгляду. Це дозволить уніфікувати підходи різних комітетів до підготовки висновків щодо законопроектів, розмежувати фахову та політичну складові результатів здійснених експертиз та прийнятих рішень. Також у висновках комітетів не відображено позиції опозиції, що дозволило б народним депутатам більш всебічно оцінити внесений на розгляд законопроект, краще організувати роботу меншості парламенту, у той самий час у парламентах деяких країн Європи це є поширеною практикою, яка гарантує прозорість законодавчого процесу та демократичність процедур. Хоча наразі кожен народний депутат має право подати до висновку комітету свою окрему думку у письмовій формі як додаток, на жаль, депутати вкрай рідко використовують таке право. Проте, у разі введення обов'язку наведення думки меншості, цей інструмент може бути більш дієвим щодо забезпечення об'єктивного всестороннього розгляду законопроекту.
19. Потребує розгляду питання можливості головному комітету об'єднувати законопроекти, що надійшли стосовно внесення точкових змін до закону в один комплексний законопроект, а також удосконалити процедуру взаємодії комітетів, якщо до різних комітетів надходять взаємопов'язані законопроекти.
20. Удосконалення потребує процедура доопрацювання законопроекту під час його підготовки, як до повторного першого читання, так і до повторного другого читання.
21. Незважаючи на закріплення у Регламенті строків та порядку ознайомлення народних депутатів із підготовленим до першого, повторного першого, другого, повторного другого та інших читань щодо законопроекту, такі норми на практиці порушуються, народні депутати не отримують у встановлені строки законопроект та супровідні документи до нього. Саме тому встановлені строки та належність їх виконання мають бути узгоджені, а їх порушення чітко попереджуватися.
22. Потребує концептуального перегляду практика прийняття законопроектів за основу і в цілому на етапі першого читання. По суті, на цьому етапі мають прийматися головні/концептуальні позиції законопроекту, а прийняття його в цілому «*допускається*» лише у разі, якщо законопроект *визнано таким*, що не потребує доопрацювання, та якщо не надійшло зауважень щодо його змісту від народних депутатів, інших суб'єктів права законодавчої ініціативи, юридичного чи експертного підрозділів Апарату Верховної Ради. У той же час Регламентом не визначено, що варто розуміти під ситуацією «якщо законопроект визнано таким, що не потребує доопрацювання» та не визначено, за якою процедурою мали б надходити зауваження щодо змісту законопроекту від народних депутатів та від якої кількості депутатів, Президента, Уряду. Більш того, складовою умов для прийняття в цілому законопроекту у першому читанні, є відсутність зауважень юридичного чи експертного підрозділів Апарату ВРУ, проте юридична експертиза проводиться на етапі підготовки до другого читання. Отже, доцільним є більш детальне визначення передумов для голосування щодо «прийняття законопроекту в цілому» під час першого читання.
23. Важливо розглянути питання опції отримання позиції Уряду щодо законопроекту, який розглядається у першому та/або другому читанні із її обов'язковим представленням під час пленарного засідання або надання такої позиції головному комітету/публікації на офіційній вебсторінці законопроекту (хоча б у частині позиції щодо відповідності зако-

нопроєкту Програмі дій Уряду, плану дій Уряду, концептуальним, стратегічним документам, бюджетній декларації).

24. Прийняття рішення про розгляд законопроєкту за скороченою процедурою має містити більш чітко визначені для цього передумови.
25. На практиці мали місце випадки повторного голосування щодо законопроєкту, якщо він не набрав необхідної кількості голосів. Заборона такої практики має бути чітко встановлена у Регламенті, мають бути встановлені санкції за повторне голосування щодо законопроєкту із порушенням регламентних процедур.
26. Рішення під час першого читання щодо повернення законопроєкту суб'єкту права законодавчої ініціативи на доопрацювання або направлення його до головного комітету для підготовки до повторного першого читання, визначивши водночас основні положення, принципи, критерії, яким повинен відповідати доопрацьований законопроєкт чи його структурні частини не має визначеної процедури для реалізації та порядку підготовки такого законопроєкту. Існує необхідність чіткої регламентації реалізації такої процедури у Регламенті.
27. Рішення за результатами розгляду законопроєкту у першому читанні «опублікування законопроєкту у визначеному Верховною Радою друкованому засобі масової інформації для всенародного обговорення, доопрацювання його головним комітетом з урахуванням наслідків обговорення і подання на повторне перше читання» – потребує додаткових норм для уточнення його порядку реалізації. Можливо, уточнення реалізації такого рішення є поштовхом для деталізації у Регламенті Верховної Ради порядку проведення консультації щодо законопроєктів та порядку опрацювання отриманих результатів консультацій.
28. Урегулювання потребує процедура внесення поправок, пропозицій до законопроєкту, особливо на етапі підготовки його до другого читання. Доцільною є розробка положень та їх включення до Регламенту щодо подання «супровідних документів» до таких пропозицій, поправок, адже якщо розглядати цю процедуру як реалізацію права на законодавчу ініціативу, то мають бути відповідно високі вимоги до оформлення, обґрунтування пропозицій, поправок. Також необхідно чітко визначити, хто буде відповідальним за перевірку поданих пропозицій, поправок та чи потребують подані поправки, пропозиції проходження фахової експертизи та якої саме.
29. Відповідно до Регламенту на етапі підготовки законопроєкту до другого читання, здійснюється юридична експертиза, проте не врегульовано обов'язковість розгляду її результатів, умов та порядку врахування зауважень. На практиці результати такої експертизи не завжди сприймаються головним комітетом або депутатами під час розгляду в залі, необхідно встановити порядок доопрацювання тексту на основі висновків, отриманих від відповідальних за фахову експертизу підрозділів Апарату Верховної Ради.
30. Інколи має місце подання на етапі другого читання до законопроєкту великої кількості пропозицій, поправок від одного суб'єкта права законодавчої ініціативи, які по суті є «внесенням альтернативного законопроєкту» від нього. Доцільно окремо розглянути це питання та встановити критерії щодо поправок, пропозицій аби вони у сукупності, внесені від одного суб'єкта права законодавчої ініціативи, не були внесенням по суті альтернативного законопроєкту на етапі підготовки законопроєкта до другого читання.

31. Окремого врегулювання потребують випадки наполягання на поправках, відхиленіх головним комітетом під час розгляду законопроекту на пленарному засіданні Верховної Ради. У випадку, якщо поправку опрацьовано головним комітетом та не враховано, доцільним може бути встановлення додаткових вимог щодо завчасного повідомлення про наполягання на поправці під час розгляду законопроекту на пленарному засіданні та оформлення обґрунтування / підстав, які спонукають народного депутата наполягати на відхиленій поправці. Це може сприяти покращенню якості законопроекту, посиленню ролі комітетів, додатковому опрацюванню положень законопроекту, зниженню так званого «поправкового спаму».
32. Проблемним у Регламенті є встановлення чіткого порядку роботи головного комітету та опрацювання ним поданих пропозицій, поправок під час підготовки законопроекту до другого читання. Необхідно детально визначити, чи може головний комітет об'єднувати, групувати ідентичні/схожі за змістом поправки, загалом народними депутатами зазначалася потреба у розробці та прийнятті внутрішніх регламентів роботи комітетів, у тому числі регламенту засідання комітетів, порядку виступів, заслуховування комітетом посадових осіб, представників центральних органів виконавчої влади, інше.
33. Важливим є врегулювання участі Уряду під час підготовки та розгляду законопроекту у другому читанні, адже внесені поправки, пропозиції можуть потребувати бюджетних видатків. Більш того, важливо розглянути питання врегулювання порядку взаємодії головного комітету із Урядом під час підготовки до другого читання законопроекту, якщо він був внесений Урядом.
34. Регламент Верховної Ради не містить детальних положень та процедур щодо проведення консультацій під час опрацювання законопроектів, підготовки їх до розгляду. Особливе значення така процедура може мати, як під час першого, так і під час підготовки законопроекту до другого читання. Введення процедури консультацій та її регламентація дозволили б гарантувати відкритість та більшу прозорість роботи Верховної Ради, могли б стати інструментом зняття напруги у суспільстві щодо законопроектів, які отримують широкого розголосу у суспільстві та є важливими для чутливих верств населення. Це також відповідало б кращим практикам роботи парламентів та Урядів країн сталої демократії.
35. Потребує регламентації порядок опрацювання пропозицій до законопроекту, внесених на пленарному засіданні з голосу (усно), адже співробітники секретаріатів комітетів, Апарату Верховної Ради інколи стикаються із складнощами щодо розшифрування стенограми засідання Верховної Ради. Такі випадки повинні передбачати запобіжну процедуру.
36. Окрема проблематична ситуація виникає, коли через описаний вище «поправковий спам» досить довго (декілька тижнів або навіть місяців) триває розгляд законопроекту в другому читанні, однак є політична доцільність або фактична необхідність терміново розглянути інший законопроект. Виходячи з такої практичної проблеми, ця процедура має бути уточнена. Ще одним аспектом для розгляду у цьому ключі може бути необхідність вирішення питання щодо можливості/необхідності/заборони продовження розгляду пропозицій, поправок до законопроекту у другому читанні на позачерговій сесії Верховної Ради / після закінчення строку, на який вона була призначена (у разі призначенні позачергової сесії на конкретну дату, після спливу 00:00 часу, якщо не завершено розгляд законопроекту, проблемним є продовження його розгляд після 00:00, що є новою календарною датою, відмінною від дати позачергової сесії).

37. Актуальним питанням для Українського Парламенту є питання необхідності «посилення ролі» комітетів під час підготовки законопроектів. Саме тому доцільно розглянути питання щодо того, чи може мати місце особлива процедура розгляду / чи особливий статус редакції законопроекту за результатами його підготовки до розгляду у другому читанні.
38. Відповідно до положень Регламенту, «первинною» є процедура розгляду законопроекту у трьох читаннях. З цієї точки зору, варіант прийняття законопроекту в другому читанні в цілому має містити чіткіші передумови для застосування. Те саме стосується і застосування *ad hoc* процедури – умови, момент прийняття рішення про її застосування. Також має бути вирішене питання співвідношення статей 122 та 123 Регламенту.
39. Процедура розгляду законопроекту в третьому читанні потребує поширення практичного застосування та, можливо, перегляду її регулювання з метою відповідності потребам законодавчого процесу.
40. На практиці іноді відбувається фактичне використання етапу техніко-юридичного доопрацювання з метою уточнення положень законопроекту по суті, що не є допустимим після голосування за його прийняття в цілому. Тому процедури його доопрацювання та межі після прийняття в цілому мають бути деталізовано визначені.
41. Відповідно до регламенту, під час розгляду законопроекту в третьому читанні відбувається внесення виправлень, уточнень, усунення помилок, суперечностей в тексті законопроекту. На практиці суть третього читання підміняється техніко-юридичним доопрацюванням законопроекту після його прийняття в цілому за результатами розгляду у третьому читанні.
42. На практиці має місце ситуація, коли Президент не підписує направлений на підпис законопроект після спливу 15-денного строку, не застосувавши вето. Уточнення потребує процедура вирішення цього питання та його наслідків.
43. Для підсилення координації діяльності Парламенту та Уряду, а також з метою підвищення прозорості, залучення широкого кола учасників до формування політики (партисипативної демократії) видається доцільним внесення змін до Глави 38 Регламенту та передбачити проведення парламентських слухань щодо Програми Уряду до розгляду документа Верховною Радою України. Оскільки парламентські слухання у Верховній Раді проводяться з метою вивчення питань, що становлять суспільний інтерес, доцільно приймати рішення про схвалення/несхвалення Програми Уряду після проведення публічного обговорення.
44. Відповідно до національного законодавства, наразі є низка законодавчих актів, зміни до яких необхідно вносити виключно законами про внесення змін до цих законодавчих актів. Зокрема, зміни до Бюджетного, Митного, Податкового, Кримінального, Кримінально процесуального кодексів, Кодексу про адміністративні правопорушення, законів «Про державний бюджет на ... рік», «Про судоустрій та статус суддів», «Про Вищий антикорупційний суд», «Про публічні закупівлі» тощо вносяться лише окремими законопроектами та потрапляють на розгляд до комітетів, до компетенції яких належить розгляд цих первинних законодавчих актів. Таким чином, мінімізується ризик, що через непрофільний комітет вноситимуться системні зміни до кримінального, адміністративного, бюджетного, податкового тощо законодавства, що в подальшому може мати несприятливі наслідки під час правозастосування. Однак існує також проблема, коли для врегулювання одного

суспільно важливого питання, наприклад встановлення нового виду фінансового правопорушення, пов'язаного із легалізацією доходів, потрібно буде зареєструвати 3 окремих законопроекти: 1) зміни до Податкового кодексу України та деяких інших законів, 2) зміни до Кримінального, Кримінально процесуального кодексів, 3) зміни до Закону України «Про судоустрій та статус суддів». Водночас кожен із цих законопроектів буде зареєстровано за окремим реєстраційним номером та розглядатись окремим комітетом, що може призвести до того, що Верховна Рада може розглянути та прийняти один із трьох або два із трьох законопроектів. У результаті, питання не буде врегульоване належним чином та спричинить проблеми у правозастосуванні. Таким чином, потрібно обов'язково чітко врегулювати процедуру проходження та розгляду так званих пов'язаних законопроектів.

45. З метою посилення контрольних функцій парламенту та посилення координації пропонується передбачити проведення комітетських слухань щодо імплементації нещодавно прийнятих законодавчих актів (фокус на заслуховуванні інформації міністерств та інших ЦОВВ), де окремим питання розглядати своєчасність та відповідність прийнятого підзаконного законодавства.
46. Підвищення прозорості та своєчасності процедур, наприклад: невідкладна публікація всіх зареєстрованих у строк пропозицій та поправок, невідкладна публікацію тесту та супровідних до законопроекту, невідкладна публікація тексту Закону підписаного Головою ВРУ.
47. Формування комітетів за принципом д'Ондта, про що було зазначено і у Дорожній карті.
48. Приведення норм Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» у відповідність до Конституції України.

