



БІЛА КНИГА ЗАКОНОДАВЧОГО ПРОЦЕСУ



USAID
ВІД АМЕРИКАНСЬКОГО НАРОДУ



РАДА
НАСТУПНЕ ПОКОЛІННЯ



Центр політико-правових
реформ

БІЛА КНИГА ЗАКОНОДАВЧОГО ПРОЦЕСУ

Київ
2023

Підготовка цього матеріалу стала можливою у співпраці Центру політико-правових реформ і ГО «Інтерньюз-Україна» в межах реалізації Програми USAID «Рада: наступне покоління», завдяки щедрій підтримці американського народу через Агентство США з міжнародного розвитку (USAID). Зміст є відповідальністю Центру політико-правових реформ і ГО «Інтерньюз-Україна» і не обов'язково відображає погляди USAID чи уряду Сполучених Штатів.

ЗМІСТ

ПЕРЕДМОВА	4
СПИСОК СКОРОЧЕНЬ	6
Розділ 1. ПРОБЛЕМИ ЗАКОНОДАВЧОГО ПРОЦЕСУ В УКРАЇНІ	7
Глава 1.1. Планування та підготовка законопроектів	7
Глава 1.2. Законодавча ініціатива	16
Глава 1.3. Попередній розгляд законопроектів у комітетах Верховної Ради України	19
Глава 1.4. Розгляд та ухвалення законопроектів у першому читанні	22
Глава 1.5. Підготовка законопроектів до другого читання	23
Глава 1.6. Розгляд та ухвалення законопроектів у другому читанні та в цілому	24
Глава 1.7. Розгляд та ухвалення законопроектів у третьому читанні	27
Глава 1.8. Підписання законів Головою Верховної Ради України. Підготовка ухвалених законів до направлення на підпис Президенту України	28
Глава 1.9. Підписання законів Президентом. Застосування вето	28
Глава 1.10. Опублікування законів і набрання ними чинності	29
Глава 1.11. Моніторинг і парламентський контроль за реалізацією законів	30
Глава 1.12. Особливості розгляду та ухвалення законопроектів про внесення змін до Конституції України	31
Глава 1.13. Особливості розгляду та ухвалення постанов Верховної Ради України нормативного характеру	33
Глава 1.14. Законодавчий процес в умовах війни	33
Розділ 2. ПРОБЛЕМИ ЯКОСТІ ЗАКОНІВ	36
Глава 2.1. Первинні законодавчі акти	36
Глава 2.2. Законодавчі акти про внесення змін до первинних законодавчих актів	41
Глава 2.3. Застосування законодавчих актів	42
ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ	43

ПЕРЕДМОВА

Поняття та мета Білої книги законодавчого процесу

Білими книгами називають документи публічної політики, які створюють органи публічної адміністрації або інститути громадянського суспільства для публічного обговорення основних шляхів і способів розв'язання проблем державної політики в тій чи іншій сфері.

Біла книга законодавчого процесу — це аналітичний документ, підготовлений експертами Центру політико-правових реформ, у якому запропоновані шляхи та способи розв'язання проблем законодавчого процесу в Україні, узагальнених у Зеленій книзі.

Мета розроблення Білої книги законодавчого процесу — визначення шляхів і пропонування змін задля вдосконалення порядку законотворчості, підвищення продуктивності законопроектної роботи Парламенту та його органів, якості нормативно-правових актів, які ухвалює Верховна Рада України, що сприятиме побудові сильного європейського парламенту з ефективними внутрішніми інституціями й чіткими процедурами.

Методологія розроблення Білої книги. При написанні цієї Білої книги були використані формально-логічні, формально-догматичний, історико-правовий, порівняльно-правовий методи.

У Білій книзі запропоновані шляхи вдосконалення підготовки законопроектів суб'єктами права законодавчої ініціативи та плану законопроектної роботи Верховної Ради України, удосконалення проведення експертизи проєктів нормативно-правових актів, підходів до формування комітетів і підвищення їхньої ролі в законотворчому процесі, процедури розгляду та ухвалення Парламентом проєктів актів, надані пропозиції щодо подолання так званого законодавчого спау, моніторингу реалізації законів, потреби визначення особливостей законодавчого процесу в умовах дії правового режиму воєнного стану.

Деякі із запропонованих у Білій книзі шляхів урегулювання проблемних питань у сфері законодавчого процесу потребують внесення змін до Конституції України¹.

Під час доопрацювання проєкту Білої книги Верховна Рада України ухвалила Закон України «Про правотворчу діяльність» від 24 серпня 2023 року № 3354-IX² (далі — Закон 3354), у якому частково враховані пропозиції щодо вдосконалення законодавчого процесу. У зв'язку із цим у Білій книзі вказано, які положення вже втілені в Законі 3354 та/або які залишаються розв'язаними.

Наступним кроком буде експертна допомога Парламенту в удосконаленні та реалізації Закону 3354.

Проєкт Білої книги розроблено в межах проєкту «РАДА: наступне покоління» (RANG).

Авторський колектив:

- **Ігор Коліушко**, голова правління Центру політико-правових реформ, народний депутат України II та III скликань;

¹ Конституція України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>

² Закон України «Про правотворчу діяльність». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-IX#n284>

- **Юлія Кириченко**, членкиня правління Центру політико-правових реформ, керівниця проєктів із конституційного права;
- **Антон Чиркін**, експерт Центру політико-правових реформ;
- **Ірина Шостак**, експертка Центру політико-правових реформ.

СПИСОК СКОРОЧЕНЬ

АМКУ — Антимонопольний комітет України

Апарат ВРУ — Апарат Верховної Ради України

ВРУ, Парламент — Верховна Рада України

Закон 3354 — Закон України «Про правотворчу діяльність» від 24 серпня 2023 року № 3354-IX

КМУ, Уряд — Кабінет Міністрів України

Конституція, Основний Закон — Конституція України

КСУ — Конституційний Суд України

НАНУ — Національна академія наук України

Програма діяльності КМУ — Програма діяльності Кабінету Міністрів України

Регламент ВРУ — Регламент Верховної Ради України

Регламент КМУ — Регламент Кабінету Міністрів України

реєстр. № — реєстраційний номер / номер реєстрації

Розділ 1. ПРОБЛЕМИ ЗАКОНОДАВЧОГО ПРОЦЕСУ В УКРАЇНІ

Глава 1.1. Планування та підготовка законопроектів

1.1.1. Суперечливість методологічних засад нормотворчості

Розв'язання питання комплексного підходу до методологічних засад і процесу нормотворчості в Україні можливе шляхом ухвалення закону про правотворчу діяльність, який передбачатиме, зокрема:

- систему та ієрархію, юридичну силу та параметри чинності та дії правових актів;
- порядок розроблення, ухвалення, оприлюднення, набрання чинності, обліку та зберігання правових актів;
- співвідношення нормативно-правових актів з індивідуальними актами, а також іншими джерелами (формами) права, програмними (політичними) документами;
- можливість / неможливість ініціювання суб'єктами права законодавчої ініціативи законопроектів із положеннями індивідуального (ненормативного) характеру;
- предмет регулювання законодавчих актів тощо.

Потребують уніфікації правила оформлення проектів законів і нормопроектної техніки, оскільки сьогодні існують Методичні рекомендації щодо розроблення проектів законів та дотримання вимог нормопроектної техніки, схвалені постановою колегії Міністерства юстиції України від 21 листопада 2000 року № 41³, і Правила оформлення проектів законів та основні вимоги законодавчої техніки (Методичні рекомендації), підготовлені Головним юридичним управлінням Апарату Верховної Ради України (далі — далі Апарат ВРУ)⁴.

У відповідному законі доцільно визначити державний орган, уповноважений розробляти й затверджувати такі правила чи методичні рекомендації.

У Законі 3354 враховано більшість пропозицій, зазначених у цьому пункті, однак нерозв'язаним залишається питання про можливість / неможливість ініціювання суб'єктами права законодавчої ініціативи законопроектів із положеннями індивідуального (ненормативного) характеру.

1.1.2. Дисбаланс приватного та публічного інтересів у нормотворчому процесі

Підставою для підготовки проекту закону має бути потреба врегулювати суспільні відносини, розв'язати нагальні питання громадян, роботи державних інституцій, а не приватні інтереси чи власні амбіції суб'єктів законодавчої ініціативи або осіб, які мають значну економічну й політичну вагу в суспільному житті.

Одним зі шляхів подолання дисбалансу приватного й публічного інтересів у нормотворчому процесі може стати запровадження правового інституту лобіювання в Україні, що дозволить створити цілісну систему запобігання й протидії політичній корупції та зловживанням надмірним впливом особами, які мають значну економічну й політичну вагу в

³ Методичні рекомендації щодо розроблення проектів законів та дотримання вимог нормопроектної техніки.

URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0041323-00#Text>

⁴ Правила оформлення проектів законів та основні вимоги законодавчої техніки. URL:

http://static.rada.gov.ua/site/bills/info/zak_rules.pdf

суспільному житті, допоможе нейтралізувати негативні, корупційні впливи на представників органів влади.

13 грудня 2023 року Кабінет Міністрів України (далі — КМУ, Уряд) подав на розгляд Верховної Ради України (далі — ВРУ, Парламент) проєкт Закону України «Про добросчесне лобіювання» (реєстр. №10337)⁵. Як зазначено в пояснювальній записці, його метою є забезпечення правових засад лобіювання в Україні відповідно до міжнародних практик і стандартів, нормативно-правове регулювання взаємодії посадових осіб органів державної влади, органів місцевого самоврядування із заінтересованими сторонами та суб'єктами лобіювання, встановлення прозорих механізмів забезпечення діяльності суб'єктів лобіювання та посадових осіб державних органів та органів місцевого самоврядування; механізмів контролю за лобістською діяльністю.

Дотримання Парламентом (як колегіальним органом) конституційних норм і процедур під час розгляду питань, ухвалення рішень також дозволить мінімізувати вплив приватних інтересів окремих осіб у законодавчій діяльності.

Наприклад, відповідно до статей 9–11 Закону України «Про Антимонопольний комітет України» від 26 листопада 1993 року № 3659-ХІІ⁶, керівництво Антимонопольного комітету України (далі — АМКУ) призначається на посади та звільняється з них Президентом України. При цьому Конституція України не містить повноважень Президента впливати на склад керівництва АМКУ: ВРУ здійснює призначення за поданням Прем'єр-міністра України Голови АМКУ, звільнення його з посади (пункт 12 частини першої статті 85).

Таким чином, положення статей 9–11 Закону України «Про Антимонопольний комітет України» необґрунтовано розширюють повноваження Президента, визначені Конституцією. Ця суперечність не тільки може стати підставою для конституційного провадження в Конституційному Суді України (далі — КСУ) за зверненням відповідних суб'єктів права на конституційне подання (частина друга статті 150 Конституції України), а й підтверджує надмірний політичний вплив інституту Президента на формування керівного складу АМКУ та його подальшу роботу, зокрема через опцію звільнення з посад справді незалежних членів АМКУ.

Така кадрова модель є вразливою до політичного впливу та тиску на АМКУ з боку олігархів, негативний вплив яких ця інституція покликана обмежити.

Натомість справжня незалежність АМКУ можлива у випадку забезпечення відкритого відбору його керівництва незалежною конкурсною комісією, з включенням до її складу міжнародних експертів і наділення їх необхідним обсягом повноважень для досягнення чесного відбору кандидатів, встановлення додаткових критеріїв відбору кандидатів, визначених на основі фахового рівня, добросчесності та досягнень кандидатів.

Такі самі недоліки можна знайти і в законодавчо визначеній кадровій моделі, яка стосується голів і членів національних комісій регулювання природних монополій (частина друга статті 11 Закону України «Про природні монополії» від 20 квітня 2000 року № 1682-III)⁷.

⁵ Проєкт Закону України «Про добросчесне лобіювання». URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/43386>

⁶ Закон України «Про Антимонопольний комітет України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3659-12#Text>

⁷ Закон України «Про природні монополії». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1682-14#Text>

Запобігти внесенню законопроектів, у яких приваляють приватні інтереси, також допоможе розроблення та представлення широкому загалу концепцій законів, «зелених» і «білих» книг публічних політик (п. 1.1.3).

Недоліком першого запропонованого шляху подолання дисбалансу приватного й публічного інтересів у нормотворчому процесі є неможливість його утілення на цьому етапі, адже закон про лобювання ще не ухвалений Парламентом. Інші запропоновані шляхи можуть бути реалізовані за наявності політичної волі ВРУ.

Перевагою означених шляхів розв'язання порушеного питання є те, що запровадження хоча б одного з них дозволить мінімізувати вплив приватних інтересів у нормотворчому процесі.

1.1.3. Ігнорування суб'єктами законодавчої ініціативи необхідності проведення аналізу політик перед розробленням законопроектів

Поміж усіх суб'єктів права законодавчої ініціативи лише КМУ має подавати на розгляд Парламенту законопроект за результатами вивчення стану справ у відповідній сфері, визначення проблеми, яка потребує розв'язання, аналізу причин її виникнення, визначення цілі та обрання шляхів її досягнення, як це встановлено в Регламенті Кабінету Міністрів України, затвердженому постановою КМУ від 18 липня 2007 року № 950⁸ (§ 34 і 70, далі — Регламент КМУ).

При цьому в Регламенті КМУ не передбачено необхідності розроблення концепції закону. Розробляються лише концепції державної політики і лише у випадку, якщо їх розроблення безпосередньо передбачено законами або указами Президента України.

Стосовно інших суб'єктів права законодавчої ініціативи — народних депутатів і Президента України, то жодними нормативно-правовими актами не встановлено необхідності проведення ними комплексного дослідження з метою визначення суспільно важливих проблем (аналізу політики), які потрібно розв'язати шляхом законодавчого регулювання.

Забезпечити проведення аналізу політики перед розробленням законопроектів суб'єктами законодавчої ініціативи, обов'язкове розроблення концепції закону, «зелених» і «білих» книг публічних політик можливо шляхом закріплення відповідних положень у законі про правотворчу діяльність (п. 1.1.1).

Це дозволить покращити якість законопроектів, що вносяться на розгляд ВРУ, забезпечити участь в обговоренні запропонованих шляхів розв'язання суспільно важливих проблем громадськості, стейкхолдерів ще на етапі розроблення законодавчої ініціативи та зобов'яже суб'єктів законодавчої ініціативи працювати в одній правовій площині.

Проведення необхідних досліджень, вивчення громадської думки й розроблення відповідних документів, а потім і законопроектів, які будуть внесені на розгляд Парламенту Президентом, можна віднести до сфери відання допоміжних органів Президента України. Стосовно народних депутатів, то науково-дослідне та інформаційно-аналітичне забезпечення

⁸ Регламент Кабінету Міністрів України, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 18 липня 2007 року № 950 (у редакції постанови Кабінету Міністрів України від 9 листопада 2011 року № 1156). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/950-2007-%D0%BF#n220>

такої діяльності може здійснювати Дослідницька служба ВРУ⁹, а розроблення відповідних документів і законопроектів — помічники-консультанти народних депутатів.

Уряд і нині має ресурси й можливості для вивчення означених питань і напрацювання необхідних документів.

Ще один варіант, який може бути використаний Парламентом, — залучення на аутсорсі аналітичних центрів, експертів громадських організацій або проектів міжнародної технічної допомоги для проведення аналітичних досліджень із метою аналізу стану справ у відповідній сфері, що може стати основою для подальшого розроблення законодавчої ініціативи.

У Законі 3354 деякою мірою враховано пропозиції щодо обов'язковості розроблення концепції проекту закону, необхідності проведення аналізу відповідних суспільних відносин і стану їх правового регулювання перед розробленням законопроекту, а також «зелені» та «білі» книги віднесено до переліку аналітичних документів публічної політики, які можуть розроблятися для підготовки проектів деяких законів, кодексів.

1.1.4. Програмні документи Кабінету Міністрів України не відіграють належної ролі в плануванні законопроектної роботи

Відповідно до Регламенту КМУ до програмних документів Уряду належать: Програма діяльності Кабінету Міністрів України (далі — Програма діяльності КМУ); стратегії розвитку відповідних сфер; державні цільові програми; інші документи програмного характеру, вимоги щодо розроблення та виконання яких визначено законами України або указами Президента України (§ 56). Основною серед них є Програма діяльності КМУ, адже відповідно до Конституції України робота КМУ спрямована на виконання Програми діяльності КМУ, схваленої ВРУ (частина п'ята статті 114).

Враховуючи Програму діяльності КМУ, Уряд має визначати стратегію розвитку відповідних сфер, необхідність проведення реформ і шляхи їх реалізації, у тому числі й через законопроектну роботу. У законодавстві необхідно передбачити запобіжники, які унеможливлуватимуть роботу Уряду без схваленої Парламентом Програми діяльності КМУ.

Задля цього доцільними можуть бути, зокрема, такі заходи:

- регламентація на рівні Конституції України строків подання Програми діяльності КМУ та її схвалення Парламентом;
- встановлення обов'язку Уряду розробляти конкретні заходи з її реалізації в довго-, середньо- та короткостроковій перспективах;
- визначення конкретних законопроектів, які мають бути розроблені Урядом задля реалізації Програми;
- протягом трьох місяців із моменту схвалення Парламентом Програми діяльності КМУ підготовка Урядом і затвердження конкретних заходів із реалізації цієї Програми.

Визначення в Програмі діяльності КМУ конкретних законопроектів, які потребують ухвалення, дозволить одночасно покращити планування законопроектної роботи ВРУ та контроль за виконанням Урядом Програми щодо такої роботи.

⁹ Розпорядження Голови Верховної Ради України «Про Дослідницьку службу Верховної Ради України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/438/22-%D1%80%D0%B3#Text>

Окрім того, на законодавчому рівні необхідно визначити види документів публічної політики («зелені» та «білі» книги публічної політики, концепції законів, доктрини, стратегії тощо), умови й процедури їх підготовки, розгляду та схвалення Урядом і комітетами ВРУ.

Потрібно передбачити обов'язок міністерств здійснювати аналіз і формування державної політики у відповідних сферах (розроблення документів публічної політики за результатами аналізу), включаючи проведення публічних консультацій; встановити, що КМУ затверджує методологію аналізу та формування публічної політики на основі уніфікованого підходу для всіх міністерств.

Парламент спільно з Урядом мають розробити уніфікований формат і структуру щорічних звітів міністерств про результати реалізації відповідних програмних документів, які складатимуть основу здійснення контролю за реалізацією публічної політики у відповідній сфері. Передбачити подання зазначених звітів на розгляд Парламенту та обов'язкове ухвалення відповідних рішень за результатами їх розгляду.

У Законі 3354 враховано деякі пропозиції, а саме щодо орієнтовного переліку проєктів законів, які має розробити Уряд на виконання Програми діяльності КМУ, як невід'ємної складової цієї Програми, а також визначено види документів публічної політики (аналітичні, прогнозні, програмні).

1.1.5. Суперечливий процес планування законопроектної роботи відповідно до Регламенту Верховної Ради України

Процес планування законопроектної роботи потребує зміни підходів до його формування, а сам план має бути не формальним, а більш реальним документом. Понад те, він має бути реалістичним із погляду виконання, бо станом на зараз містить таку кількість законопроектів, яку неможливо якісно опрацювати й ухвалити за один рік. Задля цього необхідно законодавчо врегулювати можливість Уряду й Президента подавати пропозиції до плану законопроектних робіт ВРУ, адже нині лише КМУ бере опосередковану участь у формуванні плану (комітети подають пропозиції щодо питань, які потребують законодавчого врегулювання, з урахуванням Програми діяльності КМУ), а Президент України де-юре усунутий від цього процесу.

У Регламенті Верховної Ради України (далі — Регламент ВРУ)¹⁰ потрібно визначити орган (або структурний підрозділ Апарату ВРУ), відповідальний за координацію розроблення плану законопроектної роботи ВРУ, моніторинг і підготовку звітів про виконання плану, узагальнення статистики законотворчого процесу.

Слід встановити чітку уніфіковану структуру плану законопроектної роботи ВРУ (відповідно до визначених сфер державної політики). Зокрема, план має містити інформацію про підстави підготовки законопроекту, наприклад виконання міжнародних зобов'язань, виконання інших законів, виконання документів публічної політики або власна ініціатива суб'єкта подання проєкту. Вилучити вимогу щодо зазначення в плані опису законопроекту (міститься в колонці обґрунтування необхідності ухвалення) або зазначати його лише у випадку, коли законопроект не внесений на виконання зобов'язань чи документів публічної політики, а є ініціативним.

¹⁰ Закон України «Про Регламент Верховної Ради України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17#top>

Передбачити, що план повинен затверджуватися на кожен рік із коригуванням на кожну сесію Парламенту.

Як варіант, на законодавчому рівні можна встановити, що план законопроектної роботи ВРУ має готувати Секретаріат КМУ на основі документів публічної політики, затверджених Урядом. Офіс Президента України (допоміжний орган) має надсилати Уряду пропозиції до плану. Затверджений КМУ план потрібно направити Парламенту, де його будуть доопрацьовувати комітети ВРУ.

Відповідний орган (структурний підрозділ Апарату ВРУ) має сформувати зведений план законопроектної роботи ВРУ й передати його Голові ВРУ для внесення й затвердження на спільному засіданні погоджувальної ради ВРУ та Уряду.

Важливо унормувати питання моніторингу та звітування про реалізацію плану. Так, відповідний орган (структурний підрозділ Апарату ВРУ) має формувати звіт щокварталу (моніторинговий), а також фінальний звіт (з оцінкою стану виконання). Звіти про виконання плану, узагальнення статистики законотворчого процесу мають оприлюднюватися на офіційному вебпорталі ВРУ для відома громадськості.

Однак навіть реалізація запропонованих шляхів удосконалення процесу планування законопроектної роботи не принесе успіху у формуванні реального плану законопроектних робіт ВРУ, допоки не буде врегульовано питання так званого законодавчого спау.

У Законі 3354 враховано більшість пропозицій, зокрема внесено зміни до Регламенту ВРУ щодо:

- необхідності подання Урядом (щороку до 1 листопада) до ВРУ переліку питань, які потребуватимуть законодавчого врегулювання протягом наступного року;
- визначення органу, який готує проєкт плану законопроектної роботи ВРУ на наступний рік;
- встановлення структури плану законопроектної роботи ВРУ.

У Законі 3354 передбачено, що в січні, наприкінці чергової сесії, Парламент затверджує план законопроектної роботи ВРУ на поточний рік, який охоплює період двох наступних чергових сесій.

Враховано пропозиції щодо необхідності підготовки звіту про стан виконання плану законопроектної роботи ВРУ та визначення органу, уповноваженого його формувати, розміщення такого звіту на офіційному вебпорталі ВРУ.

1.1.6. Низький рівень комунікації між Парламентом, міністерствами, іншими органами державної влади та Президентом, а також зі стейкхолдерами й громадянським суспільством із питань законодавчого процесу

На рівні законодавчих актів необхідно врегулювати обмін інформацією та співпрацю між відповідними рівнями державних службовців, політичними посадовцями. Зокрема, передбачити співпрацю секретаріатів комітетів ВРУ, директоратів відповідних міністерств і директоратів Офісу Президента України, Секретаріату КМУ та Апарату ВРУ, міністрів (їхніх заступників) із головами комітетів ВРУ (їхніми заступниками), народними депутатами, Прем'єр-міністра України, віцепрем'єр-міністрів із Головою ВРУ та його заступниками.

Така співпраця може бути організована шляхом проведення спільних засідань, робочих груп, обговорень за «круглим столом» щодо визначення суспільно важливих проблем, які потребують законодавчого врегулювання; планування ресурсів і заходів, необхідних для реалізації державної політики у відповідній сфері, яка потребує законодавчого регулювання; розроблення документів публічної політики; розроблення та ухвалення законопроектів на підставі документів публічної політики; проведення моніторингу й оцінювання результатів реалізації державної політики в певній сфері та застосування законів тощо.

Передбачити в обов'язковому порядку необхідність представлення «зелених» і «білих» книг публічної політики, концепцій законів, законопроектів представниками Президента, членами КМУ (заступниками міністрів) на засіданнях комітетів ВРУ. Запровадити обов'язкове надсилання концепцій законів, законопроектів, підготовлених народними депутатами, до КМУ, відповідних міністерств і комітетів ВРУ.

Окрім того, на законодавчому рівні слід передбачити необхідність створення при комітетах ВРУ науково-експертних рад із включенням до їх складу провідних фахівців науково-дослідних установ, закладів вищої освіти відповідної галузі і сфери знань, лінгвістів, спеціалістів із юридичної техніки, представників громадськості.

Також доцільно запровадити як сталу практику розроблення карт стейкхолдерів для кожного комітету та періодично коригувати їх.

Обов'язковим етапом законотворення має стати громадське обговорення законопроектів (проведення публічних консультацій), які подаються на розгляд Парламенту народними депутатами й Президентом України. Сьогодні проведення консультацій із громадськістю щодо проектів нормативно-правових актів передбачено лише для органів виконавчої влади на підставі постанови КМУ «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 3 листопада 2010 року № 996¹¹, і лише пояснювальні записки до законопроектів, які вносяться на розгляд ВРУ Урядом, містять відповідну інформацію.

На офіційному вебпорталі ВРУ створено розділ «Громадське обговорення законопроектів», але не всі народні депутати знають про цей електронний сервіс і не всі проекти законів у ньому розміщуються.

Таким чином, до Регламенту ВРУ, Закону України «Про комітети Верховної Ради України» від 4 квітня 1995 року № 116/95-ВР¹² необхідно внести зміни, які передбачатимуть обов'язкове громадське обговорення законопроектів (проведення консультацій), внесених на розгляд ВРУ народними депутатами й Президентом України. Забезпечувати проведення громадського обговорення (публічних консультацій) зареєстрованих у Парламенті законопроектів зазначених суб'єктів законодавчої ініціативи мають комітети ВРУ та відповідні структурні підрозділи Апарату ВРУ. При цьому електронні консультації здійснюються на офіційному вебпорталі ВРУ в уже створеному розділі, за потреби модифікованому, удосконаленому тощо. Альтернативою може бути громадське обговорення

¹¹ Постанова Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 3 листопада 2010 року № 996. URL:

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF#Text>

¹² Закон України «Про комітети Верховної Ради України». URL:

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/116/95-%E2%F0#Text>

президентських законопроектів, організоване Офісом Президента України (допоміжний орган) ще до їх подання на розгляд Парламенту.

При цьому на законодавчому рівні потрібно визначити, у яких випадках проводяться очні консультації (публічні обговорення), а в яких — електронні, строк проведення громадських консультацій (наприклад, 14 календарних днів для електронних консультацій, 30 календарних днів для публічних обговорень), підходи до ідентифікації стейкхолдерів у відповідній сфері державної політики, а також передбачити можливість збільшення строку проведення громадських консультацій за потреби.

До Регламенту ВРУ потрібно внести зміни щодо обов'язкового зазначення в пояснювальних записках до законопроектів інформації про проведення громадського обговорення (публічних консультацій) і його результатів.

Вимога щодо обов'язкового обговорення (або строків чи порядку обговорення) проектів законів може містити винятки, наприклад, для тих законопроектів, які потребують термінового ухвалення у зв'язку з необхідністю забезпечення національної безпеки держави, виконання взятих міжнародних зобов'язань чи запобігання (подолання) надзвичайним ситуаціям. Громадське обговорення проектів регуляторних актів має проводитися відповідно до вимог Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» від 11 вересня 2003 року № 1160-IV¹³.

Водночас слід враховувати, що громадське обговорення законопроектів (проведення консультацій) після їх подання на розгляд ВРУ збільшить строк опрацювання проектів актів, що своєю чергою потребуватиме перегляду строків їх попереднього розгляду в комітетах, проведення експертизи та внесення відповідних змін до законодавчих актів.

Альтернативним шляхом проведення громадського обговорення законопроектів у формі електронних консультацій до запропонованого може бути організація такого обговорення до офіційної реєстрації законопроекту у ВРУ. Для цього потрібно передбачити розміщення розроблених народними депутатами, Президентом України законопроектів, а також порівняльної таблиці й пояснювальної записки до них на спеціальній онлайн-платформі.

Розміщувати такі законопроекти може відповідний структурний підрозділ Апарату ВРУ після надсилання йому народними депутатами, Президентом України проектів засобами електронного документообігу. Обговорення (надсилання пропозицій і зауважень фізичними особами, представниками громадських організацій, стейкхолдерами) відбуватиметься, наприклад, протягом 14 календарних днів із дня, наступного за днем розміщення законопроекту на вебпорталі для обговорення. Після закінчення цього строку суб'єкт права законодавчої ініціативи повинен розглянути пропозиції та зауваження, надані до законопроекту, підготувати звіт за результатом електронних консультацій, доопрацювати проект у разі потреби та може направляти такий законопроект до відповідного структурного підрозділу Апарату ВРУ для реєстрації. При цьому варто передбачити в системі електронного документообігу можливість автоматичного блокування реєстрації тих проектів, які не пройшли електронні консультації. До винятків щодо блокування реєстрації мають належати

¹³ Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1160-15#Text>

законопроекти, про які йшлося вище, або щодо яких були проведені очні консультації (публічні обговорення).

Варто зазначити, що на розгляд ВРУ перебуває проект Закону України «Про публічні консультації» від 23 жовтня 2020 року реєстр. № 4254. Його мета — визначення основних засад (стандартів) проведення публічних консультацій під час формування та реалізації державної політики, розв’язання питань місцевого значення (підготовлений до другого читання)¹⁴. Однак у редакції цього законопроекту до другого читання передбачено не обов’язок, а можливість народного депутата проводити публічні консультації щодо законопроекту до внесення його на розгляд ВРУ. Проведення публічних консультацій стосовно президентських законопроектів узагалі не передбачено.

У Законі 3354 враховано деякі пропозиції, зокрема щодо необхідності представлення суб’єктом законодавчої ініціативи концепції проекту закону на засіданні відповідного комітету ВРУ, можливості проведення публічних консультацій щодо проекту нормативно-правового акта та зазначення в пояснювальній записці їх результатів.

1.1.7. Неврегульованість інститутів народної конституційної та законодавчої ініціатив

Установити на рівні Конституції України право громадян ініціювати внесення змін до Конституції України (чи ухвалення Конституції України в новій редакції) — право народної конституційної ініціативи. Передбачити чисельність громадян України (які мають право голосу) для реалізації такої ініціативи.

Установити право народної законодавчої ініціативи. Така ініціатива може стосуватися як необхідності внесення змін до закону, визнання чинного закону таким, що втратив чинність, так і підготовки нового законодавчого акта (чи нової редакції чинного). Народна законодавча ініціатива не може стосуватися питань податків, бюджету та амністії.

Визначити чисельність громадян України (які мають право голосу) для реалізації такої ініціативи.

Установити, що порядок реалізації громадянами права народної конституційної та законодавчої ініціативи визначається законом.

На рівні закону визначити, що реалізація народної конституційної та законодавчої ініціатив має відбуватися в тій самій формі, у якій реалізується право суб’єктів законодавчої ініціативи, — шляхом подання проекту закону з відповідними додатками до нього.

Запровадити подання законопроектів і додатків в електронному вигляді. Для цього потрібно створити відповідну електронну платформу (розділ на офіційному вебпорталі ВРУ), на якій розміщувати народні ініціативи, підписані електронним підписом, який буде перевірятися. Законопроект і додатки до нього також підлягатимуть перевірці на відповідність регламентним нормам.

Передбачити в законі порядок опрацювання таких законопроектів, а також вимогу, що такі проекти розглядаються ВРУ першочергово.

¹⁴ Проект Закону України «Про публічні консультації» від 23 жовтня 2020 року реєстр. № 4254. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/4415>

1.1.8. Ігнорування Парламентом необхідності виконання рішень Конституційного Суду України

Відповідно до частини другої статті 152 Конституції України закони, інші акти або їхні окремі положення, що визнані неконституційними, втрачають чинність із дня ухвалення КСУ рішення про їх неконституційність, якщо інше не встановлено самим рішенням, але не раніше за день його ухвалення.

Рішення, ухвалені КСУ, є обов'язковими (стаття 151-2 Конституції України).

Однак на практиці ВРУ часто зволікає з ухваленням законодавчого акта, необхідність ухвалення якого випливає з рішення КСУ, що призводить до невиконання або несвоєчасного виконання рішення КСУ і, як наслідок, утворення прогалин у законах і відсутності правового регулювання суспільних відносин.

Тому Регламент ВРУ потрібно доповнити статтею, яка передбачатиме порядок, строки розроблення та розгляду ВРУ законопроектів на виконання рішень КСУ, можливість у разі потреби надання доручення Уряду про підготовку та внесення на розгляд Парламенту такого законопроекту.

Недоліком запропонованого шляху врегулювання порушеного питання є те, що він також не гарантуватиме своєчасного ухвалення ВРУ законів на виконання рішень КСУ, адже нині Парламент ігнорує конституційні приписи щодо обов'язковості його рішень, які є нормами прямої дії.

Глава 1.2. Законодавча ініціатива

1.2.1. Некоректна термінологія Регламенту Верховної Ради України щодо понять «законопроект», «законодавча процедура», «пропозиції» та «поправки» до законопроектів

Як визначено в пункті 1 частини шостої статті 89 Регламенту ВРУ, законопроект — це проекти законів, постанов ВРУ, які містять положення нормативного характеру. Однак використання поняття «законопроект» до проектів законів і проектів постанов, які є підзаконними актами, тобто проектами актів різної правової природи, а також ухвалення їх за однаковою законодавчою процедурою (процедурою ухвалення законів) вбачається некоректним.

У зв'язку із цим у Регламенті ВРУ необхідно розмежувати ці два види проектів актів і чітко визначити окремі процедури розгляду й ухвалення проектів законів і проектів постанов ВРУ, які містять положення нормативного характеру.

Окрім того, потрібно розглянути доцільність існування двох понять «пропозиції» і «поправки» до законопроектів і можливість їх заміни одним із метою уникнення плутанини та спрощення застосування на практиці.

1.2.2. Низька якість супровідних документів до законопроектів

У Регламенті ВРУ потрібно чітко визначити супровідні документи до законопроекту, проекту іншого акта, які вносяться на реєстрацію разом із ним, форму та зміст таких

документів, а також передбачити підставу для відмови в реєстрації проєкту акта невідповідність супровідних документів, їхньої форми чи змісту регламентним нормам.

Водночас у структурі Апарату ВРУ слід створити структурний підрозділ, функціональним обов'язком якого буде перевірка всіх законопроектів, проєктів інших актів на відповідність регламентним вимогам до моменту їх офіційної реєстрації. Новостворений підрозділ має стати незалежним експертним центром щодо застосування Регламенту ВРУ, працівники якого діятимуть без страху чи прихильності, будуть незалежними в реалізації своїх повноважень, надаватимуть Голові ВРУ поради в межах своєї компетенції та матимуть право звернутися до комітету, до предмета відання якого належать питання Регламенту ВРУ. Діяльність такого підрозділу з питань дотримання Регламенту ВРУ повинна мати експертний, а не політичний характер.

У Законі 3354 деякою мірою враховано пропозиції щодо зазначення переліку супровідних документів до проєкту нормативно-правового акта та інформації, яка має міститися в пояснювальній записці до нього.

1.2.3. Ініціювання законопроектів із положеннями індивідуального (ненормативного) характеру

Питання про можливість / неможливість ініціювання суб'єктами права законодавчої ініціативи законопроектів із положеннями індивідуального (ненормативного) характеру та можливість їх ухвалення Парламентом має бути врегульовано Законом 3354 (п. 1.1.1).

1.2.4. Ініціювання законопроектів, предмет регулювання яких виходить за межі конституційних повноважень ВРУ

Парламент неодноразово ухвалював закони, виходячи за межі своїх повноважень, що підтверджується рішеннями КСУ¹⁵.

Розв'язати питання відповідності законопроектів конституційним повноваженням ВРУ можливо шляхом вдосконалення здійснення експертизи проєктів законів (п. 1.3.1), проведення громадського обговорення (публічних консультацій) законопроектів (п. 1.1.6), розроблення та презентації концепцій законів, «зелених» і «білих» книг публічної політики (п. 1.1.3).

¹⁵ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про тимчасову заборону підвищення цін і тарифів на житлово-комунальні послуги та послуги громадського транспорту, що надаються громадянам України» (справа про комунальні послуги) від 2 березня 1999 року № 2-рп/99. URL:

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v002p710-99#Text>;

Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини другої статті 5, частини третьої статті 9 Закону України «Про ціни і ціноутворення» і розділу II «Прикінцеві положення» Закону України «Про внесення змін до Закону України “Про ціни і ціноутворення”» від 10 лютого 2000 року № 2-рп/2000. URL:

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v002p710-00#Text>;

Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 57 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про всеукраїнський референдум» від 26 квітня 2018 року № 4-р/2018. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v004p710-18#Text>;

Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційною скаргою акціонерного товариства «Запорізький завод феросплавів» щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення пункту 13 частини першої статті 17 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» від 5 червня 2019 року № 4-р(II)/2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/va04p710-19#Text>

1.2.5. «Законодавчий спам»

Найбільшу кількість законопроектів подають до ВРУ народні депутати. Через необмежене право законодавчої ініціативи та бажання народних обранців, політичних партій, представлених у Парламенті, показати свою роботу й завоювати прихильність громадян, народні депутати нерідко вносять на розгляд ВРУ подекуди неконституційні, декларативні, фінансово нереалістичні проекти законів і створюють так званий законодавчий спам. Окрім того, народні депутати з метою гальмування розгляду законопроекту в другому читанні ініціюють велику кількість беззмістовних і взаємовиключних пропозицій (поправок) до таких законопроектів.

Задля запобігання означеним явищам необхідно передбачити в Конституції України колективне право законодавчої ініціативи народних депутатів (наприклад, право законодавчої ініціативи належить щонайменше десятьом народним депутатам), а також колективне право пропонувати поправки (пропозиції) до законопроекту, ухваленого Парламентом у першому читанні (окрім законопроектів про ратифікацію чи денонсацію міжнародного договору України).

Щодо інших суб'єктів, то Президент України повинен мати право законодавчої ініціативи лише з тих питань, які безпосередньо віднесені Конституцією України до його компетенції. Уряд може вносити законопроекти з будь-яких питань.

Сприятиме зменшенню так званого законодавчого спаму зі сторони народних депутатів й обов'язкове розроблення концепції закону (п. 1.1.3).

Реалізація колективного права законодавчої ініціативи народних депутатів і права законодавчої ініціативи інших суб'єктів можлива тільки після припинення чи скасування воєнного стану в Україні, адже потребує внесення змін до Конституції України.

1.2.6. Недосконалість приписів Регламенту Верховної Ради України про відкликання законопроектів

У Регламенті ВРУ відкликання законопроектів передбачено як активна дія (законопроект може бути відкликаний суб'єктом права законодавчої ініціативи, який його вніс, або за рішенням ВРУ) і як пасивна дія (визнання законопроектів відкликаними).

Якщо законопроект, внесений і не ухвалений до закінчення строку повноважень ВРУ відповідного скликання в першому читанні, або до його ухвалення в першому читанні повноваження народного депутата — ініціатора його внесення достроково припинено, або повноваження Президента України або КМУ були припинені, то такий законопроект автоматично знімається з розгляду, і про це зазначається в єдиній автоматизованій системі. У зв'язку із цим немає потреби додатково позначати такі законопроекти як такі, що визнаються відкликаними.

Тому пропонуємо розглянути можливість залишити в Регламенті ВРУ відкликання законопроектів тільки як активну дію.

Окрім того, зважаючи на поточну конституційну модель врядування, у Регламенті ВРУ недоцільно передбачати автоматичне зняття з розгляду ВРУ урядового законопроекту, якщо до його ухвалення в першому читанні за основу повноваження КМУ були припинені. Варто

надати право новосформованому Уряду визначити, який саме урядовий законопроект слід залишити на розгляді Парламенту, та поінформувати про це ВРУ.

Глава 1.3. Попередній розгляд законопроектів у комітетах Верховної Ради України

1.3.1. Проблеми проведення юридичної та інших видів експертиз законопроектів, внесених до Верховної Ради України

Якість законів суттєво страждає через відсутність комплексної експертизи законопроектів. Тому на законодавчому рівні потрібно надати визначення поняття «експертиза проекту нормативно-правового акта», встановити уніфіковані підходи до проведення експертиз, визначити перелік експертиз та які з них є обов'язковими, а які — факультативними. З огляду на статус ВРУ, важливість та особливості проведення експертизи законопроектів розглянути можливість розроблення та затвердження методології здійснення експертизи законопроектів, форми і структури висновків комітетів, Головного науково-експертного комітету, Головного юридичного управління Апарату ВРУ.

У Законі 3354 встановлено експертизи, які є обов'язковими, і ті, які можуть бути проведені за рішенням відповідного органу. Водночас за Законом 3354 щодо проектів нормативно-правових актів може проводитися незалежна експертиза експертними організаціями з-поміж наукових, освітніх, міжнародних та інших організацій відповідного профілю, експертами з-поміж вчених і фахівців. Головною експертною установою з проведення юридичної (правової) експертизи проектів законів є Національна академія наук України (далі — НАНУ).

Проте на основі Закону 3354 неможливо встановити, що означає статус «головна експертна установа», до якого виду належить її експертиза та яку експертизу проводить НАНУ. Зі змісту наведеного положення випливає, з одного боку, що така експертиза є юридичною (правовою), а з іншого — незалежною науковою. Також неможливо зрозуміти, чи НАНУ буде проводити експертизу всіх законопроектів чи лише окремих, яке значення висновків НАНУ для комітетів і який їхній вплив на попереднє опрацювання проектів законів у комітетах і розгляд Парламентом. І насамкінець, відповідно до статті 17 Закону України «Про наукову і науково-технічну діяльність» від 26 листопада 2015 року № 848-VIII¹⁶ НАНУ як вища наукова самоврядна організація України здійснює, зокрема, наукову експертизу проектів законів.

Отже, з погляду юридичної визначеності такі недоліки Закону 3354 не сприяють удосконаленню експертної діяльності, а навпаки — матимуть негативний вплив на проведення експертизи законопроектів. Тому доцільно вилучити із Закону 3354 положення про визначення НАНУ головною експертною установою з проведення юридичної (правової) експертизи проектів законів.

Щодо експертизи законопроектів стосовно відповідності Конституції України, то варто зазначити таке.

¹⁶ Закон України «Про наукову і науково-технічну діяльність». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/848-19#Text>

Згідно з Додатком до постанови ВРУ «Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України дев'ятого скликання» від 29 серпня 2019 року № 19-IX¹⁷ питання оцінювання відповідності законопроектів і проектів інших актів ВРУ Конституції України віднесено до повноважень Комітету ВРУ з питань правової політики. Однак на практиці не всі проекти актів направляються на розгляд зазначеного комітету, адже в Регламенті ВРУ не передбачена обов'язковість проведення такої експертизи (стаття 93). Одночасно визначено, що однією з підстав для повернення законопроекту, проекту іншого акта без його включення до порядку денного та розгляду на пленарному засіданні є висновок комітету, до предмета відання якого належать питання конституційного права, про те, що законопроект суперечить положенням Конституції України (частина друга статті 94 Регламенту ВРУ).

З метою запобігання ухваленню Парламентом актів, які потім можуть бути визнані КСУ неконституційними, потрібно внести зміни до Регламенту ВРУ, передбачивши необхідність обов'язкового направлення законопроектів і проектів інших актів ВРУ до комітету, до предмета відання якого належать питання конституційного права, для оцінювання відповідності Конституції України. Встановити заборону щодо включення до тижневого порядку денного й розгляду народними депутатами на пленарному засіданні ВРУ законопроектів, інших актів без висновку цього комітету ВРУ про їх відповідність Конституції України.

Слід змінити регламентні норми в частині гарантування достатньої кількості часу для розгляду комітетами законопроектів, оскільки для опрацювання законопроекту та ухвалення відповідного висновку відведено лише 30 днів, чого зазвичай замало для здійснення глибокого аналізу. Окрім того, деяким секретаріатам комітетів бракує достатньої кількості кваліфікованих працівників, які б надавали народним депутатам допомогу в експертному опрацюванні законопроектів. Необхідно визначати певну градацію строків розгляду комітетами законопроектів залежно від виду, обсягу, складності конкретного законопроекту.

Створення Офісу нормопроєктування ВРУ як структурного підрозділу Апарату ВРУ, який допомагатиме народним депутатам у підготовці законопроектів, може значно покращити становище з проведенням експертизи, адже проекти законів будуть більш досконалішими, а окремі питання, щодо яких проводиться експертиза, вивчатимуться та враховуватимуться фахівцями ще до розроблення законопроектів.

Недоліком запропонованих шляхів розв'язання питання проведення експертизи законопроектів є необхідність збільшення штату відповідних структурних підрозділів Апарату ВРУ (матеріальних витрат).

Перевагою є можливість встановлення достатньої кількості часу для розгляду комітетами законопроектів, створення структурного підрозділу Апарату ВРУ, який допомагатиме народним депутатам у підготовці проектів законів.

У Законі 3354 деякою мірою враховано пропозиції щодо встановлення експертиз, яким підлягає проект нормативно-правового акта.

¹⁷ Постанова Верховної Ради України «Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України дев'ятого скликання» від 29 серпня 2019 року № 19-IX URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/19-IX#Text>

Обов'язково проводиться експертиза на відповідність зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції та праву Європейського Союзу (acquis ЄС); наукова; юридична (правова); антикорупційна; гендерно-правова; антидискримінаційна та інші експертизи, визначені законом. З питань, щодо яких проводиться обов'язкова експертиза, можуть бути проведені додаткові експертизи.

За рішенням суб'єкта правотворчої діяльності або за рішенням іншого уповноваженого законом суб'єкта щодо проекту нормативно-правового акта також можуть бути проведені експертизи на відповідність положенням Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод і протоколів до неї, практиці Європейського суду з прав людини; фінансово-економічна; цифрова; щодо впливу на показники бюджету та відповідність законам, що регулюють бюджетні відносини; щодо впливу на показники економічного і соціального розвитку та відповідності зобов'язанням України за Угодою про заснування Світової організації торгівлі; з інших питань, що можуть вплинути на якість проекту нормативно-правового акта.

1.3.2. Проблеми співпраці головного комітету з іншими комітетами Верховної Ради України, профільними міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади в процесі попереднього розгляду законопроектів

Необхідно посилити організаційну роль головного комітету в процесі попереднього розгляду законопроектів.

Задля цього в Регламенті ВРУ, законах України «Про комітети Верховної Ради України», «Про Кабінет Міністрів України» від 27 лютого 2014 року № 794-VII¹⁸, «Про центральні органи виконавчої влади» від 17 березня 2011 року № 3166-VI¹⁹ слід передбачити:

- обов'язковість надання висновків усіма комітетами, яким доручено роботу з підготовки цього документа, комітету, який відповідно до предметів відання комітетів визначається головним із підготовки і попереднього розгляду законопроектів, проекту іншого акта;
- уточнені строки надання таких обов'язкових висновків головному комітету;
- порядок організації та проведення головним комітетом узгоджувальних процедур (спільних засідань комітетів, нарад фахівців секретаріатів комітетів) у разі розбіжностей у висновку головного комітету та висновках інших комітетів, що розглядають законопроект, проект іншого акта, стосовно положень проекту чи подальшої роботи над ним з обов'язковим залученням представників Президента України або КМУ в разі, якщо Президент або Уряд є суб'єктами внесення ініціативи;
- обов'язкове залучення головним комітетом під час опрацювання до другого читання проекту закону, внесеного Президентом України або КМУ, їхніх представників, з метою уникнення ситуацій, коли зміст підготовленого до другого читання проекту закону суттєво відрізняється від законодавчої моделі, закладеної розробником.

¹⁸ Закон України «Про Кабінет Міністрів України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18#Text>

¹⁹ Закон України «Про центральні органи виконавчої влади». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17#Text>

Альтернативним шляхом співпраці комітетів ВРУ з міністерствами може стати проведення міністерствами експертизи всіх законопроектів, внесених іншими суб'єктами права законодавчої ініціативи (Президентом і народними депутатами України). Запроваджувати це варто поступово, враховуючи спроможність урядових структур:

- спочатку щодо законопроектів, включених у план законопроектної роботи ВРУ;
- щодо інших законопроектів — за запитом комітетів;
- після подолання проблеми так званого законодавчого спау запровадити системне проведення експертиз щодо всіх неурядових проектів законів.

Передбачити проведення експертизи міністерствами до другого читання законопроекту після затвердження комітетом тексту законопроекту (порівняльної таблиці) до другого читання. Профільне міністерство у визначений строк (наприклад, до 7 днів) має підготувати та направити до комітету експертний висновок до другого читання проекту закону. У разі наявності зауважень міністерства комітет має право провести додаткове засідання та розглянути пропозиції (поправки), підготовлені членами комітету з урахуванням висновку міністерства (процедура схожа на ту, що вже існує в частині шостій статті 118 Регламенту ВРУ).

Глава 1.4. Розгляд та ухвалення законопроектів у першому читанні

1.4.1. Проблеми розгляду законопроектів, визначених Президентом України як невідкладні

Відповідно до Конституції України Президент України має спеціальне право визначати деякі законопроекти, які вносяться до ВРУ, невідкладними (частина друга статті 93). Однак на практиці часто ВРУ ігнорує пріоритетність розгляду таких законопроектів.

Для уникнення таких ситуацій потрібно встановити в Регламенті ВРУ:

- граничний строк розгляду законопроектів, визначених Президентом як невідкладні;
- важелі впливу Президента на Парламент у випадку, якщо ВРУ не дотримується визначених строків розгляду невідкладних законопроектів, наприклад право вимагати скликання позачергової сесії ВРУ відповідно до частини другої статті 83 Конституції України.

Альтернативним шляхом розв'язання цього питання може бути встановлення спеціальної парламентської процедури розгляду законопроектів, визначених Президентом України як невідкладні, як комітетами, так і Парламентом (Рішення КСУ у справі за конституційним поданням Президента щодо офіційного тлумачення положення частини другої статті 93 Конституції (справа про позачерговий розгляд законопроектів) від 28 березня 2001 року № 2-рп/2001)²⁰.

²⁰ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо офіційного тлумачення положення частини другої статті 93 Конституції України (справа про позачерговий розгляд законопроектів) від 28 березня 2001 року № 2-рп/2001. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v002p710-01#Text>

1.4.2. Застосування повної процедури розгляду законопроекту залежить від формальної кількості статей (пунктів) у такому документі

Потребують змін регламентні норми та практика розгляду Парламентом законопроектів за скороченою процедурою.

За загальним правилом, проект закону повинен розглядатися за повною процедурою, а скорочена процедура має стати винятком, і можливість її застосування мусить ґрунтуватися не на формальній кількості статей, пунктів у проекті (менше ніж 100), а залежати від важливості предмета регулювання законопроекту чи фактичного обсягу його тексту, який не завжди корелює з арифметичною кількістю статей. Обов'язково повинен розглядатися за повною процедурою законопроект, який є первинним законодавчим актом.

Рішення про необхідність застосування Парламентом скороченої процедури розгляду законопроекту може ухвалювати, наприклад, головний комітет і зазначати про це у висновку (з наведенням обґрунтування), який він подає до ВРУ за наслідками підготовки проекту закону до розгляду в першому читанні.

Глава 1.5. Підготовка законопроектів до другого читання

1.5.1. Відсутність необхідних повноважень у головного комітету щодо «фільтрування» поправок

Сьогодні законодавчими актами не передбачено право головного комітету не вказувати в таблиці до другого читання неконструктивні пропозиції (поправки), пропозиції, місце яких неможливо визначити в законопроекті, або пропозиції, подані не до того тексту законопроекту (розділів, глав, статей, їхніх частин, пунктів, підпунктів, абзаців, речень), ухваленого ВРУ за основу. У зв'язку із цим народні депутати нерідко зловживають правом подання пропозицій (поправок), створюючи так званий поправковий спам і фактично блокуючи роботу головного комітету з підготовки законопроекту до другого читання й затягуючи час його розгляду Парламентом.

Доцільно надати право головному комітету не включати такі пропозиції (поправки) до порівняльної таблиці, яка готується до другого читання проекту закону, залишати їх без розгляду, про що вказувати у своєму висновку. При цьому у висновку головного комітету зазначати прізвища народних депутатів, які подали відповідні пропозиції (поправки), і кількість таких пропозицій (поправок).

Водночас визначити на законодавчому рівні порушенням зловживання народним депутатом правом на подання пропозицій (поправок) норм депутатської етики. Зобов'язати голову комітету, який був головним із попереднього розгляду законопроекту, повідомляти в письмовій формі комітету, до предметів відання якого віднесено питання депутатської етики, прізвища народних депутатів, які вчинили таке порушення норм депутатської етики, додавши копію відповідного висновку комітету. Комітет, до предметів відання якого віднесено питання депутатської етики, має розглянути питання про порушення норм депутатської етики (вказаними народними депутатами) на своєму засіданні та надати ухвалене ним рішення

Голові ВРУ для оголошення на пленарному засіданні ВРУ. Водночас інформація про таке рішення комітету повинна розміщуватися на офіційному вебпорталі ВРУ.

Це дозволить громадськості оцінювати роботу народного обранця не за загальною кількістю поданих пропозицій (поправок), а за кількістю дієвих пропозицій. Окрім того, громадський осуд сприятиме запобіганню зловживанню народними депутатами правом на подання пропозицій (поправок).

З іншого боку, наділення головного комітету повноваженням не включати визначені пропозиції (поправки) до порівняльної таблиці покращить якість пропозицій (поправок), які подає народний депутат, зменшить так званий поправковий спам, що своєю чергою сприятиме скороченню строків підготовки законопроектів до другого читання та їх розгляду на пленарному засіданні ВРУ.

На розгляді ВРУ перебуває проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо правил етичної поведінки народних депутатів України (Етичного кодексу)» від 30 грудня 2022 року реєстр. № 8327²¹, проте зловживання народним депутатом правом на подання пропозицій (поправок) не встановлено в ньому як порушення норм депутатської етики.

Глава 1.6. Розгляд та ухвалення законопроектів у другому читанні та в цілому

1.6.1. Недотримання часових строків розгляду та ухвалення законопроектів

У Регламенті ВРУ потрібно передбачити здійснення відповідним структурним підрозділом Апарату ВРУ моніторингу дотримання строків розгляду головним комітетом відповідних проектів актів, дотримання Парламентом часових строків розгляду та ухвалення законопроектів, проектів інших актів, установлених Регламентом ВРУ. Результати моніторингу слід публікувати на офіційному вебпорталі ВРУ у відкритому доступі.

Окрім того, результати такого моніторингу дозволять зробити висновки про реалістичність установлених строків для розгляду як у комітетах, так і ВРУ законопроектів, проектів інших актів і стануть підґрунтям для їх зміни за потреби.

Необхідно припинити практику необґрунтованого скорочення строків подання поправок і пропозицій. Слід передбачити можливість скорочення строків подання поправок і пропозицій як виняток для тих законопроектів, які справді потребують термінового ухвалення у зв'язку з необхідністю забезпечення національної безпеки держави, виконання взятих міжнародних зобов'язань чи запобігання (подолання) надзвичайним ситуаціям.

1.6.2. Відсутність регулювання процедури прискореного ухвалення законів щодо європейської та євроатлантичної інтеграції

Незворотність європейського та євроатлантичного курсу України закріплено в Основному Законі.

²¹ Проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо правил етичної поведінки народних депутатів України (Етичного кодексу)». URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/41099>

Зважаючи на ухвалене 23 червня 2022 року Європейською радою рішення про надання Україні статусу кандидата на членство в Європейському Союзі, наша держава повинна вдосконалити своє законодавство, адаптувати законодавство України до права Європейського Союзу (acquis ЄС).

Водночас, прагнучи до інтеграції в євроатлантичний безпековий простір із метою набуття членства в Організації Північноатлантичного договору (НАТО), Україна має суттєво активізувати реформи, які необхідно впровадити задля досягнення відповідності критеріям членства в НАТО.

У зв'язку із цим доцільно передбачити в Регламенті ВРУ:

- визначення чітких критеріїв, за якими можна ідентифікувати законопроекти щодо європейської та євроатлантичної інтеграції;
- встановлення пріоритетності ініціатив Уряду з означених питань;
- закріплення першочергового включення їх до порядку денного сесії;
- встановлення спеціального порядку розгляду та ухвалення законів щодо європейської та євроатлантичної інтеграції;
- обов'язковість залучення до роботи в комітетах над такими законопроектами представників Уряду.

Також можна надати право Уряду визначати першочерговими законопроекти щодо європейської та євроатлантичної інтеграції.

У Законі 3354 враховано деякі пропозиції, зокрема встановлено, що КМУ, подаючи до ВРУ перелік урядових законодавчих ініціатив, повинен зазначати інформацію про належність питань, що потребують законодавчого врегулювання, до питань, спрямованих на адаптацію законодавства України до положень права Європейського Союзу (acquis ЄС) в частині виконання міжнародно-правових зобов'язань України у сфері європейської інтеграції. З погляду законопроектної роботи ВРУ євроінтеграційні питання викладаються окремо — у Розділі І.

1.6.3. Порухення народними депутатами регламентної процедури розгляду та ухвалення законів. Неособисте голосування народних депутатів при ухваленні законодавчих актів

Порухення народними депутатами регламентної процедури розгляду та ухвалення законів має негативні наслідки для якості закону та може бути підставою (наприклад, неособисте голосування народного депутата на засіданнях Парламенту) для оскарження законів у КСУ і визнання їх неконституційними.

Здійснення відповідним структурним підрозділом Апарату ВРУ моніторингу дотримання народними депутатами регламентної процедури розгляду та ухвалення законів, інформування громадськості про результати моніторингу шляхом розміщення на офіційному вебпорталі ВРУ може стати тим фактором, який спонукатиме народних обранців дотримуватися вимог законів.

Проблема голосування народним депутатом на пленарному засіданні ВРУ замість іншого народного депутата покращилася після введення кримінальної відповідальності

(стаття 364-2 Кримінального кодексу України від 5 квітня 2001 року № 2341-III)²² і вдосконалення деяких вимог Регламенту ВРУ.

Проте доцільно технологічно забезпечити неможливість неособистого голосування народних депутатів при ухваленні законодавчих актів (зокрема, запровадити додаткові електронні заходи перевірки особистого голосування, наприклад face-id, touch-id) і в результаті скасувати кримінальну відповідальність.

1.6.4. Низький відсоток ухвалених Парламентом урядових законопроектів у цілому

Низький відсоток ухвалених ВРУ урядових проєктів законів пов'язаний насамперед із відсутністю сталої та дієвої співпраці Парламенту і КМУ на всіх стадіях підготовки та розгляду відповідних законодавчих ініціатив.

Визначення в Програмі діяльності КМУ конкретних законопроектів, які мають бути розроблені Урядом (п. 1.1.4), обов'язкове розроблення КМУ концепції закону, «зелених» і «білих» книг публічної політики (п. 1.1.3), презентація їх широкому загалу й обговорення як із громадськістю, так із парламентарями, обов'язкове залучення головним комітетом під час підготовки й попереднього розгляду проєкту закону представників Президента України чи КМУ, якщо вони є суб'єктами внесення законопроекту (п. 1.3.2), забезпечить більш тісну співпрацю Парламенту і КМУ та сприятиме ухваленню урядових законопроектів ВРУ.

Окрім того, потрібно внести доповнення до Закону України «Про комітети Верховної Ради України» щодо визначення постійних комітетів ВРУ та встановлення обмеження їх кількості. Передбачити узгодження сфери відповідальності комітетів ВРУ та міністерств на основі затверджених у законодавстві сфер державної політики. Ця норма має набувати чинності з наступного скликання ВРУ.

Можливо також внести зміни до Закону України «Про Кабінет Міністрів України» та Регламенту ВРУ щодо:

- закріплення права КМУ (для окремих законодавчих ініціатив) визначати внесені ним законопроекти першочерговими;
- встановлення принципу, за яким Парламент та його комітети в першу чергу мають розглядати законопроекти, визначені Президентом як невідкладні, потім визначені КМУ як першочергові, а потім інші законопроекти, включені до плану законопроектної роботи ВРУ.

Також одним зі шляхів розв'язання означеного питання може бути закріплення в Конституції України права визначати окремі законопроекти як невідкладні за КМУ, а не за Президентом України, як це є сьогодні.

Недоліком цього шляху є необхідність внесення змін до Конституції України, що неможливо зробити найближчим часом, оскільки Конституція не може бути змінена в умовах воєнного стану (частина друга статті 157 Основного Закону).

Окрім того, розв'язати порушене питання можливо шляхом зміни поняття альтернативного законопроекту, а саме — внести зміни до Регламенту ВРУ, передбачивши, що альтернативними можуть бути лише подані народними депутатами законопроекти до

²² Кримінальний кодекс України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text>

урядових, президентських чи інших депутатських, незалежно від послідовності їх реєстрації. Визначити, що право законодавчої ініціативи КМУ та/або Президента України не обмежується наявністю альтернативних законопроектів.

Передбачити маркування урядових і президентських законопроектів під час реєстрації за допомогою позначень «У» і «П» для законопроектів, внесених відповідно КМУ чи Президентом України, а не послідовності альтернативного акта.

Запровадження будь-яких із запропонованих заходів дозволить рухатися в напрямі забезпечення виконання основної функції парламентської більшості — надання постійної підтримки (вотуму довіри) урядовій політиці.

1.6.5. Неврегульованість питання кількості голосів для ухвалення законопроектів на різних стадіях законодавчого процесу, якщо в Конституції України передбачені особливі правила ухвалення законів із таких питань

За Конституцією, ухвалення законів України про Державний Герб України, про Державний Гімн України й про опис державних символів України та порядок їх використання має свої особливості, а саме — потребує не менш як двох третин голосів від конституційного складу ВРУ (стаття 20). При цьому Регламент ВРУ не містить приписів, що регулюють порядок розгляду та ухвалення таких законів.

Тому доцільно внести зміни до Регламенту ВРУ та визначити кількість голосів від конституційного складу ВРУ, необхідних для ухвалення зазначених законів у першому й другому читаннях, а також ухвалення рішень ВРУ з процедурних питань під час їх розгляду (за загальним правилом, рішення ВРУ з процедурних питань ухвалюються відразу після скороченого обговорення однією третиною голосів народних депутатів від конституційного складу ВРУ (стаття 49 Регламенту ВРУ).

Глава 1.7. Розгляд та ухвалення законопроектів у третьому читанні

1.7.1. Суперечлива практика розгляду та ухвалення законопроектів у третьому читанні

Розгляд законопроекту в третьому читанні — єдина регламентована парламентська процедура, яка дозволяє вносити виправлення, уточнення, усувати помилки, суперечності в тексті законопроекту, а також узгоджувати між собою структурні частини ухваленого в другому читанні проекту закону.

Але на практиці Парламент, як правило, остаточно ухвалює законопроект відразу після другого читання (рідше — після першого), часто порушуючи регламентні вимоги про те, що в такому разі:

- законопроект має бути визнано таким, що не потребує доопрацювання;
- не надійшло зауважень щодо його змісту від народних депутатів, інших суб'єктів права законодавчої ініціативи, юридичного чи експертного підрозділів Апарату ВРУ.

Понад те, нехтуючи процедурою розгляду законопроекту в третьому читанні, Парламент запровадив нерегламентовану й сумнівну з погляду конституційності практику техніко-юридичного редагування тексту ухваленого ВРУ закону.

Таким чином, Парламенту потрібно визначитися щодо необхідності існування процедури третього читання законопроекту та дотримуватися її або в разі відмови від такої процедури внести зміни до Регламенту ВРУ щодо вилучення «мертвих» норм.

Глава 1.8. Підписання законів Головою Верховної Ради України. Підготовка ухвалених законів до направлення на підпис Президенту України

1.8.1. Підписання законів Головою Верховної Ради України

За Конституцією України, Голова ВРУ підписує акти, ухвалені ВРУ (пункт 3 частини другої статті 88). Це положення конкретизовано в статті 78 Регламенту ВРУ та встановлено, що цим Голова ВРУ засвідчує відповідність їх змісту ухваленим рішенням (пункт 3 частини першої).

Цілком логічно визначити в Регламенті ВРУ необхідність розміщувати на офіційному вебпорталі ВРУ на сторінці відповідного законопроекту підписаний Головою ВРУ закон у відкритому доступі.

Водночас задля запобігання затягуванню процесу підписання ухваленого закону Головою ВРУ можливо передбачити, що Голова ВРУ підписує закон не пізніше як через сім календарних днів із дня, наступного за днем ухвалення закону Парламентом, і невідкладно направляє його на підпис Президенту України.

1.8.2. Практика підміни техніко-юридичного редагування тексту ухваленого закону фактичним коригуванням його змісту

У Регламенті ВРУ відсутні і визначення техніко-юридичного редагування тексту ухваленого ВРУ закону, і порядок та методологія редагування, і органи ВРУ чи структурні підрозділи Апарату ВРУ, які уповноважені його здійснювати. Юридична невизначеність цих питань призводить до зміни закону без будь-якого голосування ВРУ, що неприпустимо в правовій державі.

Водночас виникає питання про конституційність здійснення структурними підрозділами Апарату ВРУ техніко-юридичного редагування тексту закону після його ухвалення Парламентом, адже єдиний орган, який уповноважений ухвалювати закони, ухвалив такий закон у редакції, яка існувала до редагування. Фактично народні депутати голосували не за той текст закону, який підписує Голова ВРУ і Президент України.

Тому до Регламенту ВРУ потрібно внести зміни щодо врегулювання питання техніко-юридичного редагування закону або Парламенту слід дотримуватися регламентованої процедури трьох читань під час розгляду законопроекту, що дозволить відмовитися від сумнівної практики техніко-юридичного редагування вже ухваленого закону.

Глава 1.9. Підписання законів Президентом. Застосування вето

1.9.1 Практика порушення Президентом України положень Конституції України щодо підписання законів

Розв'язати питання запобігання порушенням Президентом України положень Конституції України стосовно підписання законів можливо шляхом внесення змін до Основного Закону.

Зокрема, потрібно:

- збільшити строк для підписання Президентом України закону до 21 дня;
- уточнити: якщо Президент не підписав закон або не повернув його для повторного розгляду протягом встановленого Конституцією України строку, такий закон офіційно оприлюднює Голова ВРУ за своїм підписом.

Також Конституція України може передбачити особливі правила підписання Президентом України законів про надання згоди на обов'язковість і денонсацію міжнародних договорів, про Державний бюджет, про введення та скасування екстраординарних (особливих) конституційних режимів тощо (наприклад, до закону про Державний бюджет не може бути застосовано право вето).

Забезпеченню дотримання Президентом України строків підписання законів сприятиме і визначення представника Офісу Президента України (допоміжного органу), який супроводжуватиме відповідний законопроект на всіх стадіях його розгляду в Парламенті.

1.9.2. Удосконалення процедури застосування вето Президентом України

Необхідно запровадити ієрархію законів (конституційні, органічні і звичайні) і диференціювати особливості застосування вето Президента України до органічних і звичайних законів. Зокрема, передбачити, що вето Президента до органічних законів може бути подолане двома третинами від конституційного складу Парламенту, а вето Президента стосовно звичайних законів — абсолютною більшістю від конституційного складу ВРУ.

У разі, якщо ієрархію законів не буде запроваджено, — внести зміни до Конституції України й передбачити право відкладального вето Президента, яке може бути подолано абсолютною більшістю голосів від конституційного складу Парламенту (звичайна більшість).

З огляду на особливу правову природу закону про Державний бюджет України необхідно встановити, що вето Президента України до цього закону не застосовується. Такий припис, наприклад, міститься в Конституції Франції²³.

Окрім того, слід встановити, що в разі, якщо вето Президента України подолано Парламентом, то не пізніше як через 5 днів із дня, наступного за днем подолання вето, такий закон має бути офіційно оприлюднений. У разі, якщо Президент України не підписав такий закон у визначений строк, його офіційно оприлюднює Голова ВРУ за своїм підписом.

²³ Конституція Французької Республіки (з передмовою Володимира Шаповала) / В. М. Шаповал. К. : Москаленко О. М., 2018. С. 11.

Глава 1.10. Опублікування законів і набрання ними чинності

1.10.1. Урегулювання питання набрання чинності законом

Відповідно до частини п'ятої статті 94 Конституції України закон набирає чинності через десять днів із дня його офіційного оприлюднення, якщо інше не передбачено самим законом, але не раніше за день його опублікування.

Використання законотворцем у Конституції України двох термінів «офіційне оприлюднення» та «опублікування» закону викликає питання щодо того, чи мають вони однакове значення або чим відрізняються, тому конституційне положення потребує уточнення з метою дотримання принципу юридичної визначеності.

Окрім того, як свідчить практика, тривалий час ВРУ встановлювала набрання чинності законом «з дня його опублікування», а потім змінила формулювання на таке: «цей Закон набирає чинності з дня, наступного за днем його опублікування». Виникає нерозуміння, коли ж фактично закон набирає чинності, якщо мається на увазі «день його опублікування», оскільки 24:00 дня опублікування закону є фактично 00:00 дня, наступного за днем його опублікування.

Тому логічно встановити, що закон набирає чинності з дня, наступного за днем його опублікування, якщо пізніший строк набрання чинності не передбачено самим законом.

У Законі 3354 визначено момент набрання чинності нормативно-правовим актом — 00:00 дня, наступного за днем його опублікування в порядку, встановленому законом, якщо інше не визначено Конституцією України та (або) законом; більш пізній строк (термін) не встановлено самим нормативно-правовим актом.

Глава 1.11. Моніторинг і парламентський контроль за реалізацією законів

1.11.1. Відсутність правового регулювання процесу систематичного моніторингу та контролю застосування законів відповідними суб'єктами публічної адміністрації з боку Парламенту, комітетів Верховної Ради України

На законодавчому рівні запровадити інституційні механізми збирання та аналізу інформації комітетами ВРУ про практику застосування й ефективність виконання законів у підвідомчій сфері (Post-legislative scrutiny), зокрема проводити консультації із заінтересованими сторонами, досліджувати судову практику на предмет того, які положення певного закону оскаржуються найчастіше в суді, та ухвалені судом рішення.

Задля цього можна створити в секретаріатах комітетів або Апараті ВРУ структурні підрозділи, відповідальні за моніторинг законів.

На законодавчому рівні визначити повноваження міністерств щодо підготовки звітів про постзаконодавчий моніторинг в установлені строки згідно з методологією, затвердженою КМУ, і передбачити надання їх відповідним комітетам ВРУ.

Встановити порядок розгляду комітетами звітів про постзаконодавчий моніторинг, проведеного міністерствами, та організації комітетських слухань щодо аналізу практики застосування й ефективності виконання законів.

Такий моніторинг дозволить визначити положення законодавчих актів, які потребують удосконалення, покращити планування законопроектної роботи ВРУ, підвищити якість законів.

У Законі 3354 деякою мірою враховано пропозиції щодо проведення правового моніторингу, зокрема встановлено, що правовий моніторинг законів здійснюється ВРУ та її органами, а також визначено комітет, який має готувати проект плану здійснення правового моніторингу законодавчих актів і звіт про його результати, порядок підготовки комітетами й затвердження ВРУ такого плану, схвалення Парламентом і публікацію звіту про результати правового моніторингу.

Глава 1.12. Особливості розгляду та ухвалення законопроектів про внесення змін до Конституції України

1.12.1. Суперечливий порядок ухвалення комплексних змін до Конституції України, які одночасно передбачають внесення змін як до «захищених», так і «незахищених» розділів Конституції, а також ухвалення Конституції в новій редакції

З метою усунення суперечностей у процедурі комплексного внесення змін до розділів Конституції України, зазначених у статті 155 Конституції (так званих незахищених розділів), і до розділів, зазначених у частині першій статті 156 Конституції (так званих захищених розділів), через ухвалення окремих законів про внесення змін до Конституції відповідно до положень Розділу XIII Основного Закону в Регламенті ВРУ потрібно передбачити таке.

Суб'єкт ініціювання змін до Конституції України одночасно подає два окремі (але змістово пов'язані) законопроекти про внесення змін до Конституції. Кожен із законопроектів окремо розглядається та ухвалюється Парламентом відповідно до положень статей 155, 156 і 159 Конституції України, а законопроект, який передбачає внесення змін до Розділів I, III, XIII, ухвалений Парламентом, окремо затверджується на всеукраїнському референдумі. Обидва законопроекти про внесення змін до Конституції України мають містити положення, що передбачають поєднане та узгоджене в часі набрання ними чинності та згідно з якими в разі неухвалення Парламентом чи незатвердження всеукраїнським референдумом одного з них інший, пов'язаний із ним, не набирає чинності.

Окрім того, у Конституції України необхідно передбачити можливість внесення змін до неї через ухвалення Конституції в новій редакції. Хоча такий закон викладе юридичне тіло Конституції України 1996 року в новій текстуальній редакції, він усе одно вважатиметься законом про внесення змін до Конституції, а не новою Конституцією. Однак до цього закону мають застосовуватися положення, передбачені статтями 157 і 158 Основного Закону. Парламент має попередньо схвалити законопроект і на наступній черговій сесії кваліфікованою більшістю ухвалити закон про внесення змін до Конституції, який потім затверджується на всеукраїнському референдумі.

Також потрібно скасувати подальший конституційний контроль щодо законів про внесення змін до Конституції чи ухвалення Конституції в новій редакції після їх затвердження на всеукраїнському референдумі. Обов'язковий попередній контроль за такими

законопроектами передбачити на стадії після їх ухвалення Парламентом і перед винесенням на всеукраїнський референдум.

1.12.2. Проблема попереднього конституційного контролю законопроекту про внесення змін до Конституції України з боку Конституційного Суду України та суперечність практики реагування на юридичну позицію Конституційного Суду України з боку Верховної Ради України

Для запобігання гальмуванню чи блокуванню відповідної конституційної реформи КСУ внаслідок ненадання або несвоєчасного надання висновку КСУ щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України вимогам статей 157 і 158 Конституції в Основному Законі необхідно встановити запобіжники. Наприклад, закріпити на конституційному рівні граничний строк надання такого висновку КСУ.

Також можна встановити, що висновок щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України вимогам статей 157 і 158 Конституції КСУ надає після попереднього схвалення такого законопроекту більшістю від конституційного складу ВРУ. Цей висновок має рекомендаційний характер.

1.12.3. Негативні наслідки ініціювання точкових змін до Конституції України

Конституція в демократичних країнах — суспільний договір між громадянами й державою, тому до неї неможливо вносити точкові зміни, як до галузевого закону.

Зміни до Основного Закону повинні мати системний зв'язок, комплексний характер, не вносити дисбаланс у систему державного правління, а врівноважувати та вдосконалювати її задля утвердження європейських стандартів демократичного врядування. Тому розробленню законопроекту про внесення змін до Конституції України обов'язково має передувати розроблення й обговорення з експертною спільнотою й громадянським суспільством концепції конституційної реформи. Законопроекти про внесення змін до Конституції України також мають бути представлені широкому загалу ще до внесення їх суб'єктами ініціативи на розгляд Парламенту.

Попередній розгляд відповідних проектів законів у комітеті ВРУ також має бути максимально відкритим для суспільства.

Окрім того, Парламент під час розгляду законопроектів про внесення змін до Конституції України не повинен ігнорувати застереження КСУ щодо ініційованих конституційних змін, обов'язково дотримуватися встановленої Регламентом ВРУ процедури подальшої роботи над законопроектом. Відступ від такої процедури можливий лише за вмотивованим та обґрунтованим рішенням ВРУ.

1.12.4. Суперечність позиції Конституційного Суду України щодо тлумачення словосполучення «наступна чергова сесія Верховної Ради України» у статті 155 Конституції України

З метою забезпечення ясності та чіткості правової норми й уникнення необхідності тлумачення положень Конституції України КСУ до Основного Закону потрібно внести зміни та передбачити, що Парламент ухвалює конституційний закон у незмінній редакції на двох

послідовних чергових сесіях ВРУ не раніше ніж через шість місяців і не пізніше ніж через дванадцять місяців із дня попереднього схвалення такого конституційного законопроекту, щоразу двома третинами голосів народних депутатів від конституційного складу Парламенту.

Уточнення конституційних положень забезпечить однозначність норми та її однакове застосування Парламентом.

1.12.5. Питання правової природи закону про внесення змін до Конституції України. Суперечність практики подальшого конституційного контролю з боку Конституційного Суду України закону про внесення змін до Конституції України

КСУ має виступати реальним гарантом Конституції України та арбітром між вищими органами державної влади, а тому повинен здійснювати як попередній, так і подальший конституційний контроль у випадках, передбачених Конституцією. Обсяг і межі конституційного контролю КСУ мають визначатися Конституцією та не можуть бути розширені в органічному законі.

Зокрема, в Основному Законі потрібно встановити, що закони про внесення змін до Конституції України після набрання чинності стають невід'ємною складовою частиною Конституції (юридичним тілом Конституції).

Будь-які зміни до Конституції України повинні бути ухвалені відповідно до юридично визначених і чітких правових процедур, передбачених Конституцією та законами, а зміни до Конституції, які визначають або змінюють конституційний лад у державі, мають бути затверджені народом через проведення всеукраїнського референдуму.

Окрім того, у Конституції України обов'язково потрібно встановити кількість голосів суддів КСУ, необхідну для ухвалення будь-якого рішення КСУ, а також кількість суддів для повноважності КСУ розглядати справи.

Глава 1.13. Особливості розгляду та ухвалення постанов Верховної Ради України нормативного характеру

1.13.1. Нечіткість кола питань, які є предметом нормативного регулювання постанов Верховної Ради України. Відсутність розмежування в Регламенті Верховної Ради України порядку ухвалення постанов Верховної Ради України нормативного та ненормативного характеру

До Регламенту ВРУ необхідно внести зміни та визначити коло питань, які можуть бути предметом нормативного регулювання постанов ВРУ, встановити порядок ухвалення постанов ВРУ нормативного й ненормативного характеру та оприлюднення і набрання чинності останніми.

Глава 1.14. Законодавчий процес в умовах війни

1.14.1. Обтяжлива процедура затвердження указу про введення воєнного стану

За Конституцією України, затвердження указу Президента України про введення воєнного стану в Україні віднесено до повноважень Парламенту (пункт 31 частини першої статті 85), однак із конституційних норм не вбачається, що такий указ має затверджуватися саме законом. За структурою, наприклад, Закон України «Про затвердження Указу Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» від 24 лютого 2022 року № 2102-ІХ²⁴ відповідає структурі постанови ВРУ.

Окрім того, видавши указ про введення воєнного стану, Президент України вже реалізував свої повноваження в цій сфері і додаткової реалізації шляхом підписання закону не потребує.

Затвердження указу Президента про введення воєнного стану в Україні постановою ВРУ спростило б цю процедуру та скоротило час введення воєнного стану, адже ухвалений акт не потрібно було б направляти на підпис Президенту.

1.14.2. Некоректні формулювання щодо обмеження прав і свобод в указі Президента України про введення воєнного стану, який затверджується указом

З метою забезпечення чіткості і ясності правової норми в указі Президента України про введення воєнного стану необхідно конкретно зазначити ті конституційні права і свободи людини і громадянина, які можуть обмежуватися (а не лише їхній постатейний перелік), визначити перелік органів, які мають право обмежувати відповідні конституційні права і свободи людини і громадянина, права і законні інтереси юридичних осіб, а також способи та межі такого обмеження.

Це дозволить запобігти свавільному застосуванню положень указу державними органами чи органами місцевого самоврядування.

1.14.3. Відсутність алгоритмів пришвидшеного законодавчого реагування на суспільні відносини, які швидко змінюються у зв'язку з війною, і розгляду термінових питань, пов'язаних із воєнним станом

У Регламенті ВРУ потрібно передбачити особливості розгляду термінових питань у комітетах ВРУ, на пленарних засіданнях Парламенту (у т. ч. процедурних), необхідних для забезпечення національної безпеки під час дії правового режиму воєнного стану в країні.

1.14.4. Фізична безпека народних депутатів під час війни. Проведення пленарних засідань Верховної Ради України, засідань комітетів, тимчасових спеціальних, тимчасових слідчих комісій Верховної Ради України

Реалії воєнного часу доводять необхідність визначення порядку роботи Парламенту, його органів у період дії режиму воєнного стану.

Зокрема, у законодавчих актах потрібно передбачити можливість здійснення роботи в період дії воєнного стану тимчасовими спеціальними, тимчасовими слідчими комісіями ВРУ у формі засідань, які можуть проводитися в режимі відеоконференції. Нині така норма діє

²⁴ Закон України «Про затвердження Указу Президента України «Про введення воєнного стану в Україні»». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2102-20#Text>

щодо роботи комітетів (пункт 4 Прикінцевих положень Закону «Про комітети Верховної Ради України»).

Також у Регламенті ВРУ необхідно встановити можливість проведення пленарних засідань ВРУ в період дії воєнного стану в іншому місці, аніж зала пленарних засідань, і порядок розгляду питань й ухвалення рішень у такому випадку.

1.14.5. Проблема зміни виборчого законодавства в разі введення надзвичайного стану в Україні або в окремих її місцевостях

Положення Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану» від 16 березня 2000 року № 1550-III²⁵ щодо заборони зміни виборчих законів в умовах надзвичайного стану (стаття 21) викликає сумніви стосовно конституційності обмеження законодавчої функції ВРУ та відповідності принципу юридичної визначеності.

Як встановлено у статті 83 Конституції України, у разі оголошення указу Президента України про введення надзвичайного стану в Україні або окремих її місцевостях ВРУ збирається на засідання у дводенний строк без скликання.

У разі закінчення строку повноважень ВРУ під час дії надзвичайного стану її повноваження продовжуються до дня першого засідання першої сесії ВРУ, обраної після скасування надзвичайного стану.

Своєю чергою в статті 12 зазначеного вище закону визначено, що в разі введення надзвичайного стану в Україні чи в окремих її місцевостях ВРУ ухвалює рішення про продовження сесії або її роботи в пленарних засіданнях протягом усього періоду дії надзвичайного стану.

Таким чином, в умовах надзвичайного стану ВРУ має виконувати свої повноваження (окрім тих, що обмежені Конституцією України), у тому числі й щодо ухвалення законів чи внесення до них змін, за винятком законів про зміну Конституції України.

З огляду на зазначене доцільно вилучити зі статті 21 Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану» положення про заборону зміни виборчих законів в умовах надзвичайного стану.

²⁵ Закон України «Про правовий режим надзвичайного стану». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1550-14#Text>

Розділ 2. ПРОБЛЕМИ ЯКОСТІ ЗАКОНІВ

Глава 2.1. Первинні законодавчі акти

2.1.1. Хаотична структура актів. Проблема співвідношення юридичного тіла закону та додатків до такого акта, затверджених ним

На законодавчому рівні мають бути виписані чіткі й зрозумілі положення, яким чином має формуватися закон і яка його будова. Від належного структурування закону насамперед залежить його розуміння і використання в професійній діяльності.

У цій царині чинне законодавство потребує єдиного концептуального підходу, який має звести нанівець хаотичність майбутніх законодавчих положень.

Загалом позитивно видається ідея закріплення в Законі 3354 положень, які регламентують певні вимоги до нормативно-правових актів, зокрема щодо змісту, структури, мови, стилю, назви, реквізитів. Також Закон 3354 містить положення про нумерацію елементів закону. Корисним і доречним є регламентування виділення абзаців.

Водночас відповідна сфера все ще потребує доопрацювання, зокрема деталізації методологічних засад законотворення й підвищення якості законів.

Перспективною вбачається ідея ухвалення, наприклад ВРУ, оновленого документа про підготовку проєктів законів. Відповідний документ має запровадити єдині методологічні підходи до проєктування законодавчих актів, з урахуванням положень Закону 3354, стандартів Європейського Союзу, а також пропозицій, наданих у Білій книзі законодавчого процесу й Концепції парламентської реформи 2030²⁶.

Стосовно формування структури й змісту закону. Насамперед потрібно закріпити фундаментальний принцип — нормативні положення проєкту закону викладаються відповідно до правил і законів логіки.

Єдині методологічні засади мають передбачати, що *назва закону* є його офіційною частиною. Окрім дотримання нормопроектувальних засад, такий підхід потенційно забезпечує і розв'язує питання чинних, але недіючих законів (п. 2.1.5).

Як приклад, Закон України «Про зупинення спаду сільськогосподарського виробництва та продовольче забезпечення країни у 1997–1998 роках» від 23 травня 1997 року № 288/97-ВР²⁷. Текст не містить приміток щодо його дії в часі, утім, з назви очевидний його тимчасовий характер. І водночас на сайті ВРУ міститься інформація про його чинність.

Важливо відзначити, що в назвах законодавець має уникати строковості дії закону. Якщо в положеннях закону (у тому числі чинних) визначений строк його дії, необхідність ухвалювати окремий закон про втрату чинності втрачається.

У такому випадку Апарат ВРУ автоматично має внести зміни (на офіційному вебпорталі ВРУ) про втрату чинності таким (строковим) законом.

²⁶ Концепція парламентської реформи «Україна після перемоги» Бачення України 2030. URL: <https://pravo.org.ua/vision-ukraine/kontseptsiya-parlamentskoyi-reformy-ukrayina-pislya-peremogy-bachennya-ukrayin-y-2030/>

²⁷ Закон України «Про зупинення спаду сільськогосподарського виробництва та продовольче забезпечення країни у 1997–1998 роках». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/288/97-%D0%B2%D1%80#Text>

Очевидно, що винятком у такій ситуації є закони про Державний бюджет на відповідні роки.

Назва закону не повинна містити оціночних термінів і понять. Доцільно виписувати лаконічні назви законопроектів. У разі ухвалення, набрання законом чинності й подальшого правозастосування лаконічна назва законодавчого акта «спрощує життя» всім, кого такий законодавчий акт стосується.

Потрібно дотримуватися уніфікованої форми частини закону, яка міститься після назви й перед початком першого розділу. Як приклад, дуже часто вживається словосполучення «*Верховна Рада постановляє*», водночас існує практика зазначення преамбули й основного змісту. До прикладу:

Верховна Рада України постановляє:

1. Затвердити Регламент Верховної Ради України (додається)

Необґрунтованим виглядає дієслово «постановляє», тим паче якщо воно використовується в законі, окрім того, подальше невикористання цього дієслова однозначно буде відповідати принципу дерадянзації законотворчості в Україні.

Аналогічна вимога може стосуватися й законів, якими вносяться зміни, як приклад: Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення ефективної реалізації парламентського контролю»²⁸.

Верховна Рада України постановляє:

1. Внести зміни до таких законів України:

...

Змістового навантаження дієслово «постановляє» не має і в таких випадках.

Після назви закону, коли потрібно стисло роз'яснити мету й мотиви ухвалення закону, має бути вступна частина — преамбула.

Доцільно уникати дублювання преамбулою назви закону. Понад те, трапляються приклади, коли назва закону довша й майже повністю дублює текст преамбули.

Наприклад, Закон України «Про порядок списання заборгованості вугледобувних та вуглепереробних підприємств, які належать до сфери управління центральних органів виконавчої влади, що забезпечують формування та реалізують державну політику у вугільно-промисловому комплексі, що ліквідуються за рішенням Кабінету Міністрів України, перед Державним бюджетом України і місцевими бюджетами та державними цільовими фондами».

Преамбула: *«Цей Закон визначає порядок списання заборгованості збиткових вугледобувних і вуглепереробних підприємств, які належать до сфери управління центральних органів виконавчої влади, що забезпечують формування та реалізують державну політику у вугільно-промисловому комплексі, що ліквідуються за рішенням Кабінету Міністрів України, з метою скорочення видатків на ліквідацію таких підприємств»*²⁹.

²⁸ Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення ефективної реалізації парламентського контролю». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1052-20#Text>

²⁹ Закон України «Про порядок списання заборгованості вугледобувних та вуглепереробних підприємств, які належать до сфери управління центральних органів виконавчої влади, що забезпечують формування та реалізують державну політику у вугільно-промисловому комплексі, що ліквідуються за рішенням Кабінету

Стосовно основної частини закону.

Статті 32–33 (структура нормативно-правового акта, позначення структурних елементів нормативно-правового акта) Закону 3354 перелічують відповідні елементи, зокрема розділи, підрозділи, глави, параграфи, підрозділи параграфів.

Утім, у такій конструкції не вистачає певного доповнення й роз'яснення, у яких випадках і порядку має використовуватися той або інший елемент.

Окрім того, доцільно акцентувати на необхідності методологічного визначення, що таке розділ, підрозділ, глава, стаття, пункт, підпункт закону, що є первинним і основним елементом закону. У подальшій законотворчій роботі врахування згаданих деталей має позитивно вплинути на якість та ефективність законів.

До прикладу, статті закону як його основні структурні елементи є відносно самостійними логіко-юридичними утвореннями в межах глав або ж закону загалом і містять завершені нормативні положення в певній сфері суспільних відносин.

Пункти й частини статті розкривають, уточнюють або конкретизують положення, викладені в статті.

Первинною структурною одиницею закону є пункт (підпункт).

Важливою засадою формування структури саме основної частини закону є відповідна логічна послідовність: принципи і приписи, що мають загальний характер, — сфера дії закону — регулюючі / конкретизуючі норми — за потреби прикінцеві та перехідні положення (п. 2.1.3) — за потреби інші елементи.

При формуванні норми необхідно уникати як зайвого / надмірного узагальнення, так і зайвої / надмірної деталізації (казуїстичності) формулювань, щоб забезпечити збалансований підхід.

Не допускається відсутність норми в статті, це призведе до ризику появи прогалини в законі.

Неприйнятно включати в одну статтю у вигляді різних частин взаємовиключні норми.

Не рекомендується змішувати викладення матеріальних і процесуальних норм в одній статті.

Структурні елементи статті за можливості мають бути викладені одним реченням, без перевантаження підрядними частинами та займенниками. Необхідно уникати дієприкметникових і дієприслівникових зворотів.

Якщо неможливо (наприклад, через громіздкість) викласти статтю одним реченням, відповідні положення бажано подати в окремих частинах статті. Головною умовою є завершене нормативне положення.

Між статтями, пунктами, підпунктами, абзацами необхідно дотримуватися логічного зв'язку та єдиного внутрішнього змісту.

Бажано уникати застосування абзаців після використання в частині пунктів, оскільки такий підхід може ускладнити в майбутньому посилання на правову норму, яка викладається в абзаці.

Стосовно додатків.

Закон 3354 у статті 41 передбачає відповідний елемент і врегульовує питання додатка нормативно-правового акта. Стосовно співвідношення тіла закону й додатка передбачено, що додаток до нормативно-правового акта є його невід'ємною частиною та має таку саму юридичну силу, як і відповідний акт.

Щодо полегшення посилання на відповідну частину закону, то найкраще послідовно нумерувати додатки арабськими цифрами.

У межах цієї частини роботи доцільно актуалізувати питання системи й класифікації законів. Так, Закон 3354 передбачає, що до системи нормативно-правових актів входять Конституція, закони і кодекси.

Водночас цілком обґрунтованою вбачається необхідність окремої класифікації законів:

- конституційні, органічні, звичайні (*відповідна пропозиція потребує конституційних змін*).

Конституційними законами вважатимуться акти про внесення змін і доповнень до Конституції України. Органічними законами пропонується визначити закони, на які є прямі посилання в Конституції України й нормативна стабільність яких особливо важлива для розвитку держави та суспільства, звичайні закони ухвалюються з інших питань, передбачених Конституцією України.

2.1.2. Низька якість змісту та читабельності законодавчих актів внаслідок ігнорування правил законодавчої техніки

Розв'язання цієї проблеми має комплексний характер, і пропозиції вже зазначені в п. 2.1.1, а також викладені в тексті Білої книги.

2.1.3. Проблеми формулювання прикінцевих і перехідних положень законів

Планування і формулювання прикінцевих і перехідних положень має розпочинатися на етапі вироблення політики. Концепція закону повинна містити визначений як порядок набрання чинності законом, так і зміни, які потрібно внести до інших законів у зв'язку з ухваленням такого закону.

Законодавець має дотримуватися нормопроектувальної вимоги — чіткого розділення прикінцевих і перехідних положень. Недопустимо поєднувати в одному розділі прикінцеві й перехідні положення (Розділ X Закону «Про медіа»³⁰).

Важливо звернути увагу, що чинний Регламент ВРУ поняття «прикінцеві положення» взагалі не містить, а термін «перехідні положення» закріплений тільки в частині восьмій статті 90, а саме — як структурний елемент законопроекту, у якому мають бути викладені зміни до інших законів після його ухвалення.

Тому загалом ідея законодавчого визначення вказаних термінів, зокрема в Законі 3354 (статті 32, 39–40), і їх регламентація видається позитивною.

Так, стаття 40 Закону 3354 передбачає:

1. Прикінцеві положення розміщуються в кінці тексту нормативно-правового акта і містять:

³⁰ Закон України «Про медіа». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2849-20#Text>

1) строк (термін) набрання чинності нормативно-правовим актом, а за необхідності — його окремими положеннями;

2) перелік нормативно-правових актів або їх окремих структурних елементів, що втрачають чинність у зв'язку з його прийняттям (виданням);

3) зміни, що вносяться до інших нормативно-правових актів у зв'язку з його прийняттям (виданням).

Утім, задля більшої конкретизації пункт 1 частини 1 доцільно доповнити таким реченням: «У разі набрання чинності положеннями нормативно-правового акта в різний час, у його прикінцевих положеннях визначаються приписи, які набувають чинності в інший строк, шляхом зазначення конкретних структурних елементів акта, які містять ці норми (статей, частин статей, пунктів тощо)».

Задля змістового наповнення необхідно додати положення, відповідно до якого «у разі потреби прикінцеві положення можуть містити строки виконання норм і суб'єктів їх виконання».

Окрім того, стаття 40 Закону 3354 потребує такого доповнення: «Прикінцеві положення не можуть містити норм, які не є предметом правового регулювання цього нормативно-правового акта».

Стаття 39 Закону 3354 (Перехідні положення), закріплюючи підстави для включення в нормативно-правові акти перехідних положень, потребує доповнення визначенням продовження тривання або зміни правовідносин у зв'язку з ухваленням нового нормативно-правового акта.

До прикладу, законом змінюється порядок призначення на певні посади, тому в перехідних положеннях необхідно визначити, що відбувається з тими, хто займає ці посади на момент набуття законом чинності: вони продовжують виконувати повноваження, усі звільняються, а потім призначаються знову (за згодою, у строки й порядок, визначений законодавством) чи проходять переатестацію тощо.

2.1.4. Відсутність єдиної системи юридичної термінології національного законодавства

З метою забезпечення єдності законодавчої термінології (стандартизації) одні й ті ж терміни мають застосовуватися в єдиному значенні.

Як варіант, позначення й терміни, які не вживалися раніше в нормативних актах, можуть пояснюватися в текстах (описова диспозиція) або відокремлюватися в дужках після визначення терміну.

2.1.5. Чинність недіючих законів

Станом на зараз формально чинними залишаються чимало фактично недіючих законів (наприклад, Закон України «Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві» від 17 жовтня 1990 року № 400-ХІІ³¹). При цьому до них періодично вносяться зміни, однак основний масив положень

³¹ Закон України «Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/400-12#Text>

таких законів не застосовується на практиці та не може адекватно регулювати суспільні відносини в Україні на сучасному етапі розвитку.

Цю проблему, яка потребує більшою мірою технічного опрацювання, можна розв'язати завдяки штучному інтелекту. Для цього потрібно налаштувати відповідні алгоритми.

Окрім того, її можна розв'язати завдяки комплексу заходів із залученням усієї юридичної спільноти. Низка професійних юридичних інституцій (як практиків, так і теоретиків) періодично публікують матеріали з аналізом законодавства, судової практики тощо. Якщо до цього процесу додати належне адміністрування з метою об'єднання зусиль, проблему можна суттєво мінімізувати.

Ще один варіант. Міністерство юстиції України (підрозділ Апарату ВРУ) може створити вебпортал / спеціальний розділ на сайті, на який професійні юридичні інституції (насамперед органи публічної влади) будуть направляти інформацію про недіюче законодавство. Для цього потрібно розробити механізм, хто, коли, як подає таку інформацію.

Відповідний орган (установа, організація) має визначити особу, яка буде узагальнювати таку інформацію й передавати її визначеному підрозділу Апарату ВРУ для подальшого опрацювання і внесення змін.

Паралельно має відбуватися громадський моніторинг, а саме — посилення взаємодії з громадянським суспільством щодо надання експертизи законодавства.

У цьому контексті цікавим видається досвід Латвії, де функціонує Єдиний портал для розроблення та узгодження проєктів законодавчих актів — державна інформаційна система, яку використовують для забезпечення роботи уряду, інформування громадськості та участі в проєктуванні законодавчих актів.

У Чехії для сприяння і спрямування законотворчого процесу працює спеціалізована ІТ-платформа ODok24. Ця інформаційна система дозволяє обмінюватися законодавчими й незаконодавчими документами між міністерствами, іншими центральними органами державного управління, парламентом, президентом республіки. Вона також слугує законодавчою довідкою, яка надає технічну й професійну допомогу у створенні, обговоренні й затвердженні проєктів законодавчих актів.

Набрання чинності Законом України «Про дерадянізацію законодавства України»³² також зробило свій внесок у фільтрування недіючого законодавства.

Глава 2.2. Законодавчі акти про внесення змін до первинних законодавчих актів

2.2.1. Практика внесення змін до законодавчих актів, предметно непов'язаних між собою

Як проблема, так і її розв'язання великою мірою лежать у політичній площині. За умови професійного й добросовісного виконання своїх обов'язків усіма суб'єктами, залученими до розроблення, розгляду й ухвалення закону, випадків «законодавчого шахрайства» або «законодавчої матрешки» не має бути.

³² Закон України «Про дерадянізацію законодавства України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2215-20#Text>

Ця практика містить ознаки неконституційності через порушення конституційної процедури ухвалення законів.

На випадок, коли законопроект пропонує внесення змін до законодавчих актів, предметно непов'язаних між собою, потрібно передбачити для певного підрозділу Апарату ВРУ інструменти коригування / зупинення такого законопроекту до усунення недоліків.

Глава 2.3. Застосування законодавчих актів

2.3.1. Суперечність поточної практики правового цитування законодавчих актів

Стосовно оформлення використаних джерел. Відповідно до ДСТУ 8302:2015³³ для оформлення посилання на закон або нормативний акт потрібно навести ідентифікаційні дані самого закону або акта, зокрема його назву, тип, номер, дату ухвалення, а також дату останньої зміни, дані джерела, у якому такий закон або акт опубліковано.

Задля уніфікації методологічних підходів і з урахуванням положень Закону № 3354 посилання на законодавчі акти доцільно робити з найменшого елемента статті.

Додатки потрібно послідовно нумерувати арабськими цифрами (п. 2.1.1).

³³ Бібліографічне посилання. Загальні положення та правила складання ДСТУ 8302:2015. URL: <http://lib.pnu.edu.ua/files/dstu-8302-2015.pdf>

ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ

Наведені в Білій книзі пропозиції щодо підвищення якості законодавчих актів мають забезпечити розв'язання проблем, узагальнених у Зеленій книзі законодавчого процесу. Водночас варто зауважити, що сучасні проблеми законодавчого процесу й загалом якості законів потрібно долати комплексно.

Відповідний процес має охоплювати низку заходів, а саме:

- запровадження єдиних методологічних підходів і вимог до нормопроекування законів;
- удосконалення проведення експертизи проєктів законів (окремий фокус може бути звернений на аналіз судової практики і практики КСУ);
- впровадження документів публічної політики («зелених» і «білих» книг політики та концепцій законів), які чітко роз'яснюють мету проєкту й пропонують шляхи її досягнення;
- підвищення рівня знань і навичок парламентаріїв щодо стадій проєкування і підготовки концепції закону. Обґрунтованим є подальше залучення наукового, експертного й громадського середовища і відповідно посилення дорадчих й експертних органів при Парламенті, створення Офісу нормопроекування. Так, у Канаді до розроблення проєкту закону залучаються професійні легісти в складі не більше ніж 100 осіб;
- проєкування закону може здійснюватися шляхом складання тесту: 1) мета (закон має бути ефективним способом досягнення мети або розв'язання проблеми); 2) узгодженість із Конституцією України, законодавством, у тому числі європейськими стандартами³⁴; 3) дотримання техніко-юридичних правил; 4) потенційний вплив закону і яким чином він буде виконуватися;
- посилення функціонала Апарату ВРУ. Створення структурного підрозділу з перевірки всіх законопроєктів на предмет відповідності нормам Регламенту ВРУ до офіційної реєстрації;
- зміна регламентних норм у частині гарантування достатньої кількості часу для розгляду комітетами законопроєктів, визначення певної градації строків розгляду комітетами законопроєктів залежно від виду, обсягу, складності конкретного законопроєкту;
- підвищення авторитету парламентського службовця і служби загалом. Ця професія повинна бути бажаною й привабливою на ринку праці. Підвищені вимоги, політична автономність, гідна оплата праці мають стати новими засадничими принципами парламентської служби;
- створення системи «сильних» комітетів на основі відомчості, галузевості і функціональності, з урахуванням структури Уряду;
- підвищення рівня знань і навичок помічників-консультантів народних депутатів. Запровадження навчальних курсів, зокрема з основ законодавчої техніки. Потенційне

³⁴ Спільний практичний Посібник для розробки законодавства Співтовариства / Joint Practical Guide for the drafting of Community legislation (for persons involved in the drafting of legislation within the EU institutions). URL: <http://www.eesc.europa.eu/?=portal.en.self-and-co-regulation-literature.3252>

- зобов'язання проходження одним помічником такого навчання один раз на календарний рік (це питання потребує окремого регулювання);
- формування інституту парламентського постзаконодавчого контролю.