



USAID
ВІД АМЕРИКАНСЬКОГО НАРОДУ



РАДА
НАСТУПНЕ ПОКОЛІННЯ



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

СПИСОК СКОРОЧЕНЬ

РОЗДІЛ 1. ПРОБЛЕМИ ЩОДО ЗАКОНОДАВЧОГО ПРОЦЕСУ В УКРАЇНІ

Глава 1.1. Планування та підготовка законопроектів

Глава 1.2. Законодавча ініціатива

Глава 1.3. Попередній розгляд законопроектів у комітетах Верховної Ради України

Глава 1.4. Розгляд та прийняття законопроектів у першому читанні

Глава 1.5. Підготовка законопроектів до другого читання

Глава 1.6. Розгляд та прийняття законопроектів у другому читанні

Глава 1.7. Розгляд та прийняття законопроектів у третьому читанні

Глава 1.8. Підписання законів Головою Верховної Ради України. Підготовка прийнятих законів до направлення на підпис Президента України

Глава 1.9. Підписання законів Президентом України. Застосування вето

Глава 1.10. Офіційне оприлюднення законів та набрання ними чинності

Глава 1.11. Моніторинг і парламентський контроль щодо реалізації законів

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

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

Глава 1.14. Законодавчий процес в умовах війни

РОЗДІЛ 2. ПРОБЛЕМИ ЯКОСТІ ЗАКОНІВ

Глава 2.1. Первинні законодавчі акти

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

Глава 2.3. Застосування законодавчих актів

ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ

ПЕРЕДМОВА

Поняття та мета Білої книги законодавчого процесу.

Білими книгами називають документи політики, які створюються органами публічної адміністрації або інститутами громадянського суспільства для публічного обговорення основних шляхів і способів вирішення проблем державної політики у тій чи іншій сфері. **Біла книга законодавчого процесу** — це аналітичний документ, підготовлений експертами Центру політико-правових реформ, у якому запропоновано шляхи та способи вирішення проблем законодавчого процесу в Україні, узагальнених у Зеленій книзі.

Метою розробки Білої книги законодавчого процесу є визначення шляхів і пропозиція змін щодо удосконалення 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 і чіткими процедурами.

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

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

Деякі з запропонованих у Білій книзі шляхів урегулювання проблемних питань щодо законодавчого процесу потребують внесення змін до Конституції України.

На основі Білої книги, з урахуванням зауважень і пропозицій, висловлених на публічних консультаціях, робоча група розпочне підготовку концепції реформування законодавчого процесу.

Проект Білої книги розроблено в межах проекту РАДА наступного покоління (RANG).

Авторський колектив:

- **Ігор Коліушко**, голова правління Центру політико-правових реформ, народний депутат України II та III скликання;
- **Юлія Кириченко**, членкиня правління Центру політико-правових реформ, керівниця проектів з конституційного права;
- **Антон Чиркін**, експерт Центру політико-правових реформ;
- **Ірина Шостак**, експертка Центру політико-правових реформ.

Рецензент Володимир Шаповал, суддя Конституційного Суду України у відставці, д.ю.н.

СПИСОК СКОРОЧЕНЬ

АМКУ - Антимонопольний комітет України

ВРУ, Верховна Рада, Парламент — Верховна Рада України

ГНЕУ — Головне науково-експертне управління Апарату Верховної Ради України

ЗУ — Закон України

КМУ, Уряд — Кабінет Міністрів України

КСУ — Конституційний Суд України

КУ, Конституція, Основний Закон — Конституція України

НПА – нормативно-правовий акт

р. — рік

реєстр. № — реєстраційний норм/номер реєстрації

ПУ, Президент — Президент України

ЦОВВ — центральний орган виконавчої влади

Розділ 1. ПРОБЛЕМИ ЩОДО ЗАКОНОДАВЧОГО ПРОЦЕСУ В УКРАЇНІ

Глава 1.1. Планування та підготовка законопроектів

1.1.1. Суперечливість методологічних засад нормотворчості

Вирішення питання комплексного підходу до методологічних засад та процесу нормотворчості в Україні можливе шляхом прийняття закону про нормативно-правові акти (законодавчу діяльність), який передбачатиме, зокрема:

- систему та ієрархію, юридичну силу та параметри чинності і дії правових актів;

- порядок розробки, прийняття, оприлюднення, набрання чинності, обліку та зберігання правових актів;

- співвідношення нормативно-правових актів з індивідуальними актами, а також з іншими джерелами (формами) права, з програмними (політичними) документами;

- можливість/неможливість ініціювання суб'єктами права законодавчої ініціативи законопроектів з положеннями індивідуального (ненормативного) характеру;

- предмет регулювання законодавчих актів тощо.

Відповідні законодавчі ініціативи вносилися на розгляд Парламенту, починаючи ще з 1994 року, однак такий закон не був прийнятий. Можливо нещодавня спроба законотворців урегулювати процес нормотворчої діяльності досягне успіху, й проект Закону України «Про правотворчу діяльність» (реєстр. № 5707 від 25.06.2021 р.)¹ (далі – проект 5707), який готується до другого читання, буде прийнятий Верховною Радою України, що дозволить, якщо не вирішити повністю, то хоча б започаткувати законодавчу регламентацію у сфері нормотворчої діяльності.

¹ Проект Закону України «Про правотворчу діяльність» (реєстр. № 5707 від 25.06.2021 р.) URL <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/27182>

Також потребують уніфікації правила оформлення проектів законів і нормопроектної техніки, адже нині існують Методичні рекомендації щодо розроблення проектів законів та дотримання вимог нормопроектної техніки, схвалені постановою колегії Міністерства юстиції України від 21 листопада 2000 р. № 41², і Правила оформлення проектів законів та основні вимоги законодавчої техніки (Методичні рекомендації) підготовлені Головним юридичним управлінням Апарату Верховної Ради України³.

Тому у відповідному законі доцільно визначити державний орган, який уповноважений розробляти та затверджувати такі правила чи методичні рекомендації.

1.1.2. Дисбаланс приватного та публічного інтересів у нормотворчому процесі

Підставою для підготовки проекту закону має бути необхідність урегулювання суспільних відносин, вирішення нагальних питань життєдіяльності особи чи окремих верств населення, роботи державних інституцій, а не приватні інтереси чи власні амбіції суб'єктів законодавчої ініціативи або осіб, які мають значну економічну та політичну вагу в суспільному житті (олігархів).

Одним із шляхів подолання дисбалансу приватного та публічного інтересів у нормотворчому процесі може стати запровадження інституту лобіювання в Україні, який дозволить створити цілісну систему запобігання і протидії політичній корупції та зловживанням надмірним впливом особами, які мають значну економічну та політичну вагу в суспільному житті (олігархами),

² Методичні рекомендації щодо розроблення проектів законів та дотримання вимог нормопроектної техніки URL <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0041323-00#Text>

³ Правила оформлення проектів законів та основні вимоги законодавчої техніки URL http://static.rada.gov.ua/site/bills/info/zak_rules.pdf

допоможе нейтралізувати негативні, нелегальні, корупційні впливи на представників органів влади.

Нині на розгляді Верховної Ради України знаходиться доопрацьований проект Закону України «Про державну реєстрацію суб'єктів лобіювання та здійснення лобіювання в Україні» (реєстр. № 3059 від 11.02.2020 р.)⁴, але, у разі прийняття його в запропонованій редакції, зазначених вище цілей не буде досягнуто. До того ж, викликає сумніви готовність нашого суспільства до сприйняття та впровадження інституту лобіювання на даному етапі.

Дотримання Парламентом (як колегіальним органом) конституційних та регламентних норм і процедур під час розгляду питань, прийняття рішень також дозволить запобігти можливості втілення приватних інтересів окремих осіб (чи груп) у законодавчих нормах.

Наприклад, відповідно до статей 9-11 Закону України «Про Антимонопольний комітет України»⁵, керівництво АМКУ призначається на посади та звільняється з них Президентом України. При цьому, Конституція України містить єдине повноваження Президента України щодо впливу на склад керівництва АМКУ: Верховна Рада України здійснює призначення за поданням Президента України Голови АМКУ, звільнення його з посади (пункт 12 частини першої статті 85).

Таким чином, положення статей 9-11 Закону «Про Антимонопольний комітет України» необґрунтовано розширюють повноваження Президента України поза межами, обумовленими Конституцією України. Ця суперечність не тільки може стати підставою для конституційного провадження у Конституційному Суді України за зверненням відповідних суб'єктів права на конституційне подання (частина друга статті 150 Конституції України), а й

⁴ Проект Закону України «Про державну реєстрацію суб'єктів лобіювання та здійснення лобіювання в Україні» (реєстр. № 3059 від 11.02.2020 р.) URL <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/914>

⁵ Закон України «Про Антимонопольний комітет України» URL <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3659-12#Text>

підтверджує надмірний політичний вплив інституту Президента на формування керівного складу АМКУ та його подальшу роботу, зокрема через опцію звільнення з посад справді незалежних членів АМК.

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, із включенням до неї міжнародних експертів та наділення їх необхідним обсягом повноважень для досягнення чесного відбору кандидатів, встановлення додаткових критеріїв відбору кандидатів, визначених на основі фахового рівня, доброчесності та досягнень кандидатів.

Такі ж недоліки можна зазначити й щодо законодавчо визначеної кадрової моделі стосовно голів та членів національних комісій регулювання природних монополій (частина друга статті 11 Закону України «Про природні монополії»)⁶.

Іншим шляхом вирішення означеного питання може бути попередній аналіз (до розробки законопроекту) проблеми, яка потребує законодавчого врегулювання, Дослідницькою службою Верховної Ради України.

Так, Дослідницька служба може здійснювати аналіз:

- відповідної сфери суспільних відносин на предмет необхідності її врегулювання, удосконалення чи зміни (тобто, чи потрібна взагалі така ініціатива);

- відповідності запропонованого шляху вирішення проблеми, яка потребує законодавчого врегулювання, законодавству ЄС (*acquis communautaire*), вимогам Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року та протоколам до неї й практиці Європейського суду з прав людини;

⁶ Закон України «Про природні монополії» URL <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1682-14#Text>

- законопроектів, що знаходяться на розгляді Парламенту з метою уникнення дублювання або можливості вирішення питання шляхом подання пропозиції до другого читання іншого законопроекту, а не внесення нового;

- наявності ресурсів (фінансових, людських, технічних) для реалізації законодавчої ініціативи у разі її прийняття або провести відповідний фінансово-економічний розрахунок у разі відсутності ресурсів.

Також запобігти внесенню законопроектів у яких привалюють приватні інтереси допоможе розробка та представлення широкому загалу концепцій законів, «зелених» та «білих» книг (пункт 1.1.3).

Недоліком першого запропонованого шляху подолання дисбалансу приватного та публічного інтересів у нормотворчому процесі є неможливість втілення уже сьогодні, адже закон про лобіювання ще не прийнятий Парламентом і, зважаючи на недосконалість поданого законопроекту та воєнний стан у країні, його прийняття у найближчий час під великим питанням.

Недоліком шляху стосовно попереднього аналізу (до розробки законопроекту) проблеми є те, що він прийнятний лише для одного суб'єкта права законодавчої ініціативи – народних депутатів України, а Президент України не зможе звертатися до Дослідницької служби, оскільки вона, відповідно до Положення про Дослідницьку службу Верховної Ради України⁷, здійснює науково-дослідницьке та інформаційно-аналітичне забезпечення діяльності саме Верховної Ради України та й має обмежений людський ресурс для опрацювання великої кількості запитів. Щодо Кабінету Міністрів України, то в нього достатньо власних ресурсів для здійснення відповідного аналізу та експертиз, більше того, міністерства та інші органи виконавчої влади деякі з них роблять вже сьогодні, що відображено в пояснювальних записках до законопроектів, які вносяться до ВРУ Урядом.

⁷ Положення про Дослідницьку службу Верховної Ради України URL <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/438/22-%D1%80%D0%B3#Text>

Окрім того, наділення Дослідницької служби запропонованими повноваженнями потребуватиме внесення змін до Положення про неї, зміни її структури та наявності фахівців не лише в різних сферах національного права, а і міжнародного, бізнес-аналітиків, економістів, фінансистів тощо. При цьому, важливим є забезпечення політичної відстороненості працівників цієї служби від політичного процесу.

Перевагою означених шляхів вирішення порушеного питання є можливість запровадження їх як кожного окремо, так і всіх разом.

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

Поміж усіх суб'єктів права законодавчої ініціативи лише Кабінет Міністрів України має подавати на розгляд Парламенту законопроект за результатами вивчення стану справ у відповідній сфері, визначення проблеми, яка потребує розв'язання, аналізу причини її виникнення, визначення цілі та обирання шляхів їх досягнення, як це встановлено в Регламенті Кабінету Міністрів України, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 18 липня 2007 р. № 950⁸.

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

Стосовно інших суб'єктів права законодавчої ініціативи - народних депутатів України й Президента України, то жодними нормативно-правовими актами не встановлено необхідності проведення ними комплексного

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

дослідження щодо визначення суспільно важливих проблем (аналіз політик), які необхідно вирішити шляхом законодавчого регулювання.

Забезпечити проведення аналізу політик перед розробкою законопроектів суб'єктами законодавчої ініціативи, обов'язкового розроблення концепції закону, «зелених» та «білих» книг політик можливо шляхом закріплення відповідних положень у законі про нормативно-правові акти (пункт 1.1.1.).

Це дозволить покращити якість законопроектів, що вносяться на розгляд Верховної Ради України, забезпечити участь в обговоренні запропонованих шляхів вирішення суспільно важливих проблем громадськості, стейкхолдерів ще на рівні презентації концепції закону та зобов'яже суб'єктів законодавчої ініціативи працювати в одній правовій площині.

Проведення необхідних досліджень, вивчення громадської думки та розроблення відповідних документів, а потім і законопроектів, що вноситимуться на розгляд Парламенту Президентом України, слід віднести до обов'язків Офісу Президента України (допоміжного органу). Стосовно народних депутатів України, то таку роботу варто розділити між Дослідницькою службою Верховної Ради України (пункт 1.1.2.) і помічниками парламентарів.

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

1.1.4. Програмні документи КМУ не відіграють належної ролі у плануванні законопроектної роботи

Як визначено в Регламенті Кабінету Міністрів України програмними документами Кабінету Міністрів є: Програма діяльності Кабінету Міністрів; 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). Проте основним серед них є Програма діяльності Кабінету Міністрів, адже за приписом Конституції

України, робота Кабінету Міністрів України спрямована на виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України, схваленої Верховною Радою України (частина п'ята статті 114).

Саме враховуючи Програму діяльності Кабінету Міністрів України, Уряд має визначати стратегію розвитку відповідних сфер, необхідність проведення реформ і шлях їхньої реалізації, у тому числі й через законопроектну роботу. Необхідно передбачити у законодавстві такі запобіжники, які унеможливуватимуть роботу Уряду без схваленої Парламентом Програми діяльності Кабінету Міністрів України.

Задля цього видається доцільним, зокрема, таке:

- визнання Програми діяльності КМУ ключовим Урядовим документом політики;
- регламентація на рівні Конституції України строків подання Програми діяльності Кабінету Міністрів України та її схвалення Парламентом;
- встановлення обов'язку Уряду розробляти конкретні заходи щодо її реалізації у довго-, середньо- та короткостроковій перспективах;
- визначення конкретних законопроектів, які мають бути розроблені Урядом задля реалізації Програми;
- протягом трьох місяців з моменту схвалення Парламентом Програми діяльності Кабінету Міністрів України, останній має підготувати та затвердити конкретні заходи з реалізації цієї Програми.

Визначення в Програмі діяльності Кабінету Міністрів України конкретних законопроектів, які потребують прийняття дозволить одночасно покращити планування законопроектної роботи Верховної Ради України та контроль за виконанням Урядом Програми щодо таких робіт.

Окрім того, на законодавчому рівні необхідно визначити інші види документів політики («зелені» та «білі» книги, концепції, стратегії, державні

цільові програми), умови й процедури їхньої підготовки, розгляду та схвалення Урядом і комітетами ВРУ.

Передбачити обов'язок міністерств здійснювати аналіз та формування державної політики у відповідних сферах (розробки документів політики за результатами аналізу), включаючи проведення публічних консультацій. Встановити, що КМУ затверджує методологію аналізу та формування політики на основі уніфікованого підходу для всіх міністерств.

Парламент спільно з Урядом мають розробити уніфікований формат та структуру щорічних звітів міністерств щодо результатів реалізації відповідних програмних документів, які складатимуть основу здійснення контролю за реалізацією політики у відповідній сфері. Передбачити подання зазначених звітів на розгляд Парламенту.

Недоліком запропонованого шляху підвищення ролі Програми діяльності Кабінету Міністрів України, як головного урядового програмного документу є необхідність внесення змін до Конституції України, що неможливо здійснити найближчим часом, оскільки Конституція України не може бути змінена в умовах воєнного стану (частина друга статті 157 Основного Закону).

1.1.5. Суперечливий процес планування законопроектної роботи відповідно до Регламенту ВРУ⁹

Процес планування законопроектної роботи потребує зміни підходів у його формуванні, а сам план має бути не формальним, а більш реальним документом. Задля цього необхідно надати можливість Уряду і Президенту України 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

⁹ Закон України «Про Регламент Верховної Ради України» URL <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17#top>

урахуванням Програми діяльності КМУ), а Президент України взагалі усунутий від цього процесу.

У Регламенті ВРУ потрібно визначити орган (або структурний підрозділ Апарату ВРУ) відповідальний за координацію розробки плану законопроектної роботи ВРУ, моніторинг та підготовку звітів про виконання плану, узагальнення статистики законотворчого процесу.

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

Передбачити, що план затверджується на кожен рік, з корекцією на кожену сесію Парламенту.

Як варіант, можна встановити на законодавчому рівні, що план законопроектної роботи ВРУ готується Секретаріатом Кабінету Міністрів на основі документів політики, затверджених Урядом. Офіс Президента (допоміжний орган) надсилатиме Уряду пропозиції до плану. Затверджений КМУ план направлятиметься до Парламенту та доопрацьовуватиметься комітетами ВРУ.

Відповідний орган (структурний підрозділ Апарату ВРУ) має оформити зведений план законопроектної роботи та передати його Голові ВРУ для внесення і затвердження на спільному засіданні погоджувальної ради ВРУ та Кабінету Міністрів.

Звіти про виконання плану, узагальнення статистики законотворчого процесу повинні оприлюднюватися на сайті ВРУ для відома всіх комітетів та громадськості.

Однак, навіть реалізація запропонованих шляхів удосконалення процесу планування законопроектної роботи не принесе успіху в формуванні реального плану законопроектних робіт ВРУ допоки не буде врегульовано питання «законодавчого спаму».

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

Необхідно на рівні законодавчих актів врегулювати обмін інформацією та співпрацю між відповідними рівнями державних службовців, політичними посадовцями. Зокрема, зобов'язати співпрацювати секретаріати комітетів ВРУ, директорати відповідних міністерств та директорати ОПУ, секретаріат КМУ та Апарат ВРУ, міністрів (їхніх заступників) із головами комітетів ВРУ (їхніми заступниками), народними депутатами України, Прем'єр-міністра України, віце-прем'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, що потребують законодавчого врегулювання; планування ресурсів та заходів, необхідних для реалізації державної політики у відповідній сфері, яка потребує законодавчого регулювання; розроблення документів політик; розроблення та прийняття законопроектів на підставі документів політик; проведення моніторингу та оцінювання результатів реалізації державної політики у певній сфері та застосування законів.

Передбачити в обов'язковому порядку необхідність представлення концепцій законів, законопроектів представниками ОПУ, фахівцями міністерств – головних розробників законодавчої ініціативи на засіданнях комітетів ВРУ чи їхніх підкомітетів. Запровадити обов'язкове надсилання концепцій законів, законопроектів, підготовлених народними депутатами, до відповідних міністерств і комітетів ВРУ.

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

Обов'язковим етапом законотворення має стати громадське обговорення законопроектів (проведення публічних консультацій), які подаються на розгляд Парламенту народними депутатами України та Президентом. Сьогодні консультації з громадськістю щодо проектів нормативно-правових актів проводяться лише органами виконавчої влади на підставі постанови КМУ від 3 листопада 2010 р. № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики»¹⁰ і тільки пояснювальні записки до законопроектів, які вносяться на розгляд ВРУ Урядом, містять відповідну інформацію.

Нині на офіційному порталі ВРУ є розділ «Громадське обговорення законопроектів» але навіть не всі народні депутати знають про цей електронний сервіс і не всі проекти законів у ньому розміщуються.

Таким чином, до Регламенту Верховної Ради України, Закону України «Про комітети Верховної Ради України» необхідно внести зміни, які передбачатимуть обов'язкове громадське обговорення законопроектів

¹⁰ Постанова КМУ від 3 листопада 2010 р. № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» URL <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF#Text>

(проведення консультацій), внесених на розгляд ВРУ, в тому числі й Президентом України. Або, як альтернатива - громадське обговорення президентських законопроектів організовує Офіс Президента (допоміжний орган). При цьому, потрібно визначити в яких випадках проводяться очні консультації (публічні обговорення), а в яких електронні консультації, строк проведення громадських консультацій (наприклад 14 календарних днів для електронних консультацій, 30 календарних днів для публічних обговорень), підходи до ідентифікації стейкхолдерів у відповідній сфері політики. Також передбачити можливість збільшення строку проведення громадських консультацій у разі необхідності.

Також до Регламенту Верховної Ради України потрібно внести зміни щодо обов'язкового зазначення у пояснювальних записках до законопроектів інформації про проведення громадського обговорення (публічних консультацій) та його результатів.

Вимога щодо обов'язкового обговорення проектів законів може містити виняток, наприклад, стосовно тих законопроектів, які потребують термінового прийняття у зв'язку з необхідністю забезпечення національної безпеки держави, виконання взятих міжнародних зобов'язань чи попередження (подолання) надзвичайних ситуацій, а також проектів регуляторних актів підготовлених відповідно до Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності»¹¹.

Водночас слід враховувати, що громадське обговорення законопроектів (проведення консультацій) після їхнього подання на розгляд ВРУ збільшить строк опрацювання проектів актів, що в свою чергу, потребуватиме перегляду строків їх попереднього розгляду у комітетах, проведення експертизи та внесення відповідних змін до законодавчих актів. До того ж, запровадження

¹¹ Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» URL <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1160-15#Text>

обов'язкового громадського обговорення всіх поданих законопроектів нині є надто сумнівною перспективою з огляду на кількість проектів актів, які вносяться на розгляд Парламенту («законодавчий спам»).

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 України, Президентом законопроектів, а також порівняльної таблиці та пояснювальної записки до них на офіційному порталі ВРУ у спеціальному розділі (він уже існує) або на спеціальній онлайн-платформі чи на офіційній веб-сторінці народного депутата, Президента.

Розміщувати такі законопроекти може відповідний структурний підрозділ Апарату ВРУ після надсилання йому суб'єктами права законодавчої ініціативи проектів засобами електронного зв'язку або безпосередньо сам суб'єкт. Обговорення (надсилання пропозицій і зауважень фізичними особами, представниками громадських організацій, стейкхолдерами) відбувається протягом 14 календарних днів із дня, наступного за днем розміщення законопроекту на порталі для обговорення. Після закінчення цього строку суб'єкт права законодавчої ініціативи повинен розглянути пропозиції та зауваження, які надані до законопроекту, доопрацювати його, у разі необхідності, та може направляти такий законопроект до відповідного структурного підрозділу Апарату ВРУ для реєстрації. При цьому, варто передбачити у системі електронного документообігу можливість автоматичного блокування реєстрації тих проектів, які не пройшли обговорення. Винятки можуть складати законопроекти про які йшлося вище.

Варто зазначити, що на розгляді ВРУ знаходиться проект Закону України «Про публічні консультації», реєстр. № 4254 від 23.10.2020 р., метою якого є визначення основних засад (стандартів) проведення публічних консультацій під

час формування та реалізації державної політики, вирішення питань місцевого значення (підготовлений до другого читання)¹². Однак, в редакції цього законопроекту до другого читання передбачено не обов'язок, а можливість народного депутата України проводити публічні консультації щодо законопроекту до внесення його на розгляд Верховної Ради України. Проведення публічних консультацій стосовно президентських законопроектів взагалі не передбачено.

1.1.7. Неврегульованість інститутів народної конституційної та законодавчої ініціатив

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

Також установити право народної законодавчої ініціативи. Така ініціатива може стосуватися як необхідності внесення змін до закону, визнання існуючого закону таким, що втратив чинність, так і підготовки нового законодавчого акту (чи нової редакції існуючого). 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 у тій же формі, в якій реалізується право

¹² Проект Закону України «Про публічні консультації», реєстр. № 4254 від 23.10.2020 року, URL <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/4415>

суб'єктів законодавчої ініціативи – шляхом подання проекту закону з відповідними додатками до нього.

Подання законопроектів та додатків запровадити в електронному вигляді. Для цього потрібно створити відповідну електронну платформу (розділ на офіційному веб порталі ВРУ) на якій розміщувати народні ініціативи підписані електронним підписом, який буде перевірятися. Законопроект і додатки до нього також підлягатимуть перевірці щодо відповідності регламентним нормам.

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

1.1.8. Ігнорування Парламентом необхідності виконання рішень КСУ

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

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

Однак, на практиці ВРУ часто зволікає з прийняттям законодавчого акта, необхідність прийняття якого впливає з рішення КСУ, що призводить до невиконання або не вчасного виконання рішення КСУ і, як наслідок - утворення прогалин в законах та відсутність правового регулювання суспільних відносин.

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

Недоліком запропонованого шляху врегулювання порушеного питання є те, що він також не гарантуватиме вчасного прийняття ВРУ законів задля

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 Верховної Ради, 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 прийняття їх за однаковою законодавчою процедурою (процедурою прийняття законів) вбачається некоректним.

У зв'язку з цим необхідно в Регламенті ВРУ розмежувати ці два види проектів актів та чітко визначити окремі процедури розгляду й прийняття законопроектів і проектів постанов ВРУ, які містять положення нормативного характеру.

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

1.2.2. Низька якість супровідних документів до законопроектів

У Регламенті ВРУ потрібно чітко зазначити супровідні документи до законопроекту, проекту іншого акта, які вносяться на реєстрацію разом з ним, форму та зміст таких документів. А також передбачити підставою для відмови в реєстрації проекту акта невідповідність супровідних документів, їхньої форми чи змісту регламентним нормам.

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

1.2.3. Ініціювання законопроектів із положеннями індивідуального (ненормативного) характеру

Питання щодо ініціювання суб'єктами права законодавчої ініціативи законопроектів із положеннями індивідуального (ненормативного) характеру та можливість їхнього прийняття Парламентом має бути врегульовано законом про нормативно-правові акти (пункт 1.1.1.)

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

Парламент неодноразово приймав закони, виходячи за межі своїх повноважень, що підтверджується рішеннями Конституційного Суду України¹³.

¹³ 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 N 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 N 2-рп/2000 URL <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v002p710-00#Text>

Вирішити питання щодо відповідності законопроектів конституційним повноваженням ВРУ можливо шляхом забезпечення здійснення комплексної експертизи проектів законів (пункт 1.3.1.), проведення громадського обговорення (публічних консультацій) законопроектів (пункт 1.1.6.), розробки та презентації концепцій законів, «зелених» і «білих» книг (пункт 1.1.3.).

1.2.5. «Законодавчий спам»

Найбільша кількість законопроектів подається до Верховної Ради України народними депутатами України, адже їх, відповідно до Конституції України – 450 і кожен наділений правом законодавчої ініціативи (частини перші статей 76 і 93). Внаслідок не обмеженого права законодавчої ініціативи та бажання народних обранців, політичних партій, представлених у парламенті, показати свою роботу та завоювати прихильність громадян, народні депутати не рідко вносять на розгляд Парламенту беззмістовні, завідомо неконституційні, декларативні, фінансово нереалістичні проекти законів та створюють так званий законодавчий спам. Крім того, народні депутати з метою гальмування розгляду законопроекту у другому читанні ініціюють велику кількість беззмістовних та взаємовиключних пропозицій (поправок) до таких законопроектів.

Задля запобігання означеним явищам необхідно передбачити в Конституції України виключно колективне право законодавчої ініціативи народних депутатів (наприклад, право законодавчої ініціативи належить щонайменше 10 народним депутатам України), а також колективне право пропонувати поправки (пропозиції) до законопроекту, ухваленого Парламентом

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>

у першому читанні (окрім законопроектів щодо ратифікації чи денонсації міжнародного договору України).

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

Сприятиме зменшенню «законодавчого спаму» і обов'язкове розроблення концепції закону (пункт 1.1.3.) і попередній аналіз (до розробки законопроекту) проблеми, яка потребує законодавчого врегулювання, Дослідницькою службою Верховної Ради України (пункт 1.1.2.).

Недоліком запропонованого шляху подолання «законодавчого спаму», а саме - колективного права законодавчої ініціативи народних депутатів та права законодавчої ініціативи інших суб'єктів є необхідність внесення змін до Конституції України, що неможливо зробити під час діє воєнного стану.

1.2.6. Недосконалість приписів Регламенту ВРУ щодо 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 Верховної Ради та як пасивна - визнання законопроектів відкликаними.

Якщо законопроекти, внесені та не прийняті до закінчення строку повноважень ВРУ відповідного скликання в першому читанні, або до його прийняття в першому читанні повноваження народного депутата - ініціатора його внесення достроково припинено, або повноваження ПУ або КМУ були припинені, то такий законопроект автоматично знімається з розгляду із відповідним зазначенням про це в єдиній автоматизованій системі, через що немає потреби додатково позначати такі законопроекти як такі, що визнаються відкликаними.

Крім того, зважаючи на поточну конституційну модель врядування, недоцільно у Регламенті ВРУ передбачати автоматичне зняття з розгляду ВРУ урядового законопроекту, якщо до його прийняття в першому читанні за основу повноваження КМУ були припинені. Варто надати право новосформованому Уряду визначитися, який саме урядовий законопроект слід залишити на розгляді Парламенту та інформувати про це ВРУ.

Альтернативний варіант – розглянути можливість залишити в Регламенті ВРУ відкликання законопроектів тільки як активну дію.

Глава 1.3. Попередній розгляд законопроектів у комітетах ВРУ

1.3.1. Проблеми щодо проведення юридичної та інших видів експертиз законопроектів (в т.ч. з боку ГНЕУ) внесених до ВРУ

Якість законів суттєво страждає через відсутність комплексної експертизи законопроектів. Нині один структурний підрозділ Апарату ВРУ не зможе забезпечити комплексну експертизу законопроектів, але можна закріпити різні види експертизи за кількома підрозділами, а саме: ГНЕУ (стосовно впливу законопроекту на показники бюджету, показники економічного і соціального розвитку та відповідності зобов'язанням України за Угодою про заснування Світової організації торгівлі; його впливу на довкілля), Дослідницькою службою Верховної Ради України (щодо відповідності загально визнаними принципами і нормами міжнародного права, міжнародним зобов'язанням України, зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції та праву Європейського Союзу (*acquis* ЄС), положенням Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод і Протоколів до неї та практиці Європейського суду з прав людини) та юридичним управлінням Апарату ВРУ (щодо відповідності Конституції України, іншим законодавчим актам, наявності корупційних, дискримінаційних, інших криміногенних ризиків, стосовно відповідності предмету регулювання законопроекту конституційним повноваженням ВРУ).

Тим більше, що деякі види експертизи ці структурні підрозділи здійснюють і сьогодні на різних стадіях підготовки законопроекту до розгляду Парламентом.

Однак, можливо в майбутньому комплексну експертизу законопроектів зможе здійснювати Дослідницька служба Верховної Ради України. До того ж, якщо прийняти пропозицію щодо проведення нею попереднього аналізу (до розробки законопроекту) проблеми, яка потребує законодавчого врегулювання, то стадія експертизи законопроекту уже не потребуватиме значних витрат людського і часового ресурсу (пункт 1.1.2.).

Крім того, необхідно передбачити у Регламенті ВРУ обов'язковість урахування результатів такої експертизи проектів законів головним комітетом при розгляді законопроекту та прийнятті рішення стосовно подальшої роботи над ним.

Щодо експертизи законопроектів стосовно відповідності Конституції України варто зазначити таке.

Згідно з Додатком до Постанови Верховної Ради України від 29 серпня 2019 року № 19-ІХ «Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України дев'ятого скликання» питання оцінки відповідності законопроектів та проектів інших актів Верховної Ради України Конституції України віднесено до повноважень Комітету 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). Але, водночас 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).

Тому, з метою запобігання прийняттю Парламентом актів, які потім можуть бути визнані КСУ неконституційними, потрібно внести зміни до Регламенту ВРУ, передбачивши необхідність обов'язкового направлення законопроектів та проектів інших актів Верховної Ради України до комітету, до предмета відання якого належать питання конституційного права, для оцінки відповідності Конституції України. Встановити заборону щодо включення до тижневого порядку денного та розгляду народними депутатами на пленарному засіданні ВРУ законопроектів, інших актів без висновку цього комітету ВРУ щодо їх відповідності КУ.

Також у Регламенті ВРУ можна встановити обов'язкове проведення експертизи законопроектів та проектів інших актів Верховної Ради України щодо відповідності КУ Головним юридичним управлінням Апарату ВРУ ще на стадії попереднього розгляду таких проектів стосовно доцільності включення їх до порядку денного сесії Верховної Ради. Адже, фактично, зазначене управління здійснює таку експертизу проектів і нині в рамках загальної експертизи та вказує про це у своїх зауваженнях до відповідного проекту, але перед другим читанням.

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

Недоліком запропонованих шляхів вирішення питання проведення комплексної експертизи законопроектів є необхідність збільшення штату

відповідних структурних підрозділів Апарату ВРУ (матеріальних витрат) з метою залучення вузькопрофільних фахівців зі сфери економіки, торгівлі, фінансів, міжнародного права тощо.

Перевагою є те, що усі структурні підрозділи створені, працюють і мають досвід експертної роботи, а також - можливість повернення внесеного законопроекту, проекту іншого акта, який не відповідає КУ, суб'єкту права законодавчої ініціативи без його включення до порядку денного сесії та розгляду на пленарному засіданні Верховної Ради.

1.3.2. Проблеми співпраці головного комітету з іншими комітетами ВРУ, профільними міністерствами, іншими ЦОВВ у процесі попереднього розгляду законопроектів

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

Задля цього у Регламенті ВРУ, Законі України «Про комітети Верховної Ради України», «Про Кабінет Міністрів України», «Про центральні органи виконавчої влади» слід передбачити:

- обов'язковість надання висновків усіма комітетами, яким доручено роботу з підготовки цього документа, комітету, який відповідно до предметів відання комітетів визначається головним з підготовки і попереднього розгляду законопроекту, проекту іншого акта;

- строки надання таких висновків головному комітету;

- порядок організації та проведення головним комітетом узгоджувальних процедур (спільних засідань комітетів, нарад фахівців секретаріатів комітетів) у разі розбіжностей висновку головного комітету та висновків інших комітетів, що розглядають законопроект, проект іншого акта, стосовно подальшої роботи над ним з обов'язковим залученням представників ПУ або КМУ (чи за його

дорученням міністерств, інших центральних органів виконавчої влади) у разі, якщо вони є суб'єктами внесення ініціативи;

- обов'язкове залучення головним комітетом під час опрацювання до другого читання проекту закону фахівців міністерств, інших ЦОВВ, Кабінету Міністрів України, які були розробниками урядового законопроекту, або працівники відповідних структурних підрозділів Офісу Президента України і Кабінету Міністрів України - розробників законопроекту, з метою уникнення ситуацій, коли зміст підготовленого до другого читання проекту закону суттєво відрізняється від тієї законодавчої моделі, яка була сконструйована розробником.

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). Запроваджувати це варто поступово, враховуючи спроможність урядових структур:

- спочатку щодо законопроектів, включених у план роботи на сесію;
- щодо інших законопроектів - за запитом комітетів;
- після подолання проблеми «законодавчого спаму» 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 (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 прийняття законопроектів у першому читанні

1.4.1. Проблеми розгляду законопроектів, визначених Президентом як невідкладні

Відповідно до Конституції України Президент має спеціальне право визначати деякі законопроекти, які ним 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;

- у разі якщо на розгляді ВРУ уже знаходяться такі законопроекти, передбачити необхідність зазначення Президентом України у супровідному листі, яким направляється проект закону до Верховної Ради, пріоритетність їхнього розгляду;

- важелі впливу Президента на Парламент у випадку, якщо він не дотримується визначених строків розгляду невідкладних законопроектів, наприклад, право вимагати скликання позачергової сесії Верховної Ради України відповідно до частини другої статті 83 Конституції України.

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

Потребує перегляду порядок застосування Парламентом повної процедури розгляду законопроекту, який нині залежить від формальної кількості статей (пунктів) у такому документі.

Логічним видається застосування такої процедури залежно від важливості предмету регулювання законопроекту чи фактичного обсягу його тексту. Обов'язково повинен розглядатися за повною процедурою законопроект, який є первинним законодавчим актом.

Загалом же, Парламенту потрібно змінювати практику розгляду законопроектів за скороченою процедурою. За загальним правилом, проект закону повинен розглядатися за повною процедурою, а скорочена процедура має стати винятком із цього правила.

Рішення про необхідність застосування Парламентом скороченої процедури розгляду законопроекту може приймати головний комітет та 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 будь-яких обмежень щодо подання народними депутатами України пропозицій та поправок до законопроектів, а головний комітет не вправі, наприклад, не відображати в таблиці до другого читання неконструктивні, нелогічні пропозиції (поправки), ті, в яких не вірно зазначено їхнє місце в законопроекті чи які подані до статей, частин, абзаців (пунктів, підпунктів) проекту, які відсутні в проекті. У зв'язку з цим доцільно надати право головному комітету не враховувати такі пропозиції чи поправки, а відображати їх, наприклад, з позначкою «помилково».

У свою чергу, структурний підрозділ Апарату ВРУ, який здійснює моніторинг роботи народних депутатів, проводить також моніторинг поданих депутатом пропозицій (поправок) до проектів законів, повинен враховувати кількість пропозицій з позначкою «помилково» та відображати відповідну інформацію у відкритому доступі на офіційному порталі ВРУ. Це дасть можливість громадській спільноті оцінювати роботу народного обранця не за загальною кількістю поданих пропозицій (поправок), а за кількістю дієвих пропозицій.

З іншого боку, наділення головного комітету таким правом покращить якість пропозицій (поправок), які подає народний депутат, зменшить «поправочний спам», що, в свою чергу, сприятиме скороченню строків підготовки законопроектів до другого читання.

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

1.6.1. Недотримання часових строків розгляду та прийняття 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 прийняття законопроектів, проектів інших актів, установлених цим Регламентом. Результати моніторингу слід публікувати на офіційному порталі 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 та стануть підґрунтям для їх зміни у разі потреби.

Також необхідно припинити практику необґрунтованого скорочення строків подання поправок і пропозицій. Слід передбачити можливість скорочення строків подання поправок і пропозицій, як виключення, щодо тих законопроектів, які дійсно потребують термінового прийняття у зв'язку з необхідністю забезпечення національної безпеки держави, виконання взятих міжнародних зобов'язань чи попередження (подолання) надзвичайних ситуацій.

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

Незворотність європейського та євроатлантичного курсу України закріплено в Основному Законі.

Зважаючи на ухвалене 23 червня 2022 року Європейською радою рішення про надання Україні статусу кандидата на членство в Європейському Союзі, нашій державі необхідно удосконалити своє законодавство, адаптувати законодавство України до права Європейського Союзу (*acquis EC*).

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

У зв'язку з зазначеним, вбачається доцільним передбачити в Регламенті ВРУ:

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

Наприклад, щодо євроінтеграційних законопроектів можна запровадити механізм за яким такі проекти не потребуватимуть включення до порядку денного сесії та можуть бути прийняті в цілому під час першого читання, якщо:

- 1) до них додано таблицю відповідності законодавчої ініціативи конкретним положенням акта Європейського Союзу;
- 2) вони подані КМУ як євроінтеграційні або у разі якщо подані іншими суб'єктами права законодавчої ініціативи, наявний висновок КМУ про відповідність чинним зобов'язанням України у сфері євроінтеграції;
- 3) наявний висновок Комітету ВРУ з питань інтеграції України до Європейського Союзу про відповідність чинним

зобов'язанням України у сфері євроінтеграції; 4) наданий висновок профільного комітету з рекомендацією ВРУ прийняти законопроект у першому читанні за основу та в цілому; 5) немає зауважень за результатами юридичної експертизи, проведеної в Апараті ВРУ.

У разі невідповідності одному або декільком зазначеним критеріям, профільний комітет ВРУ має право внести доопрацьований законопроект. Такий законопроект проходить ті ж стадії експертизи, що передбачені для первинного внесення законодавчої ініціативи (КМУ, Комітет з питань інтеграції України до Європейського Союзу, юридична експертиза в Апараті ВРУ).

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

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

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

Ситуація щодо голосування народним депутатом України на пленарному засіданні Верховної Ради України замість іншого народного депутата України покращилася після введення кримінальної відповідальності (стаття 364-2 Кримінального кодексу України)¹⁴ та удосконалення деяких вимог Регламенту

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

ВРУ. Однак, керівництво Парламенту має забезпечити запобігання неособистому голосуванню народних депутатів при ухваленні законодавчих актів за допомогою технічних засобів.

1.6.4. Низький відсоток прийнятих Парламентом урядових законопроектів в цілому

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

Визначення у Програмі діяльності Кабінету Міністрів України конкретних законопроектів, які мають бути розроблені Урядом (пункт 1.1.4.), обов'язкова розробка КМУ концепції закону, «зелених» та «білих» книг політик (пункт 1.1.3.), презентація їх широкому загалу та обговорення як із громадськістю, так із парламентарями, обов'язкове залучення головним комітетом під час підготовки і попереднього розгляду проекту закону фахівців міністерств, інших ЦОВВ, Кабінету Міністрів України, які були розробниками урядового законопроекту (пункт 1.3.2.), забезпечать більш тісну співпрацю Парламенту і КМУ та сприятимуть прийняттю урядових законопроектів ВРУ.

Окрім того, потрібно внести доповнення до ЗУ «Про комітети Верховної Ради України» щодо визначення постійних комітетів ВРУ та встановлення обмеження їхньої 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 ЗУ «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 у 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 із шляхів вирішення 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 здійснити найближчим часом, оскільки Конституція України не може бути змінена в умовах воєнного стану (частина друга статті 157 Основного Закону).

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

Передбачити маркування урядових та президентських законопроектів під час реєстрації, використовуючи позначення «У» і «П» для законопроектів, внесених, відповідно КМУ чи Президентом, а не номер альтернативності.

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

1.6.5. Неврегульованість питання про кількість голосів для прийняття законопроектів у другому читанні, якщо у Конституції України передбачені інші правила прийняття законів з таких питань

За Конституцією України, прийняття 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 дві третини голосів від конституційного складу Верховної Ради України (стаття 20). При цьому, Регламент ВРУ не містить приписів, що регулюють порядок розгляду та прийняття таких законів.

Тому, вбачається доцільним внести зміни до Регламенту ВРУ та визначити кількість голосів від конституційного складу Верховної Ради України, необхідних для прийняття зазначених законів у першому й другому читаннях, а також для прийняття рішень Верховної Ради з процедурних питань під час їхнього розгляду (за загальним правилом, рішення ВРУ з процедурних питань приймаються відразу після скороченого обговорення однією третьиною голосів народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради (стаття 49 Регламенту ВРУ).

Глава 1.7. Розгляд та прийняття законопроектів у третьому читанні

1.7.1. Суперечлива практика розгляду та прийняття законопроектів у третьому читанні

Розгляд законопроекту у третьому читанні – єдина регламентована парламентська процедура, яка дозволяє внесення виправлень, уточнень, усунення помилок, суперечностей у тексті законопроекту, а також узгодження між собою структурних частин прийнятого у другому читанні проекту закону.

Однак, парламент нехтує третім читанням законопроекту та запровадив нерегламентовану й сумнівну з точки зору конституційності практику техніко-юридичного редагування тексту прийнятого ВРУ закону.

Глава 1.8. Підписання законів Головою ВРУ. Підготовка прийнятих законів до направлення на підпис Президенту України

1.8.1. Підписання законів Головою ВРУ

За Конституцією України Голова Верховної Ради України підписує акти, прийняті Верховною Радою України (пункт 3 частини другої статті 88). Це положення конкретизовано в статті 78 Регламенту ВРУ та встановлено, що цим Голова ВРУ засвідчує відповідність їх змісту прийнятими рішеннями (пункт 3 частини першої).

У цьому контексті видається цілком логічним розміщувати на офіційному порталі ВРУ, на сторінці відповідного законопроекту, підписаний Головою ВРУ закон у відкритому доступі.

Водночас, задля запобігання затягуванню процесу підписання прийнятого закону Головою ВРУ, можливо передбачити, що Голова ВРУ підписує закон не пізніше як через 7 календарних днів з дня, наступного за днем прийняття закону Парламентом, та невідкладно направляє його на підпис Президенту.

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

У Регламенті ВРУ відсутні і визначення техніко-юридичного редагування тексту прийнятого ВРУ закону, і порядок та методологія редагування, і органи ВРУ чи структурні підрозділи Апарату ВРУ, які вповноважені його здійснювати. Правова невизначеність цих питань призводить до зміни закону без будь-якого голосування, що є неприпустимим у правовій державі.

Водночас виникає питання щодо конституційності здійснення структурними підрозділами Апарату ВРУ техніко-юридичного редагування тексту закону після його прийняття Парламентом, адже єдиний орган, який уповноважений приймати закони, прийняв такий закон у редакції, яка існувала

до редагування. Фактично, народні депутати голосували не за той текст закону, який підписує Голова ВРУ і Президент.

Тому практика техніко-юридичного редагування тексту прийнятого ВРУ закону потребує законодавчого регулювання або відмови від такої практики.

До того ж, дотримання Парламентом процедури трьох читань розгляду законопроектів не призвело б до необхідності техніко-юридичного редагування уже прийнятих законів.

Глава 1.9. Підписання законів Президентом України. Застосування вето.

1.9.1. Практика порушення Президентом України положень Конституції України щодо підписання законів

Вирішити питання щодо попередження порушення Президентом України положень Конституції України стосовно підписання законів можливо шляхом внесення змін до Основного Закону.

Зокрема, потрібно:

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

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

Сприятиме забезпеченню дотримання ПУ строків підписання законів і визначення представника Офісу ПУ (допоміжного органу), який

супроводжуватиме відповідний законопроект на всіх стадіях його розгляду в Парламенті.

1.9.2. Удосконалення процедури застосування вето Президентом

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

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

Також, зважаючи на особливу правову природу закону про Державний бюджет України, необхідно встановити, що вето ПУ до цього закону не застосовується. Такий припис, наприклад, міститься у Конституції Франції.¹⁵

Окрім того, слід встановити, що у разі, якщо вето Президента подолано Парламентом, то не пізніше як через 5 днів, з дня наступного за днем подолання вето, такий закон має бути офіційно оприлюднений. У разі, якщо ПУ не підписав такий закон у визначений строк, він офіційно оприлюднюється Головою ВРУ за підписом останнього.

Глава 1.10. Опублікування законів та набрання ними чинності

¹⁵ Конституція Французької Республіки (з передмовою Володимира Шаповала) / В.М. Шаповал – К.: Москаленко О.М., 2018. – с. 56. С. 11.

1.10.1. Неврегульованість питання часу набрання чинності законом, якщо у ньому використовується конструкція «цей Закон набирає чинності з дня його опублікування»

Урегулювання питання набрання чинності законом

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

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

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

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

Глава 1.11. Моніторинг і парламентський контроль щодо реалізації законів

1.11.1. Відсутність правового регулювання процесу систематичного моніторингу та контролю застосування законів

відповідними суб'єктами публічної адміністрації з боку Парламенту, комітетів ВРУ

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

Задля цього можливо створити в секретаріатах комітетів або Апараті ВРУ структурні підрозділи відповідальні за моніторинг законів або залучити до цієї роботи юридичне управління Апарату ВРУ та/або Дослідницьку службу ВРУ.

Окрім того, на законодавчому рівні визначити повноваження міністерств щодо підготовки звітів з юридичного моніторингу в установлені строки згідно методології, затвердженої КМУ, та передбачити надання їх відповідним комітетам ВРУ.

У свою чергу, встановити порядок розгляду комітетами звітів юридичного моніторингу проведеного міністерствами та організації комітетських слухань щодо аналізу практики застосування і ефективності виконання законів.

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

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

1.12.1. Суперечливий порядок прийняття комплексних змін до Конституції, які одночасно передбачають внесення змін як до «захищених», так і «незахищених» розділів Конституції, а також прийняття Конституції України 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»), та до розділів, зазначених у частині першій статті 156 Конституції («захищених розділів»), через прийняття окремих законів про внесення змін до Конституції відповідно до положень Розділу XIII Конституції України, у Регламенті ВРУ потрібно передбачити таке.

Суб'єкт ініціювання змін до Конституції одночасно подає два окремих (але змістовно пов'язаних) законопроекти про внесення змін до Конституції України. Кожен із законопроектів окремо розглядається та ухвалюється Парламентом відповідно до положень статей 155, 156 і 159 Конституції, а законопроект, який передбачає внесення змін до Розділів I, III, XIII, прийнятий 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 неприйняття Парламентом чи незатвердження всеукраїнським референдумом одного з них, інший, пов'язаний з ним, не набирає чинності.

Окрім того, в КУ необхідно передбачити можливість внесення змін до неї через прийняття Конституції України в новій редакції. Хоча такий закон викладе юридичне тіло Конституції України 1996 року в новій текстуальній редакції, він все одно вважатиметься законом про внесення змін до Конституції України, 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 прийняти закон про внесення змін до Конституції України, який потім затверджується на всеукраїнському референдумі.

Також потрібно скасувати наступний конституційний контроль щодо законів про внесення змін до Конституції чи прийняття Конституції в новій редакції після їх затвердження на всеукраїнському референдумі. Обов'язковий

попередній контроль за такими законопроектами передбачити на стадії після їх прийняття Парламентом та перед винесенням їх на всеукраїнський референдум.

1.12.2. Проблема попереднього конституційного контролю законопроекту про внесення змін до Конституції з боку КСУ та суперечність практики реагування на юридичну позицію КСУ з боку ВРУ

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

А також встановити, що висновок Конституційного Суду України щодо відповідності законопроекту про внесення змін до КУ вимогам статей 157 і 158 КУ надається КСУ після попереднього схвалення такого законопроекту більшістю від конституційного складу Верховної Ради України. Цей висновок має рекомендаційний характер.

1.12.3. Негативні наслідки ініціювання точкових змін до Конституції

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 урівноважувати та удосконалювати її задля утвердження європейських стандартів демократичного врядування. Тому, розробленню законопроекту про внесення змін до КУ має обов'язково передувати розробка й обговорення з

експертною спільнотою та громадянським суспільством концепції конституційної реформи. Законопроекти про внесення змін до КУ 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 КУ 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 КСУ щодо тлумачення словосполучення «наступна чергова сесія ВРУ» статті 155 Конституції України

З метою забезпечення ясності й чіткості правової норми та уникнення необхідності тлумачення положень КУ Конституційним Судом, до Основного Закону потрібно внести зміни та передбачити, що Парламент приймає конституційний закон у незмінній редакції на двох послідовних чергових сесіях ВРУ не раніше, ніж через шість місяців і не пізніше, ніж через дванадцять місяців з дня попереднього схвалення такого конституційного законопроекту, щоразу двома третинами голосів народних депутатів від конституційного складу Парламенту.

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

1.12.5. Питання правової природи закону про внесення змін до Конституції України. Суперечність практики наступного конституційного

контролю з боку КСУ щодо закону про внесення змін до Конституції України

Конституційний Суд має виступати реальним гарантом Конституції та арбітром між вищими органами державної влади, а тому КСУ повинен здійснювати як попередній, так і наступний конституційний контроль у випадках, передбачених Конституцією. Обсяг і межі конституційного контролю КСУ мають визначатися Конституцією України 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 України (юридичним тілом Конституції).

Будь-які зміни до Конституції України повинні бути ухвалені відповідно до юридично визначених та 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.

Крім того, в Конституції обов'язково потрібно встановити кількість голосів суддів КСУ, необхідну для ухвалення будь-якого рішення КСУ, а також кількість суддів для повноважності КСУ щодо розгляду справ.

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

1.13.1 Нечіткість кола питань, які є предметом нормативного регулювання постанов ВРУ. Відсутність розмежування у Регламенті ВРУ порядку прийняття постанов ВРУ нормативного та ненормативного характеру

До Регламенту ВРУ необхідно внести зміни та визначити коло питань, які можуть бути предметом нормативного регулювання постанов ВРУ, встановити порядок прийняття 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. Та й за структурою наприклад, Закон України «Про затвердження Указу Президента України «Про введення воєнного стану в Україні»¹⁶ відповідає структурі постанови ВРУ, адже містить постановляючу частину, пункти, а не статті.

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

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

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

¹⁶Закон України «Про затвердження Указу Президента України «Про введення воєнного стану в Україні»
URL <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2102-20#Text>

З метою забезпечення чіткості й ясності правової норми, в указі Президента про введення воєнного стану необхідно конкретно зазначати ті конституційні права і свободи людини і громадянина, які можуть обмежуватися (а не лише їхній постатейний перелік), визначати 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, та розгляду термінових питань, пов'язаних із воєнним станом

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

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

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

Зокрема, в законодавчих актах потрібно передбачити можливість здійснення роботи у період дії воєнного стану тимчасовими спеціальними, тимчасовими слідчими комісіями ВРУ у формі засідань, які можуть проводитися у режимі відеоконференції. Нині така норма є щодо роботи комітетів (пункт 4 Прикінцевих положень Закону України «Про комітети Верховної Ради України).

Також необхідно встановити в Регламенті ВРУ можливість проведення пленарних засідань ВРУ, у період дії воєнного стану, в іншому місці, аніж зал пленарних засідань та порядок розгляду питань й прийняття 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»¹⁷ щодо заборони зміни виборчих законів в умовах надзвичайного стану (стаття 21) потребує встановлення винятку. Так, у разі введення надзвичайного стану в Україні або в окремих її місцевостях після припинення дії воєнного стану та деокупації тимчасово окупованих територій, обов'язково виникне необхідність визначити специфіку проведення виборів на звільнених територіях у майбутньому та передбачити проведення виборів до органів місцевого самоврядування після ліквідації військово-цивільних адміністрацій.

Розділ 2. ПРОБЛЕМИ ЯКОСТІ ЗАКОНІВ

Глава 2.1. Первинні законодавчі акти¹⁸

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

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

¹⁷ Закон України «Про правовий режим надзвичайного стану» URL <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1550-14#Text>

¹⁸ В цьому документі словосполучення «первинні законодавчі акти» використовується у значенні законів, які вперше приймаються Верховною Радою України

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

В цілому, позитивно видається ідея закріплення в проекті 5707 положень, які регламентують певні вимоги до НПА, зокрема, щодо змісту, структури, мови, стилю, назви, реквізитів. Також у вказаному проекті 5707 зазначається положення щодо нумерації елементів закону. Корисним і доречним є регламентація виділення абзаців.

Отже, є надія, що в подальшому, з урахуванням в тому числі, положень проекту 5707, майбутні закони будуть якісними і ефективними.

Водночас, видається очевидним, що відповідна сфера все ще потребує чималого доопрацювання, вироблення і законодавчого закріплення основних засад законотворення і підвищення якості законів.

Перспективною вбачається ідея прийняття, наприклад, Міністерством юстиції України (або ВРУ) оновленого документа стосовно підготовки проектів законів. Відповідний документ має запровадити єдині методологічні підходи проектування законодавчих актів, з урахуванням положень проекту 5707, стандартів Європейського Союзу, а також пропозицій наданих у Білій книзі законодавчого процесу і Концепції Парламентської реформи 2030¹⁹.

Українська законотворчість потребує своєї енциклопедії з проектування законодавчих актів.

¹⁹ Концепція парламентської реформи «Україна після перемоги» Бачення України 2030 URL: <https://pravo.org.ua/vision-ukraine/kontsepsiya-parlamentskoyi-reformy-ukrayina-pislya-peremogy-bachennya-ukrayiny-2030/>

Стосовно формування структури і змісту закону, насамперед, має бути закріплений фундаментальний принцип – *нормативні положення проекту закону викладаються відповідно до правил і законів логіки*.

Єдині методологічні засади мають передбачати, що *назва закону* є його офіційною частиною. Поміж відповідного дотримання нормопроектувальних засад, такий підхід потенційно забезпечує і вирішує питання чинних, але недіючих законів (в тому числі див. пункт 2.1.5 Білої книги). Як приклад, Закон України «Про зупинення спаду сільськогосподарського виробництва та продовольче забезпечення країни у 1997-1998 роках»²⁰.

Текст не містить приміток щодо його дії в часі, втім з назви є очевидним його тимчасовий характер. І водночас на сайті ВРУ міститься інформація про його чинність.

Важливо відмітити, що у назвах законодавець має уникати строковості дії закону. Якщо в положеннях закону (в тому числі й назві) визначений строк його дії, в такому випадку необхідність приймати окремий закон про втрату чинності втрачається.

У такому випадку Апарат ВРУ автоматично має внести зміни (на офіційному порталі ВРУ) щодо втрати чинності такого (строкового) закону.

Очевидно, що винятком в такій ситуації є закони про державний бюджет на відповідні роки.

Назва закону не повинна містити оціночних термінів та понять. Вбачається доцільним виписувати лаконічні назви законопроектів. У разі прийняття, набрання законом чинності і подальшого правозастосування

²⁰ 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>

лаконічна назва законодавчого акта «спрощує життя» усім, кого такий законодавчий акт стосується.

Має дотримуватися уніфікована форма частини закону, яка міститься після назви і перед початком першого розділу. Як приклад, дуже часто вживається словосполучення «*Верховна Рада постановляє*», а є приклади, коли зазначається преамбула і основний зміст.

Варіант

- «Верховна Рада України постановляє:

1. Затвердити Регламент Верховної Ради України (додається)

Необґрунтованим виглядає дієслово «постановляє», тим більше, якщо воно використовується у законі, крім того, подальше невикористання даного дієслова, однозначно, буде відповідати принципу дерадянізації законотворчості в Україні.

Аналогічна вимога може бути застосована і до законів, якими вносяться зміни, як приклад:

Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення ефективної реалізації парламентського контролю»²¹.

Верховна Рада України постановляє:

I. Внести зміни до таких законів України:

...

Змістовного навантаження дієслово «постановляє» не містить і в таких випадках.

²¹ 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>

Після назви закону, коли є необхідність стисло роз'яснити мету і мотиви прийняття закону, має визначатися вступна частина – *преамбула*.

Враховуючи, що преамбула може містити мету, мотиви, в цілому, визначати дух закону – за таких умов, дискусійним вбачається питання, чи повинна преамбула мати нормативне значення.

Варіант.

За практикою законодавця преамбула розташовується між назвою закону і основною частиною (розділ перший, стаття перша). В такому випадку видається сумнівним наділення преамбули нормативним змістом.

Виникає питання, чи може, як приклад, така преамбула Закону України «Про співробітництво територіальних громад»²² мати нормативний характер:

Цей Закон визначає організаційно-правові засади співробітництва територіальних громад, принципи, форми, механізми такого співробітництва, його стимулювання, фінансування та контролю.

І власне законодавча практика склалася таким чином, що у преамбулі зазначаються подібні положення. Тому якщо законодавець закладає нормативне навантаження в преамбулу, тоді відповідне положення необхідно зазначати в статті 1 закону.

Стаття 1. Призначення Кодексу адміністративного судочинства України

1. Кодекс адміністративного судочинства України визначає юрисдикцію та повноваження адміністративних судів, встановлює порядок здійснення судочинства в адміністративних судах.²³

²² Закон України «Про співробітництво територіальних громад» URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18#Text>

²³ Кодекс адміністративного судочинства України URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>

Також в цьому контексті доцільно уникати дублювання преамбулою назви закону. Більш того, є приклади, коли назва закону довше і майже повністю дублює текст преамбули.

Варіант.

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»²⁴.

Основна частина закону.

Варто зауважити, що статті 27 «Структура НПА» і 30 «Позначення структурних елементів нормативно-правового акта» проекту 5707, перераховують структурні елементи законів, зокрема, розділи, підрозділи, глави, параграфи, підрозділи параграфів.

Втім в такій конструкції не вистачає певного доповнення і роз'яснення, в яких випадках і порядку має застосовуватися той або інший елемент.

²⁴ 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» URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/10/97-%D0%B2%D1%80#Text>

Крім того, доцільно акцентувати на необхідності законодавчого визначення, що таке *розділ, підрозділ, глава, стаття, пункт, підпункт закону*. Що є первинним і основним елементом закону. Для подальшої законотворчої роботи врахування таких деталей має позитивно вплинути на якість і ефективність законів.

Варіант.

Статті закону як основні його структурні елементи являють собою відносно самостійні логіко-юридичні утворення в межах глав або ж закону в цілому і містять завершені нормативні положення в певній сфері суспільних відносин.

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

Первинною структурною одиницею закону є пункт (підпункт).

Також 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 необхідності прикінцеві та перехідні положення (пункт 2.1.3 Білої книги) – за потреби, інші елементи.

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

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

Неприйнятним є включення в одну статтю у вигляді різних частин взаємовиключних норм.

Не рекомендується змішувати викладення матеріальних та процесуальних норм у одній статті.

Структурні елементи статті, по можливості, мають бути викладені одним реченням, без зайвого перевантаження підрядними реченнями і займенниками. Необхідно уникати прислівникових і дієприслівникових оборотів.

У випадках неможливості (наприклад, через громіздкість) викласти статтю одним реченням, відповідні положення бажано надати в окремих частинах статті. Головною умовою є завершене нормативне положення.

Між статтями, пунктами, підпунктами, абзацами необхідно дотримуватись логічного зв'язку і єдиного внутрішнього змісту.

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

Стосовно додатків.

Проект 5707 у статті 35 передбачає відповідний елемент і врегульовує питання щодо додатку НПА. Стосовно співвідношення тіла закону і додатку передбачається, що додаток до НПА є його невід'ємною частиною та має таку саму юридичну силу, як і відповідний акт.

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

В межах цієї частини роботи доцільно актуалізувати питання системи і класифікації законів. В цьому контексті проект 5707 передбачає, що до системи НПА входять Конституція, закони і кодекси.

Водночас, цілком обґрунтованим вбачається необхідність окремої класифікації законів:

конституційні, органічні, звичайні

Конституційними законами вважатимуться акти щодо внесення змін та доповнень до Конституції України. Органічними законами пропонується

визначити закони, на які є прямі посилання в Конституції України, і нормативна стабільність яких є особливо важливою для розвитку держави та суспільства, звичайні закони ухвалюються з інших питань, передбачених Конституцією.

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

Вирішення цієї проблеми носить комплексний характер і пропозиції щодо її вирішення вже зазначені у пункті 2.1.1, а також викладені у тексті Білої книги.

2.1.3. Проблеми формулювання прикінцевих та перехідних положень законів

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

Законодавцем має дотримуватися нормопроектувальна вимога – чітке розділення прикінцевих і перехідних положень. Недопустимим вбачається поєднання в одному розділі прикінцевих і перехідних положень (Розділ X Закону України «Про медіа»).

Важливо звернути увагу, що чинний Регламент ВРУ поняття «прикінцеві положення» взагалі не передбачає, а термін «перехідні положення» закріплені тільки у частині восьмій статті 90 Регламенту – а саме, як структурний елемент законопроекту, в якому мають викладатися зміни до інших законів після його прийняття.

Тому ідея, в цілому, законодавчого визначення вказаних термінів, зокрема, у проекті 5707 (статті 27, 33-34), і їх регламентація видається позитивною.

Зокрема, стаття 33 проекту 5707 передбачає:

1. Прикінцеві положення розміщуються в кінці нормативно-правового акта і можуть містити:

1) порядок набрання чинності таким актом або його окремими положеннями;

2) перелік нормативно-правових актів або їх окремих положень, що втрачають чинність;

3) зміни, що вносяться до інших нормативно-правових актів.

2. У разі потреби прикінцеві положення можуть містити доручення, пов'язані з набранням чинності нормативно-правовим актом.

3. Прикінцеві положення не можуть містити норм, що не є предметом правового регулювання цього нормативно-правового акта.

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

Також задля змістовного наповнення необхідно додати положення, відповідно до якого **«У разі потреби прикінцеві положення можуть містити строки виконання норм та суб'єктів їх виконання»**.

Стаття 34 Проекту 5707 (Перехідні положення), закріплюючи підстави для включення у НПА перехідних положень, *потребує доповнення щодо визначення продовження тривання або зміни правовідносин у зв'язку з ухваленням нового НПА.*

До прикладу, законом змінюється порядок призначення на певні посади, відтак в перехідних положеннях необхідно визначити, що відбувається з тими,

хто займає ці посади на момент набуття законом чинності – продовжують виконувати повноваження, всі звільняються, а потім призначаються знову (за згодою, у строки і порядок визначений законодавством), проходять переатестацію тощо.

Водночас, право на життя має ідея, щоб вимоги до структури закону, в тому числі, стосовно елементів, послідовності, змістовності викладення прикінцевих та перехідних положень закріпити у Регламенті Парламенту.

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.

Варіант.

Позначення і терміни, які не вживалися раніше в нормативних актах, пояснюються в їх текстах (описова диспозиція) або відокремлюються в дужках після визначення терміну.

Водночас, Проект 5707 містить положення щодо створення Єдиного глосарію правових термінів.

Правила наповнення, зберігання та обробки Єдиного глосарію правових термінів мають встановлюватися Кабінетом Міністрів України.

2.1.5. Чинність недіючих законів.

На сьогодні сформована ситуація, коли формально чинними залишається чимала кількість фактично недіючих законів (Наприклад, Закон України «Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в

народному господарстві» від 17.10.1990 р. № 400-ХІІ²⁵). При цьому до них періодично вносяться зміни, однак основний масив положень таких законів не застосовуються на практиці та не можуть адекватно регулювати сучасний розвиток суспільних відносин в Україні.

Можливо саме ця проблеми має вирішитися завдяки штучному інтелекту...

Варіант.

Посилення аналізу реалізації законодавства і, в цілому, актуалізація роботи як Апарату ВРУ, так і Міністерства юстиції України щодо виявлення недіючих законів.

Крім того, завдяки аналізу судової практики мають визначатися закони або певні положення законів, які фактично не діють.

Ця проблематика може бути вирішена завдяки цілому комплексу заходів із залученням всієї юридичної спільноти. Ціла низка професійних юридичних інституцій (як практики, так і теоретики) періодично публікують матеріали щодо аналізу законодавства, судової практики тощо. Якщо до цього процесу додати належне адміністрування з метою об'єднання зусиль, проблема може бути суттєво зменшена.

Варіант.

Міністерство юстиції України (підрозділ Апарату ВРУ) створює портал/спеціальний розділ на сайті, в який професійні юридичні інституції

²⁵ Закон України «Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві» URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/400-12#Text>

(насамперед, органи публічної влади) направляють інформацію щодо фактів недіючого законодавства.

Має бути розроблений цілий механізм щодо черги, часу, коли, хто подає таку інформацію.

У відповідному органі (установі, організації) визначається особа, яка узагальнює таку інформацію і передає її до визначеного у Апараті ВРУ підрозділу для подальшого опрацювання і внесення змін.

Варіант.

Актуалізація громадського моніторингу. Посилення взаємодії з громадянським суспільством щодо надання експертизи законодавства

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

В Чехії для сприяння і спрямування законотворчого процесу працює спеціалізовану ІТ-платформу ODok24. Ця інформаційна система дає змогу обмінюватися законодавчими й незаконодавчими документами між міністерствами, іншими центральними органами державного управління, парламенту, президента республіки. Вона також слугує як законодавча довідка, яка надає технічну й професійну допомогу у створенні, обговоренні й затвердженні проектів законодавчих актів.

За інформацією Апарату Верховної Ради України набрання чинності законом «Про дерадянізацію законодавства України»²⁶ також зробило свій внесок щодо фільтрації недіючого законодавства.

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

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

Як проблема, так і її вирішення, великою мірою, лежить в політичній площині. За умови професійного і добросовісного виконання своїх обов'язків усіма суб'єктами, які залучені до розробки, розгляду і прийняття закону, випадків законодавчого шахрайства або “законодавчої матрьошки” не має бути.

Варіант.

Застосування санкцій, суспільне обурення і висвітлення в ЗМІ ініціаторів такого проекту і причетних осіб.

Варіант.

У випадку, якщо законопроектом пропонується внесення змін до законодавчих актів, предметно не пов'язаних між собою, передбачити за певним підрозділом Апарату (визначеною кількістю депутатів, головним або регламентним комітетом, керівництвом ВРУ) інструменти блокування/зупинення такого законопроекту до усунення недоліків.

²⁶ Закон України «Про дерадянізацію законодавства України» URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2215-20#Text>

Глава 2.3. Застосування законодавчих актів

2.3.1. Суперечність поточної практики правового цитування законодавчих актів

Щодо оформлення у списку використаних джерел. Відповідно до ДСТУ 8302:2015²⁷, 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, та дані відповідного джерела, у якому такий закон або акт опубліковано.

Задля уніфікації методологічних підходів і з урахуванням положень проекту 5707 посилання на законодавчі акти доцільно робити з найменшого елемента статті.

Варіант.

Підпункт 1 пункту 4 частини першої ст. 7 (скорочено: п.п. 1, п. 4, ч. 1, ст. 7). Якщо частина не поділяється на абзаци, номер абзацу не називається.

Додатки послідовно нумеруються арабськими цифрами (див. пункт 2.1.1).

ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ

Визначені у Білій книзі пропозиції щодо підвищення якості законодавчих актів певним чином мають забезпечити вирішення проблем передбачених Зеленою книгою законодавчого процесу. Водночас, варто зауважити, що

²⁷ Бібліографічне посилання. Загальні положення та правила складання ДСТУ 8302:2015 URL: <http://lib.pnu.edu.ua/files/dstu-8302-2015.pdf>

вирішення сучасних проблем щодо законодавчого процесу і, в цілому, якості законів має бути досягнуто завдяки комплексному підходу.

Відповідний процес має включати низку заходів, а саме:

- запровадження єдиних методологічних підходів і вимог щодо проектування законів . Відповідний документ може бути виданий у формі закону, постанови ВРУ.

- впровадження дозаконодавчого дослідження проектів законів (досвід Ірландії, Шотландії). Окремий фокус може бути звернений на аналіз судової практики і практики Конституційного Суду України.

- впровадження документів політики («зелених» та «білих» книг) та концепцій законів, які мають чітко роз'яснювати мету проекту і пропонувати шляхи її досягнення.

- підвищення професійної експертизи, саме на стадії проектування і підготовки концепції закону. В цьому аспекті обґрунтованим є подальше залучення наукового, експертного і громадського середовища, і відповідно, посилення дорадчих і експертних органів при парламенті. В Канаді до розробки проекту закону залучаються професійні легісти у складі не більше 100 осіб;

- проектування закону може здійснюватися шляхом складання тесту: 1) мета (закон має бути ефективним способом досягнення мети або вирішення проблеми); 2) узгодженість з Конституцією України, законодавством, в тому числі європейськими стандартами; 3) дотримання вимог техніко-юридичних правил; 4) потенційний вплив закону і яким чином буде виконуватися;

- посилення функціоналу парламентського апарату (секретаріату). Створення підрозділу щодо перевірки всіх законопроектів на предмет відповідності нормам Регламенту до офіційної реєстрації.

- підвищення авторитету парламентського службовця і служби в цілому. Ця професія має стати бажаною і привабливою на ринку юридичної праці.

Підвищені вимоги, політична автономність, матеріально-фінансові гарантії мають стати новими засадничими принципами парламентської служби;

- створення системи «сильних» комітетів, на основі відомчості, галузевості і функціональності, з урахуванням структури Уряду;

- підвищення професійності депутатського корпусу і помічників-консультантів народних депутатів. Запровадження курсів підвищення кваліфікації, зокрема, щодо основ законодавчої техніки. Потенційне зобов'язання проходження одним помічником такого навчання один раз на календарний рік.

- формування інституту парламентського післязаконодавчого контролю (як варіант, уряд подає до парламенту звіт про імплементацію закону через три-п'ять років після його прийняття).