

КОНЦЕПЦІЯ РОЗВИТКУ ЗАКОНОДАВЧОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ*

I. Вступна частина

Концепція розвитку законодавчого регулювання діяльності Верховної Ради України (далі – Концепція) має на меті напрацювання пропозицій для удосконалення процедурних питань розгляду та прийняття законопроектів і підвищення інституційної спроможності комітетів Верховної Ради України у законодавчому процесі.

Розробка цієї Концепції також ґрунтується на необхідності врахування Рекомендацій Місії Європейського Парламенту з оцінки потреб, що розроблені з метою підвищення якості українського парламентаризму і викладені у «Доповіді та Дорожній карті щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України», що їх визнано як основу для внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України згідно з Постановою Верховної Ради України від 17 березня 2016 року № 1035-VIII.

З огляду на вітчизняну практику законотворення, розробка Концепції має бути спрямована на запровадження у розвиток традиційних складових законодавчого процесу його інноваційних елементів. Такими, зокрема, є «Біла книга» та відповідні процедури її розгляду, оцінки, обговорення, що втілюють її функціональний аспект, а саме – вибір оптимального варіанта вирішення соціальної проблеми шляхом реалізації законодавчої ідеї. Водночас комплексний підхід має охоплювати усі стадії формування перспективного законодавства з урахуванням оцінки його ефективності: від планування законодавчої діяльності парламенту – до моніторингу стану реалізації ухваленого закону.

У науковій доктрині законотворення сформувався усталений підхід до розуміння того, що законодавчий процес характеризується, насамперед, логічно-послідовною стадійністю, а саме: законодавча ініціатива; попередній розгляд законопроекту головним комітетом; читання законопроекту; промульгація. Кожна стадія складається з чітко визначених положеннями закону відповідних процедур; виключення (за об'єктивних умов або у конкретних випадках) однієї з них не позначається на досягненні цілей законодавчого процесу в цілому.

Зважаючи на усталену думку вчених про те, що сутнісна відмінність понять «законодавчий процес» та «законодавча процедура», з точки зору системного розуміння, є очевидною як співвідношення цілого до його

складової частини, їх належне практичне застосування у нормативно-правових актах має важливе значення.

Оскільки Концепція стосується парламентських процедур, її науково-методологічну основу мають визначати як загальні принципи (науковості, гуманізму, демократизму, гласності, законності та толерантності), так і спеціальні принципи (оперативності, плановості, системної узгодженості, техніко-юридичної досконалості). При цьому Концепція має втілювати аналітично-нормативну модель законодавчого процесу, ключовим елементом якого є логічно побудовані процедури, що забезпечують обґрунтований вибір її оптимального варіанта.

Ключові інноваційні підходи пропонованої Концепції розкриваються через модернізацію законодавчих процедур у контексті запровадження «Білої книги» та їх логічне завершення оцінкою (моніторингом) ефективності ухваленого парламентом закону.

II. Основна частина

«Біла книга» як елемент законотворення

«Біла книга» є доволі поширеним політико-правовим інструментом, який використовують у процесі вироблення концептуальної позиції держави стосовно важливих питань життєдіяльності. Її застосування було започатковано у Великій Британії (1922 р.), згодом, як демократичний засіб публічного обговорення із громадськістю, цей досвід запозичили й інші країни, зокрема США, Канада, Норвегія, Німеччина, Ірландія, а також Європейський Союз.

За усталеною правовою традицією видання білих книг є прерогативою урядів. Такі документи не належать до нормативно-правових актів, тобто мають неофіційний характер, проте у зазначених документах викладається офіційне бачення напрямів розвитку тієї чи іншої сфери суспільних відносин керівництвом країни.

Уряди використовують білі книги, насамперед, для інформування парламентів та громадськості про свої програми діяльності, плани врегулювання відповідних суспільних відносин, а також як засіб запровадження фахових консультацій із певних питань. За допомогою білих книг уряди звітують перед парламентами про свою діяльність. Наприклад, у Норвегії уряд використовує форму «Білої книги» для інформування парламенту про роботу й заплановані заходи у певній галузі.

Таким чином, за функціональним призначенням, білі книги поділяються на: стратегічного або програмного характеру та законопідготовчі.

У Великій Британії «Білу книгу» стратегічного або програмного характеру традиційно називають політичним документом, який уряд адресує

парламенту та громадськості. У ньому викладається програма дій із питань внутрішньої або зовнішньої політики. У Канаді білі книги видаються у формі аналітичної записки, що містить пояснення політики уряду з певного питання державного управління. Такі записки стають додатками до офіційних документів, підготовлених урядом на розгляд парламенту.

За своєю суттю білі книги стратегічного або програмного характеру слугують своєрідним дороговказом формування та розвитку нормативно-правового регулювання суспільних відносин. Законопідготовчі білі книги видаються з метою розробки найважливіших законопроектів, що мають надзвичайне суспільне значення. Вони призначені для широкого інформування громадськості про намір врегулювання певних суспільних відносин. За їх допомогою виявляють основні потреби різних соціальних груп, що визначають інтереси суспільства, а також досліджують їх розвиток та зміни.

Білі книги містять пояснення цілей врегулювання суспільних відносин, всебічне обґрунтування вибору оптимального варіанта розв'язання проблеми, визначають структуру та зміст майбутнього законопроекту. Таким чином, учасники законопідготовчого процесу отримують комплексне уявлення про зміст правових вимог, що підлягають формальному вираженню й нормативному закріпленню, а також про найзручнішу форму правового акта. Процедура підготовки білих книг урядами та їх розгляд у парламентах різних країн має певні відмінності.

У Великій Британії законопідготовча «Біла книга» готується міністерством, до компетенції якого належить відповідний предмет регулювання, та вноситься до парламенту персонально міністром. Зазначена процедура забезпечує основу для проведення консультацій і обговорень положень «Білої книги» із зацікавленими суб'єктами та групами, що дозволяє у майбутньому внести зміни до законопроекту до його офіційного внесення урядом до парламенту.

В інших країнах «Біла книга» готується відповідним відділом міністерства або цільовою групою, призначеною міністром, і містить пропозицію для усіх зацікавлених суб'єктів стосовно надання своїх коментарів до неї. Одночасно профільні парламентські комітети пропонують зміни або вносять пропозиції, після чого документ повертається у міністерство для подальшого обговорення та прийняття остаточного рішення щодо внесення відповідного законопроекту на розгляд парламенту.

У парламенті Норвегії за наслідками обговорення «Білої книги» приймається резолюція або рішення про необхідність підготовки відповідного законопроекту. Уряд Німеччини на підготовчому етапі законодавчого процесу

видає «Білу книгу», що містить конкретні пропозиції стосовно нормативного наповнення законопроекту.

Світову практику використання державами білих книг запроваджено і в Європейському Союзі, який видає білі та зелені книги загальноєвропейського рівня. Зазначені правові акти у системі законодавства ЄС визначаються як «м'які» правові інструменти. Вони не є зобов'язуючими. Як і всі правові акти, що видаються інститутами ЄС, білі книги спрямовані на розвиток європейської інтеграції і, незважаючи на їх консультативний характер, публікуються в «Офіційному віснику Європейського Союзу» в спеціально призначеній для таких актів серії «С» – «Інформація та повідомлення» (Information and Notices).

Відповідно до установчих договорів, правом видавати білі та зелені книги наділені Рада ЄС та Комісія. За своїм функціональним призначенням білі та зелені книги слугують засобом інформування інституцій ЄС, держав-членів та громадськості про програми дій, спрямовані на розвиток тієї чи іншої сфери діяльності ЄС, а також для запровадження процесу консультацій. За їх допомогою інститути ЄС мають можливість здійснити оцінку необхідності, раціональності та ефективності майбутніх рішень.

В ЄС проект законодавчого акта має назву «законодавча пропозиція». У процесі розробки законодавчих пропозицій білі та зелені книги виконують функцію підготовчих актів. Створення документів у формі «Білої книги», як правило, ініціює Європейська Рада, яка пропонує Раді ЄС або Комісії розробити відповідну програму дій. Програма має бути обов'язково спрямована на досягнення цілей ЄС, зазначених в установчих договорах.

Програми дій у формі «Зеленої книги» видаються за власною ініціативою Радою ЄС або Комісією. Такі програми спрямовані на вирішення питань адміністративно-організаційного характеру, зокрема удосконалення діяльності інститутів, органів та установ ЄС. Найчастіше вони слугують загальними настановами стосовно діяльності інституцій Союзу.

Результати аналізу та підсумки обговорення зелених книг Комісія покладає в основу підготовки білих книг. Видання «Білої книги» є виключно повноваженням Комісії. Книга містить основні положення проекту законодавчого акта та обґрунтування доцільності врегулювання питань у спосіб, визначений у документі.

«Біла книга» не єдина форма підготовки проекту законодавчого акта ЄС. Комісія поряд із консультаціями у формі «Білої книги» проводить серйозну експертну оцінку майбутнього законодавчого акта у формі «Оцінки впливу», «Доповіді експертів», консультації національних експертів, міжнародних та неурядових організацій. Тому остаточний проект законодавчої пропозиції

Комісії, що подається на розгляд Європейського Парламенту і Ради ЄС, може значною мірою відрізнятись від проекту, викладеного в «Білій книзі».

В Україні сам термін «Біла книга» не є поширеним в офіційних правових та політико-правових документах. Певною мірою елементами українських аналогів «Білої книги», що мають функціональне призначення стратегічного або програмного характеру, слід розглядати щорічні або позачергові послання Президента України до Верховної Ради України; офіційні доктрини (наприклад, Воєнна доктрина); стратегії (наприклад, Стратегія національної безпеки).

Як відомо, у законотворчій діяльності таким аналогом є пояснювальна записка до законопроекту, що, відповідно до вимог Регламенту, має структуру, яка певною мірою співвідноситься з елементами «Білої книги». Згідно зі статтею 91 Регламенту Верховної Ради України пояснювальна записка повинна містити: 1) обґрунтування необхідності прийняття законопроекту, цілей, завдань і основних його положень та місця в системі законодавства; 2) обґрунтування очікуваних соціально-економічних, правових та інших наслідків застосування закону після його прийняття; 3) інші відомості, необхідні для розгляду законопроекту. Таким чином, пояснювальна записка до законопроекту фактично виконує роль своєрідної концепції. Однак практика законотворення останніх років свідчить про досить формалізований підхід до складання пояснювальних записок. Зазначений документ стає трафаретним варіантом, який не відображає своєї мети, функцій та ідейного призначення.

Своєрідними орієнтирами формування й розвитку нормативно-правового регулювання суспільних відносин у відповідних сферах є також програми діяльності уряду, урядові концепції реалізації державної політики та інші документи, зокрема коаліційні угоди, що за своїм змістовним наповненням є подібними до білих книг.

Слід зазначити, що Законом України «Про національну безпеку України» метою систематичного інформування суспільства про діяльність сектору безпеки і оборони України, забезпечення обґрунтованості рішень державних органів з питань національної безпеки і оборони, про стан виконання заходів розвитку сектору безпеки і оборони періодично, але не рідше ніж раз на три роки, передбачено видання «Білих книг» (стаття 10). У цьому випадку «Біла книга» є інструментом сприяння законності та відкритості державної політики у сфері національної безпеки.

«Доповіддю та Дорожньою картою щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України», підготовленою Місією Європейського Парламенту з оцінки потреб, рекомендовано, щоб «офіційному внесенню Урядом до Верховної Ради України будь-якого важливого законопроекту передувало подання до

профільного комітету парламенту «Білої книги» – документа, що пояснює політичні цілі запропонованого законопроекту та заходи, які пропонується здійснити. «Біла книга» повинна бути обговорена на засіданні комітету, за результатами якого видається відповідний висновок».

У такій функціональній ролі «Біла книга» (концепція законопроекту) є документом, що готується суб'єктом права законодавчої ініціативи та передусе розробці законопроекту. «Біла книга» має обов'язково містити інформацію щодо мети майбутнього законопроекту, обґрунтування необхідності розробки (питання, на вирішення яких він спрямований), пропозиції щодо шляхів вирішення питання, групи, на які спрямований майбутній законопроект, індикатори виконання законопроекту, узгодженість із законодавством, необхідні зміни до законодавства унаслідок прийняття цього законопроекту (підзаконні акти), перехідні положення, часові рамки впровадження, попередню оцінку відповідності положень майбутнього законопроекту міжнародним зобов'язанням України, попереднє фінансово-економічне обґрунтування та оцінку його впливу.

Запропонований Місією концепт «Білої книги», за умови його запровадження як інструмента законотворчості, може забезпечити вирішення низки проблем. По-перше, зазначений документ, як ґрунтовна концепція законопроекту, сприятиме підвищенню якості законопроектів, що, своєю чергою, зменшить кількість «законів про внесення змін до законів» та підвищить ефективність правового регулювання суспільних відносин. По-друге, обговорення «Білої книги» із залученням науковців, представників громадянського суспільства створить умови відкритості й прозорості законодавчого процесу, стане запорукою узгодженості інтересів держави та суспільства. Запровадження «Білої книги» також запобігатиме поширеній практиці внесення альтернативних законопроектів, а отже, законодавчий процес може отримати відповідну оптимізацію.

Водночас запровадження білих книг у законодавчий процес в Україні потребує визначення їх місця у цьому процесі, адже сучасне правове регулювання, початком якого є законодавча ініціатива (внесення законопроекту до парламенту), не передбачає «Білої книги». Тому визнання на законодавчому рівні «Білої книги» як обов'язкової стадії законопідготовчої діяльності сприятиме вирішенню зазначеної проблеми й потребуватиме внесення змін до Закону України «Про Регламент Верховної Ради України». В іншому випадку – наявність «Білої книги» перебуватиме поза межами законодавчого процесу в парламенті.

На часі важливим є питання осмислення започаткування «Білої книги» як концепції законопроекту. Крім того, запровадження білих книг є доцільним у питаннях правового регулювання сфер суспільних відносин, віднесених

Конституцією України до таких, що потребують врегулювання виключно законами України (стаття 92), а також у разі запровадження реформ та виникнення потреби прийняття нових законів (нових редакцій). Обов'язковість розробки білих книг варто запровадити і в разі виникнення нових видів суспільних відносин, що потребують врегулювання.

З огляду на це, доцільно на законодавчому рівні запровадити інститут «Білої книги», визначивши мету, процедуру її розробки, зміст, умови та порядок її обговорення й опрацювання як передумови підготовки проектів законодавчих актів, що мають вагоме суспільне значення.

У Законі «Про комітети Верховної Ради України», Регламенті Кабінету Міністрів України, Положенні про порядок роботи з законопроектами та іншими документами, що вносяться Президентом України на розгляд Верховної Ради України слід закріпити обов'язковість розробки білих книг до проектів законів, якими визначаються основи регулювання певної сфери суспільних відносин (базові закони, кодифіковані нормативно-правові акти), прийняття нових законів (нових редакцій), що спрямовані на врегулювання нових сфер суспільних відносин.

Уніфіковані (обов'язкові для всіх суб'єктів права законодавчої ініціативи) вимоги до змісту «Білої книги» доцільно викласти у Регламенті Верховної Ради України, зокрема:

1) обґрунтування потреби у врегулюванні певних суспільних відносин, пояснення необхідності їх правового регулювання та його обсяг;

2) аналіз пропозицій вчених, результатів опитування громадської думки, відповідних статистичних даних;

3) місце майбутнього закону в системі законодавства, його вплив на розвиток відповідної галузі, інституту законодавства тощо;

4) зміст положень майбутнього законопроекту, тобто те, які правила поведінки (відносини) варто встановити (визначити), дозволити або заборонити та які санкції ввести у випадку порушення закону;

5) можливі наслідки реалізації майбутнього закону: економічні, політичні, соціальні, правові, екологічні, демографічні тощо;

6) визначення матеріальних, фінансових та інших ресурсів, необхідних для реалізації положень майбутнього закону, а також оцінка співвідношення таких витрат з огляду на очікувані результати;

7) необхідність додаткового вивчення певних питань, які можуть виникнути за наслідками реалізації майбутнього закону;

8) визначення кола осіб, на яких поширюється дія майбутнього закону, відносин (правовідносин), яких цей закон буде стосуватися.

З огляду на розповсюдження білих книг для досягнення високого рівня публічного обговорення та поінформованості й отримання зворотної

інформації білі книги повинні викладатися зрозумілою та прийнятною для громадян мовою.

«Біла книга» має включати такі розділи:

1) Опис проблеми, на вирішення якої спрямований майбутній закон, його основна ідея;

2) Аналіз правового регулювання: загальна характеристика та оцінка правового регулювання відповідних правовідносин, зокрема аналіз нормативно-правової бази у відповідній сфері відносин, із визначенням існуючих недоліків та суперечностей; наявність застарілих, не ефективних норм закону, положень, що не мають належного механізму реалізації; пропозиції щодо найбільш раціонального вирішення відповідних проблем правового регулювання;

3) Аналіз зарубіжної правозастосовчої практики, результати економічних, соціальних, екологічних досліджень тощо;

4) Доктринальні пропозиції вчених;

5) Пропозиції щодо встановлення або зміни правового регулювання;

6) Обґрунтування необхідності/недоцільності підзаконного регулювання;

7) Визначення цілей та предмета майбутнього закону, кола осіб, на яких поширюється ідея проекту, їх нові права й обов'язки та встановлення відповідальності (у разі необхідності);

8) Відповідність нового правового регулювання вимогам міжнародних договорів України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою; відповідність нового правового регулювання праву Європейського Союзу, огляд загальноновизнаних і звичаєвих норм та принципів міжнародного права, що стосуються предмета проекту закону;

9) Визначення структури майбутнього законопроекту;

10) Аналіз наслідків прийняття закону: соціально-економічних, фінансових, політичних, юридичних та інших;

11) Визначення переліку нормативно-правових актів, які потрібно прийняти, змінити, скасувати; адміністративних заходів, питання кадрового забезпечення тощо.

«Біла книга», підготовлена суб'єктами права законодавчої ініціативи, реєструється в Апараті Верховної Ради і, не пізніше як у п'ятиденний строк, направляється Головою Верховної Ради України (або відповідно до розподілу обов'язків Першим заступником, заступником Голови Верховної Ради України) в комітет, який за предметом свого відання визначається головним з опрацювання «Білої книги».

«Біла книга» вводиться до бази даних електронної комп'ютерної мережі і веб-сайту Верховної Ради та оприлюднюється у розділі «Білі книги».

Комітет опрацьовує «Білу книгу» у тридцятиденний строк із моменту визначення цього комітету головним. На засідання головного комітету з опрацювання «Білої книги» запрошуються суб'єкти права законодавчої ініціативи, які внесли «Білу книгу» до Верховної Ради, а також в її обговореннях беруть участь представники громадськості, науковці, консультанти й експерти, фахівці-практики та інші особи, які висловили свої зауваження, пропозиції, коментарі до внесеного документа.

За результатами обговорення головний комітет ухвалює висновок щодо «Білої книги». Висновок головного комітету складається із мотивувальної та резолютивної частин. У мотивувальній частині висновку зазначається:

1) суб'єкт права законодавчої ініціативи, який вніс «Білу книгу», її реєстраційний номер та дата внесення;

2) зауваження, пропозиції, коментарі до внесеного документа, підтримані головним комітетом;

3) зауваження, пропозиції, коментарі до внесеного документа, відхилені головним комітетом;

4) висновки державних органів, органів місцевого самоврядування, пропозиції громадськості та експертів тощо, які вплинули на результати розгляду питання;

5) мотивоване обґрунтування висновку, ухваленого головним комітетом.

У резолютивній частині висновку зазначається про доцільність розробки законопроекту суб'єктом права законодавчої ініціативи та визначення строків подання відповідного законопроекту до Верховної Ради.

Висновок головного комітету за результатами опрацювання «Білої книги» додається до супровідних документів законопроекту під час його внесення суб'єктом права законодавчої ініціативи до Верховної Ради.

Реалізація права законодавчої ініціативи

Як відомо, право законодавчої ініціативи у Верховній Раді встановлене статтею 93 Конституції України й належить виключно Президенту України, народним депутатам України та Кабінету Міністрів України. Чинним законодавством визначено порядок та форми реалізації права законодавчої ініціативи його суб'єктами, а також врегульовано правовідносини, що виникають між ними у цьому процесі.

Місія рекомендує питання зменшення кількості законопроектів, що подаються на розгляд Верховної Ради, вирішувати шляхом оптимізації й координації планування законопроектних робіт у напрямі «значно посиленої координації між ініціаторами законодавства у Кабінеті Міністрів України, Адміністрації Президента України та Верховній Раді України».

Для розв'язання цієї проблеми доцільно упорядкувати практику реалізації законодавчих ініціатив відповідно до плану законопроектних робіт Уряду щодо забезпечення програм соціально-економічного розвитку та плану законопроектних робіт Верховної Ради України.

Із метою посилення координації між суб'єктами права законодавчої ініціативи, зменшення кількості законопроектів, що подаються на розгляд парламенту, оптимізації законодавчого процесу в цілому необхідно розширити повноваження Погоджувальної ради шляхом внесення зміни до статті 73 Регламенту Верховної Ради України.

У цьому контексті доцільним видається наділити Погоджувальну раду повноваженням узгоджувати перспективний план розробки законопроектів нового скликання Верховної Ради України та рекомендувати його для затвердження.

Разом із тим слушно було б, щоб Погоджувальна рада відповідно до перспективного плану розробки законопроектів узгоджувала поточні плани законопроектних робіт у формі порядку денного сесії та тижневого порядку денного пленарних засідань і рекомендувала їх Верховній Раді для затвердження.

Також слід унормувати, щоб під час реєстрації внесених законопроектів, проектів інших актів, що не включені до перспективного плану розробки законопроектів нового скликання Верховної Ради України, її Апарат здійснював відповідне маркування зазначених законопроектів, проектів інших актів. У зв'язку з цим доцільно внести відповідні зміни до статті 92 Регламенту.

Забезпечення транспарентності законодавчого процесу. Законопроектна експертиза

Забезпечення транспарентності є однією із вимог модернізації законодавчого процесу. Стан реалізації складових транспарентності – відкритості, прозорості та доступності законодавства, зумовлений не тільки розробкою й адаптацією методології їх оцінки, а й спроможністю, проактивністю громадян.

Концептуально та методологічно значущими є рекомендації міжнародних організацій щодо основних факторів сталого розвитку, одним з яких є прозорий законодавчий процес. Про ефективність репрезентативних процесів і прийняття публічних рішень наголошується в Цілях сталого розвитку 2030 р., прийнятих Генеральною Асамблеєю ООН у вересні 2015 р. Цей документ зобов'язує держави сприяти створенню ефективних, підзвітних і прозорих інститутів, а також гнучких і відкритих, які спираються на широку участь і репрезентативні процеси прийняття рішень на всіх рівнях.

Пропонується оновлена парадигма відносин між громадянами та державою на засадах участі громадськості.

Домінуючою світовою тенденцією оптимізації законодавчого процесу є запровадження комплексу електронних форм партисипативної демократії. Деякі з них опосередковано вже використовуються в законодавчому процесі: на етапі виявлення потреби у нормативному регулюванні тих чи інших правовідносин – е-петиції, колективні е-звернення; на етапі внесення змін до нормативно-правових актів під час їх підготовки – е-громадські обговорення законопроектів, е-звернення.

Використання таких форм сприятиме підвищенню прозорості законодавчого процесу в Україні. Перспективним вбачається також запровадження е-референдуму з метою здійснення електронного голосування для вирішення стратегічних державних питань: вступ до НАТО та інші.

Більш активне використання електронних форм партисипативної демократії у законодавчому процесі сприятиме зміцненню діалогу між владою та громадянським суспільством, підвищенню рівня довіри громадськості до влади та активній реалізації права на участь в управлінні державними справами.

У системно-юридичному та юридико-технологічному сенсах важливе значення має проведення експертизи проектів законодавчих актів, що здійснюється відповідно до вимог законів України «Про Регламент Верховної Ради України», «Про Кабінет Міністрів України» та Регламенту Кабінету Міністрів України. Крім того, парламентський Регламент визначає перелік суб'єктів здійснення експертизи законопроектів, зареєстрованих Апаратом Верховної Ради. Адже фахова експертиза проектів законодавчих актів поряд з їх кваліфікованою підготовкою є основою й умовою прийняття досконалих (якісних) адекватних потребам суспільства законів.

Міністерство фінансів України також здійснює підготовку експертних висновків до законопроектів стосовно їх впливу на показники бюджету, можливостей фінансового забезпечення у відповідному бюджетному періоді та відповідності законам, що регулюють бюджетні відносини. Своєю чергою, Міністерство юстиції України здійснює правову експертизу проектів законів.

Окремим аспектом є міжнародна експертиза законопроектів, суб'єктом здійснення якої є міжнародні інституції та окремі експерти – визнані фахівці у відповідній галузі права.

Виходячи з цього, у своїх Рекомендаціях Місія слушно зазначає, що «існує необхідність у консолідації та інтеграції усіх можливих джерел законодавчої експертизи». Отже, оптимізація механізму експертної оцінки законопроектів має здійснюватися з урахуванням загальних сучасних тенденцій забезпечення відкритості та прозорості законодавчого процесу. У

цьому контексті для здійснення експертизи законопроектів доцільним видається залучення науковців, представників громадянського суспільства тощо.

Такий підхід сприятиме подальшому запровадженню й ефективності публічних консультацій із питань формування та реалізації державної політики. Із метою забезпечення комплексності та системності експертизи законопроектів слід запровадити єдину методологію їх проведення, виробити загальні підходи здійснення науково-правової експертизи як однієї з основних видів експертиз.

Врахованню сучасних тенденцій законодавчої політики й дотриманню вимог щодо мінімізації корупційних ризиків законодавства сприятимуть гендерна та антикорупційна експертизи законопроектів.

Доцільно також визначити коло суб'єктів проведення необхідних видів експертизи законопроектів залежно від комплексу та специфіки сфери суспільних відносин, що мають бути врегульовані на законодавчому рівні.

Висновки, підготовлені за результатами експертизи законопроектів, повинні враховуватися при опрацюванні законопроектів головним комітетом. Із цією метою доцільно статтю 103 Регламенту Верховної Ради доповнити нормою, яка б зобов'язувала головний комітет у разі незгоди з експертними висновками зазначати про це у своєму рішенні щодо законопроекту.

З огляду на це слушним буде запропонувати внесення змін до статті 16 Закону України «Про комітети Верховної Ради України» стосовно запровадження обов'язку комітету розглядати законопроекти з урахуванням експертних висновків.

Попередній розгляд законопроектів

Процедура попереднього розгляду законопроектів встановлена законами України «Про Регламент Верховної Ради України» та «Про комітети Верховної Ради України», якими визначено функції комітетів парламенту з попереднього опрацювання законопроекту до його розгляду за процедурою першого читання.

Представлена структура «Білої книги» як основа розробки законопроекту та пропозиції щодо розширення повноважень головного комітету при прийнятті рішення про внесення законопроекту на розгляд Верховної Ради свідчать про необхідність у нормативному закріпленні обов'язкового врахування висновку головного комітету, ухваленого за результатами опрацювання «Білої книги» законопроекту.

Головний комітет ухвалює висновок про недоцільність включення законопроекту до порядку денного сесії Верховної Ради, якщо зміст положень законопроекту не відповідає положенням «Білої книги» або суттєво їх змінює.

У порядку попереднього розгляду законопроектів та підготовки їх до першого читання головний комітет, розглядаючи проект закону з точки зору його концептуального змісту, професійного рівня, адекватності нагальним потребам суспільства, положенням «Білої книги», приймає рішення з урахуванням експертних висновків щодо його готовності до першого читання, направлення суб'єкту права законодавчої ініціативи на доопрацювання або його відхилення.

У разі незгоди ініціатора законопроекту з рішенням комітету, остаточне рішення приймає парламент на пленарному засіданні за умови включення його до порядку денного, який формує та затверджує Погоджувальна рада. Отже, висновок головного комітету має бути вирішальним щодо подальшої долі законопроекту.

Зазначене обумовлює внесення відповідних змін до статей 93, 94 Регламенту Верховної Ради України.

Процедура читань

Згідно з Регламентом законопроекти розглядаються Верховною Радою, як правило, за процедурою трьох читань. Розгляд і прийняття законопроекту за процедурою трьох читань включає: 1) перше читання – обговорення основних принципів, положень, критеріїв, структури законопроекту та прийняття його за основу; 2) друге читання – постатейне обговорення та прийняття законопроекту в другому читанні; 3) третє читання – прийняття законопроекту, який потребує доопрацювання та узгодження, у цілому.

Альтернативними вважаються законопроекти, які містять положення, що регулюють однакове коло питань та повторюють за суттю положення щодо регулювання одних і тих самих суспільних відносин. Альтернативний законопроект може бути внесений не пізніше як у 14-денний строк після дня надання народним депутатам першого законопроекту із відповідного питання.

Як засвідчує практика, розгляд поправок і пропозицій до певних законопроектів у порядку другого читання на пленарних засіданнях парламенту забирає левову частку пленарного часу і, як наслідок, значна кількість поправок, не підтриманих головним комітетом, в абсолютній більшості не враховується парламентом, а на багатьох із них їх автори взагалі не наполягають на голосуванні.

Процедура розгляду законопроектів у трьох читаннях, як свідчить практика, та, зокрема, постатейне обговорення, що проводиться під час процедури другого читання у пленарному режимі, не завжди сприяє ефективній законодавчій діяльності.

На сьогодні головний комітет, після схвалення проекту закону у першому читанні з урахуванням пропозицій, поправок народних депутатів

України, готує його до другого читання шляхом підготовки громіздкої порівняльної постатейної таблиці, до якої включаються всі постатейні поправки чи пропозиції. Відтак, існуюча процедура їх розгляду призводить до невиправданої витрати пленарного часу роботи парламенту. А тому постатейне обговорення законопроекту та відповідних пропозицій і поправок до нього мають відбуватися в головному комітеті, на засідання якого запрошуються зацікавлені автори поправок до законопроекту.

Для цього мають бути оприлюднені порядки денні роботи комітетів у спеціально відведених місцях із своєчасним повідомленням про розгляд у певному комітеті відповідного проекту закону з тим, щоб кожний зацікавлений народний депутат України мав змогу взяти участь у його обговоренні та відстояти свої пропозиції чи поправки саме у головному комітеті в присутності експертів та інших фахівців.

Тому пропонується постатейне обговорення законопроекту, що нині здійснюється за процедурою другого читання у пленарному режимі, перенести на рівень парламентських комітетів. Як результат, прийняття більшості законопроектів у пленарному режимі відбуватиметься за процедурами двох читань, що значною мірою сприятиме оптимізації законодавчого процесу та підвищенню ролі комітетів Верховної Ради України. Проте зазначений порядок не застосовуватиметься під час розгляду законопроектів, щодо яких чинним Регламентом встановлені спеціальні процедури.

Реалізація наведених пропозицій потребуватиме внесення відповідних змін до Регламенту Верховної Ради України та Закону «Про комітети Верховної Ради України» стосовно прийняття законопроектів парламентом фактично у два етапи. На першому з них законопроект має попередньо схвалюватися парламентом за основу, а на другому – в цілому. Одночасно з прийняттям законопроекту за основу парламент має визначити головний комітет, якому доручити підготувати його до остаточного прийняття. При підготовці законопроекту до прийняття в цілому опрацювання й обговорення всіх поправок і пропозицій суб'єктів права законодавчої ініціативи, а також їх узгодження має здійснюватися головним комітетом.

Таким чином, для остаточного прийняття законопроекту парламентом має вноситися узгоджений текст. У випадку, якщо головний комітет не прийме рішення щодо тієї або іншої поправки чи пропозиції до законопроекту, то рішення щодо них має прийматися парламентом під час прийняття законопроекту в цілому.

Водночас запропонована законодавча процедура не має застосовуватися до розгляду проектів законів про внесення змін до Конституції України, про Державний бюджет України, про внесення змін до закону про Державний

бюджет України, про надання Верховною Радою згоди на обов'язковість міжнародних договорів та денонсацію міжнародних договорів України.

Крім того, передбачається встановити, що заборона остаточного прийняття законопроектів відразу після першого чи другого читання, якщо законопроект визнано таким, що не потребує доопрацювання та якщо не надійшло зауважень щодо його змісту від народних депутатів, інших суб'єктів права законодавчої ініціативи, юридичного чи експертного підрозділів Апарату Верховної Ради, має стосуватися поряд із проектами кодексів також і законопроектів, що характеризуються складністю й особливою суспільною важливістю.

Запровадження запропонованого порядку розгляду законопроектів у головних комітетах сприятиме зменшенню кількості поправок, на яких наполягають їх автори, а зрештою – істотно оптимізує законодавчий процес, зробить його більш результативним, поліпшить професійну якість законів.

З огляду на низьку ефективність нинішньої практики підготовки альтернативних законопроектів, що часто дублюють одні й ті ж самі норми першого законопроектів з відповідного питання без висунення нових пропозицій та ідей щодо певного механізму регулювання, пропонується удосконалена процедура їх розгляду, за якою головний комітет може прийняти одне з таких рішень:

- рекомендувати Верховній Раді взяти один із поданих законопроектів за основу;

- об'єднати альтернативні законопроекти в єдиний законопроект за погодженням із суб'єктами права законодавчої ініціативи, які їх внесли, із максимальним урахуванням законодавчих пропозицій кожного з них та рекомендувати Верховній Раді взяти його за основу;

- підготувати інший альтернативний законопроект, який вноситься на розгляд Верховної Ради народними депутатами – членами цього комітету.

Для вирішення процедурних питань розгляду та прийняття законопроектів і підвищення інституційної спроможності комітетів Верховної Ради України у законодавчому процесі необхідно внести зміни до законів України «Про Регламент Верховної Ради України» та «Про комітети Верховної Ради України», в яких передбачити такі положення:

у Регламенті:

- 1) прийняття законопроектів парламентом у два етапи. На першому з них законопроект попередньо схвалюється парламентом за основу, а на другому – в цілому. Винятки (особливості розгляду) застосовуватимуться до проектів законів про внесення змін до Конституції України, про Державний бюджет України, про внесення змін до закону про Державний бюджет України, про

надання Верховною Радою згоди на обов'язковість міжнародних договорів та денонсацію міжнародних договорів України;

2) одночасно з прийняттям законопроекту за основу доручити головному комітету підготувати його до остаточного прийняття, передбачивши при цьому, що при підготовці законопроекту до прийняття в цілому опрацювання й обговорення всіх поправок і пропозицій суб'єктів права законодавчої ініціативи, а також їх узгодження здійснюється головним комітетом. У випадку, якщо головний комітет не прийняв рішення щодо тієї чи іншої поправки чи пропозиції до законопроекту, рішення щодо них приймається парламентом під час прийняття законопроекту в цілому;

3) прийняття законопроекту в цілому (крім проектів кодексів і законопроектів, що характеризуються складністю та особливою суспільною важливістю) відразу після прийняття його за основу;

4) під час розгляду законопроекту за процедурою другого читання у головному комітеті та на пленарному засіданні розглядаються порівняльні таблиці законопроектів, а щодо законопроектів про внесення змін до законів порівняльні таблиці розглядаються і за процедурою першого читання;

5) повернення законопроекту суб'єкту права законодавчої ініціативи на доопрацювання або направлення його до головного комітету для підготовки до розгляду за процедурою повторного першого читання, визначивши при цьому основні положення, принципи, критерії, яким повинен відповідати доопрацьований законопроект чи його структурні частини;

6) пропозиції і поправки до законопроекту, який готується до розгляду за процедурами другого читання та повторного другого читання, а також пропозиції та поправки до законопроектів, розгляд яких не було завершено Верховною Радою попереднього скликання, вносяться до головного комітету;

7) не допускаються скорочені строки подання пропозицій і поправок при розгляді кодексів і законопроектів, що характеризуються складністю та особливою суспільною важливістю (на заміну критерію, який встановлює кількість статей, пунктів понад 100);

8) у зв'язку підготовкою до розгляду законопроекту за процедурою другого читання у головному комітеті слід відповідно перебачити повноваження головного комітету щодо: процедури, порядку постатейного обговорення й підготовки узгодженого тексту законопроекту; порядку голосування за процедурою постатейного обговорення та підготовки узгодженого тексту законопроекту; прийняття рішення за наслідками процедури постатейного обговорення й підготовки узгодженого тексту законопроекту; внесення редакційних уточнень до тексту законопроекту перед розглядом за процедурою другого читання; особливостей повторного постатейного обговорення й підготовки узгодженого тексту законопроекту

головним комітетом пропозицій, поправок, що не були прийняті за процедурою другого читання;

9) процедуру розгляду законопроектів у третьому читанні (Глава 21) замінити на розгляд законопроектів за процедурою другого читання та процедурою повторного другого читання, яка, своєю чергою, базується на розгляді за процедурою другого читання;

10) строки надання народним депутатам законопроектів та супровідних документів, підготовлених до розгляду за процедурою другого читання;

11) розгляд законопроектів за процедурою другого читання на пленарному засіданні включає: 1) голосування щодо пропозицій, поправок, стосовно яких головний комітет не прийняв рішення, та внесення виправлень, уточнень, усунення помилок у тексті законопроекту, поданих після прийняття законопроекту за процедурою першого читання; 2) голосування щодо проекту постанови, внесеного народними депутатами – членами головного комітету, про схвалення підготовленого Кабінетом Міністрів України плану організаційних, кадрових, матеріально-технічних, фінансових, інформаційних заходів щодо введення в дію закону після прийняття законопроекту; 3) голосування законопроекту в цілому;

12) рішення Верховної Ради за результатами розгляду законопроектів за процедурою другого читання: 1) прийняття закону в цілому і направлення його на підпис Президенту України; 2) направлення на повторне постатейне обговорення й підготовку узгодженого тексту законопроекту головним комітетом; 3) перенесення голосування щодо законопроекту в цілому у зв'язку із прийняттям рішення про перенесення розгляду законопроекту або до подання Кабінетом Міністрів України проектів актів, прийняття яких передбачено в законопроекті, що розглядається; 4) схвалення тексту законопроекту в цілому і винесення його на всеукраїнський референдум (визначення його результатів здійснюється відповідно до положень Конституції України та законів, що регулюють питання проведення всеукраїнського референдуму); 5) відхилення законопроекту; 6) у разі якщо Верховною Радою не прийнято жодного з передбачених пунктами 1–4 рішень, законопроект вважається відхиленим;

13) особливості розгляду Верховною Радою пропозицій, поправок до законопроекту про внесення змін до Конституції України передбачають: а) до початку чи у ході обговорення законопроекту за процедурою другого читання може бути внесена пропозиція про обговорення та голосування спочатку тих структурних частин законопроекту, які містять основні, вирішальні або зумовлюючі положення щодо його інших відповідних структурних частин. Така пропозиція обговорюється за скороченою процедурою, після чого приймається процедурне рішення. У разі внесення пропозицій щодо

послідовності розгляду структурних частин законопроекту така пропозиція ставиться на голосування без обговорення до початку розгляду законопроекту; б) під час розгляду законопроекту за процедурою другого читання проводиться обговорення кожної статті в порядку її нумерації в запропонованій головним комітетом редакції, якщо не прийнято рішення про розгляд законопроекту в іншому порядку відповідно до статті 119 цього Регламенту; в) за наполяганням ініціатора внесення – суб'єкта права законодавчої ініціативи може бути проведено обговорення відхилених головним комітетом пропозицій, поправок, що стосуються цих статей; г) за наполяганням народних депутатів може бути проведено обговорення врахованої головним комітетом пропозиції, поправки з наступним голосуванням щодо її прийняття, виключення в цілому чи її частини. У такому ж порядку може бути порушено питання про розгляд пропозиції, поправки до відповідного тексту статті законопроекту, прийнятого за процедурою першого читання, але відсутньої у запропонованій головним комітетом редакції; ґ) у разі внесення до порівняльної таблиці законопроекту кількох альтернативних пропозицій, поправок, щодо яких головний комітет не прийняв рішення, Верховна Рада розглядає кожну з них; д) право на роз'яснення пропозицій і поправок мають ініціатори їх внесення – суб'єкти права законодавчої ініціативи. Якщо до однієї статті або її частини є декілька пропозицій, які виключають одна одну, їх обговорення проводиться одночасно з послідовним, у порядку черговості їх внесення, наданням слова ініціаторам їх внесення; е) додаткова порівняльна таблиця до законопроекту розглядається одночасно з основною порівняльною таблицею; є) якщо своєчасно внесено пропозицію, поправку не було надано народним депутатам, це не перешкоджає її обговоренню та голосуванню на цьому ж пленарному засіданні Верховної Ради. Зміст пропозиції чи поправки оголошується головуючим на пленарному засіданні або ініціатором її внесення – суб'єктом права законодавчої ініціативи;

у Законі «Про комітети Верховної Ради України»:

1) доповнити законопроектну функцію комітетів такими положеннями: доопрацювання у випадках, передбачених Регламентом, окремих законопроектів за дорученням Верховної Ради за результатами розгляду їх за процедурою першого та другого читання; за дорученням Верховної Ради постатейне обговорення й підготовка узгоджених текстів окремих законопроектів за наслідками розгляду за процедурою першого читання та внесення їх до Верховної Ради для розгляду за процедурою другого читання;

2) доповнити обов'язки комітетів при здійсненні законопроектної роботи такими положеннями: у випадках, передбачених Регламентом Верховної Ради, доопрацьовувати проекти актів Верховної Ради за

дорученням Верховної Ради за результатами розгляду їх за процедурою першого та другого читання; за дорученням Верховної Ради здійснювати постатейне обговорення та підготовку узгодженого тексту законопроекту за наслідками розгляду за процедурою першого читання і внесення їх до Верховної Ради для розгляду за процедурою другого читання.

Моніторинг реалізації прийнятого закону

Проведення моніторингу законодавчих актів України є важливим компонентом забезпечення ефективності та дієвості чинного законодавства, відповідності його повноти й змістовності наповнення сучасним вимогам розвитку держави та її інститутів. Здійснення регулярної оцінки стану національної правової бази сприятиме детальному осмисленню та аналізу можливих наслідків досягнення позитивних результатів у суспільстві, уникненню правових колізій та суперечностей, що періодично виникають у різних сферах суспільної діяльності.

Оцінка якості нормативно-правових актів є одним із завдань правової політики зарубіжних країн. Вперше елементи аналізу регулюючого впливу були розроблені в кінці 1970-х років у зв'язку із реформуванням системи державного управління; у середині 1980-х – в Австралії, Великій Британії, Нідерландах та Німеччині. Сьогодні моніторингова діяльність поширена в більшості європейських країн, що розвиваються (наприклад, Болгарія, Хорватія, Сербія, Румунія, Естонія та ін.), а також пострадянських країнах.

У законодавчій сфері моніторинг – це систематична, комплексна діяльність органів влади, наукових установ, інститутів громадянського суспільства з оцінки, аналізу, узагальнення результатів дії норм права та прогнозування розвитку законодавства. Як об'єктивне явище, його основне призначення – оцінка ефективності системи законодавства та виявлення прогалин, суперечностей, корупціогенності положень правових актів, дефектності, дублювання та інших характеристик нормативного масиву.

Запровадження дієвої парламентської процедури моніторингу законодавства передбачає систематичну, комплексну діяльність органів державної влади, наукових установ, інститутів громадянського суспільства з оцінки, аналізу, узагальнення результатів дії норм права та прогнозування розвитку законодавства.

Моніторинг законодавства має передбачати реалізацію таких завдань:

- стратегічні – обґрунтування необхідності оновлення законодавства України в усіх сферах суспільного розвитку; прогнозування очікуваних результатів у разі прийняття проектів законодавчих актів;

- тактичні – виявлення прогалин, суперечностей, корупціогенності положень правових актів, дефектності, дублювання та інших характеристик нормативного масиву.

Зміст моніторингу реалізації прийнятих законодавчих актів повинен включати:

- спостереження за об'єктом законодавчого регулювання;
- збір та обробку інформації про стан законодавчого регулювання за схваленими показниками (індикаторами), її узагальнення, аналіз та оцінку;
- виявлення позитивних і негативних тенденцій розвитку законодавчого процесу України.

У правовій науці виділяють декілька різновидів оцінки якості нормативно-правових актів.

За строками здійснення:

- попередній (як приклад, до прийняття проектів законодавчих актів, що залежить, своєю чергою, від строків розгляду відповідних проектів у парламентських комітетах, але не пізніше винесення питання на розгляд у сесійній залі Верховної Ради України);

- оперативний (як приклад, у перший рік дії законодавчого акта або в інші строки, які обумовлюються сферою дії відповідного закону);

- поточний, який, своєю чергою, може поділятися на: обов'язковий (здійснюється протягом дії відповідного законодавчого акта після набрання ним чинності, за винятком тих, які обмежені у дії темпорально) та факультативний (за планами роботи відповідних суб'єктів, які проводять науково-експертну діяльність із моніторингу законодавства або на яких покладено підготовку основних напрямів державної та правової політики, у зв'язку з чим виникає необхідність у проведенні разового моніторингу з окремо взятих питань);

- наступний (як правило, за відповідний проміжок часу або після припинення чинності, а також залежно від виконання відповідних державних цільових програм, концепцій та інших документів програмного характеру, на виконання яких прийнято законодавчі акти, а також, якщо необхідність у проведенні такого моніторингу виникає у зв'язку із погіршенням стану правового регулювання певної сфери суспільних відносин).

За характером зв'язків між суб'єктами моніторингу законодавства слід виділити:

– внутрішній (здійснюється структурними підрозділами Апарату Верховної Ради для внутрішнього моніторингу за якістю законодавчих актів на етапі законотворчого процесу та їх ефективного застосування на практиці);

– зовнішній (здійснюється структурними підрозділами Апарату Верховної Ради для співпраці з органами державної влади та місцевого

самоврядування з метою з'ясування стану законодавчої діяльності. Такий вид правового моніторингу проводиться також іншими суб'єктами владних повноважень, громадськими формуваннями).

Особливого значення набуває поєднання результатів внутрішнього та зовнішнього моніторингу законодавства, що позитивно впливає на розвиток взаємовідносин Верховної Ради України:

- з Президентом України, Кабінетом Міністрів України, центральними органами виконавчої влади, що відповідно трансформує моніторинг законодавства у державно-владну діяльність та сприяє підвищенню якості проектів законодавчих актів й узгодженості суперечливих позицій між органами різних гілок влади з питань правового регулювання;

- з громадськими об'єднаннями, що посилює вплив громадянського суспільства на процес законотворення (залучення незалежних експертів з питань удосконалення напрямів правового регулювання різних суспільних сфер), відповідно до європейської практики щодо участі громадськості в обговоренні законодавчих актів.

Моніторинг законодавства може здійснюватися на етапі законотворення, тобто під час проходження проектами законодавчих актів стадій законодавчого процесу та відповідної роботи з ними у комітетах Верховної Ради. Такий моніторинг здійснюється з метою:

- обґрунтування необхідності прийняття нового законопроекту або внесення змін до чинних законів;

- аналізу тексту законопроекту на предмет дотримання основних вимог юридичної техніки;

- перевірки фінансового обґрунтування прийняття законопроекту;

- прогнозування очікуваних результатів у разі прийняття проектів законодавчих актів.

Об'єктом моніторингу є прийняті Верховною Радою законодавчі акти, що набрали законної сили.

Реформування законодавчого процесу має супроводжуватися визначенням на рівні регламентних актів Верховної Ради таких різновидів правового моніторингу:

- відокремлений (проводиться щодо одного акта або у межах одного об'єкта правового регулювання);

- комплексний (об'єднує декілька актів або об'єктів правового регулювання);

- тематичний (об'єднує декілька актів або об'єктів правового регулювання за одним тематичним напрямом);

– галузевий (проводиться у межах галузі права чи групи однорідних суспільних відносин, якими охоплюється регулюванням схожих за змістом об'єктів правового регулювання).

Суб'єктом моніторингу прийнятого закону є координаційний парламентський орган у складі представників парламентських депутатських фракцій і груп, секретаріатів комітетів Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Конституційного Суду України, Верховного Суду, Генерального прокурора, структурних підрозділів Апарату Верховної Ради України, громадських формувань. Міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування залучаються до проведення моніторингу прийнятих законодавчих актів за різними способами і формами комунікацій.

Моніторинг законодавчих актів слід здійснювати за такими напрямками:

- оцінка «внутрішньої» якості правових норм (обґрунтованість, гарантованість, зрозумілість, кількість та періодичність внесених змін, наявність правових колізій та прогалин, наявність оціночних понять, кількість актів тлумачень правових норм тощо);

- оцінка практики реалізації закону (аналіз діяльності правозастосовчих органів, вивчення статистичних даних виконання закону, пропозицій щодо удосконалення правових норм, оцінка корупційних та інших ризиків правозастосування);

- оцінка оптимальності витрат на досягнення мети законодавчого регулювання (фінансово-економічні затрати, кадрове забезпечення, потреба перекваліфікації (реорганізації) суб'єктів правозастосування).

Методологію моніторингу законодавства доцільно розглядати як сукупність способів, методів і засобів, що забезпечують раціональну та ефективну організацію діяльності суб'єктів моніторингу під час здійснення інвентаризації, прогнозу, оцінки стану урегульованості суспільних відносин.

Методологічними засадами здійснення моніторингу прийнятого закону є:

- визначення соціальної обґрунтованості розробки та прийняття;
- спрямованість на забезпечення галузевих реформ;
- аналіз чинних норм закону з урахуванням тенденцій розвитку соціально-економічних умов життя;

- наукове обґрунтування узгодженості економічних, соціальних і політичних інтересів та розробки відповідних змін;

- з'ясування превентивного характеру заходів з удосконалення чинного закону.

Моніторинг прийнятого закону необхідно здійснювати за такими критеріями:

1. Юридико-матеріальні:

- оцінка мети прийняття законодавчого акта;
- вплив на права, свободи та інтереси суб'єктів, які підпадають під дію законодавчого акта;
- достатність повноважень суб'єктів державної влади, які реалізують положення законодавчого акта;
- оцінка змін у сфері застосування законодавчого акта (у т.ч. економічні показники);
- гармонізація норм законодавчого акта із законодавством Європейського Союзу;
- відповідність законодавчого акта міжнародним договорам, учасником яких є Україна;
- колізії окремих норм законодавчого акта з іншими законодавчими актами;
- прогалини у законодавчому акті.

2. Юридико-технічні:

- юридична мова законодавчого акта;
- оцінка використаної термінології;
- відповідність загальних засад законодавчого акта його змісту;
- стилістична грамотність законодавчого акта;
- доцільність використання відсилочних та бланкетних норм;
- оцінка прикінцевих (у разі наявності) положень законодавчого акта.

3. Юридико-організаційні:

- дотримання процедури прийняття законодавчого акта;
- достатність механізмів забезпечення дії законодавчого акта;
- доцільність законодавчих змін до інших законодавчих актів у зв'язку з прийняттям цього законодавчого акта.

Моніторинг прийнятого закону слід проводити за такими стадіями:

1. Підготовча стадія – вирішується комплекс важливих організаційних питань: визначення об'єкта моніторингу; вибір виду моніторингу; окреслення завдань; визначення кола суб'єктів моніторингу; розробка плану проведення моніторингу та прогнозу очікуваних результатів.

2. Основна стадія – здійснюється за визначеним планом (передбачає проведення експертизи об'єкта моніторингу за встановленими критеріями, збір матеріалів, проведення відповідних заходів на рівні співпраці між суб'єктами моніторингу).

На основній стадії в обов'язковому порядку проводиться:

- обробка та систематизація інформації;

- аналіз об'єкта моніторингу;
- попередня підготовка науково-експертного висновку;
- оформлення отриманих результатів.

3. Заключна стадія – підготовка й узагальнення висновків щодо об'єкта моніторингу, оформлення результатів проведеного моніторингу.

Результатом моніторингу прийнятого закону є узагальнення отриманих даних та їх урахування при подальшій законотворчій діяльності (при прийнятті нових законодавчих актів, внесенні змін до законів, розробці державних програм та ін.) та у процесі правозастосування.

Отримані результати моніторингу слід враховувати для прогнозування, удосконалення й розвитку чинного законодавства та використовувати у практиці нормопроектувальної діяльності, у тому числі для вироблення рекомендацій щодо використання даних відповідного аналізу при формуванні нових підходів до сталого розвитку існуючих правових норм, забезпечення їх стійкості, ефективності та результативності взаємозв'язків із метою досягнення задекларованих цілей суспільного розвитку.

Порядок реалізації Концепції

Реалізація запропонованих новацій потребуватиме підготовки комплексних змін до нормативно-правових актів, пропозиції до яких можна викласти як у вигляді єдиного цілісного законопроекту стосовно змін та доповнень до низки законів, так і у вигляді окремих законопроектів. Зокрема, законодавчі ініціативи доцільно скерувати на оновлення законів «Про Регламент Верховної Ради України», «Про комітети Верховної Ради України», «Про статус народного депутата України», а також інших актів законодавства – Регламенту Кабінету Міністрів України, Положення про порядок роботи з законопроектами та іншими документами, що вносяться Президентом України на розгляд Верховної Ради України.

З урахуванням зарубіжного досвіду, національних традицій та позитивної парламентської практики доцільно у чинному законодавстві України запровадити інститут «Білої книги» як концепції законопроекту. Слід передбачити обов'язковість її розробки для законопроектів із питань правового регулювання сфер суспільних відносин, що визначені Конституцією України такими, які потребують врегулювання виключно законами України, для прийняття нових законів (нових редакцій) та тих, метою яких є врегулювання нових видів суспільних відносин.

Якість законодавчого процесу безпосередньо залежить від ефективної роботи всіх структурних підрозділів Верховної Ради України, насамперед комітетів, їх секретаріатів, наукових, експертних, юридичних та організаційних підрозділів Апарату Верховної Ради у цілому. Отже, існує

нагальна потреба в удосконаленні та посиленні взаємодії вказаних структурних підрозділів парламенту.

Отже, доцільно визначити такі законодавчі кроки:

щодо реалізації права законодавчої ініціативи до Регламенту Верховної Ради України доцільно внести зміни стосовно:

- розширення повноважень Погоджувальної ради щодо узгодження перспективного плану розробки законопроектів Верховної Ради України нового скликання та рекомендації його для затвердження; узгодження поточних планів законопроектних робіт у формі порядку денного сесії та тижневого порядку денного пленарних засідань і рекомендації їх Верховній Раді для затвердження;

- маркування Апаратом Верховної Ради України під час реєстрації внесених законопроектів, проектів інших актів, які не включені до перспективного плану розробки законопроектів Верховної Ради України нового скликання;

щодо забезпечення транспарентності законодавчого процесу та законопроектної експертизи до Регламенту Верховної Ради України доцільно внести зміни стосовно:

- залучення для здійснення експертизи законопроектів науковців, представників громадянського суспільства тощо;

- визначення кола суб'єктів проведення необхідних видів експертизи законопроектів залежно від комплексу та специфіки сфери суспільних відносин, що мають бути врегульовані на законодавчому рівні;

- обов'язкового врахування висновків, підготовлених за результатами експертизи законопроектів при опрацюванні проектів законів головним комітетом. Із цією метою доцільно доповнити ст. 103 Регламенту Верховної Ради України нормою, яка б зобов'язувала головний комітет у разі незгоди з експертними висновками зазначати про це у своєму рішенні щодо законопроекту, а також внести зміни до ст. 16 Закону України «Про комітети Верховної Ради України» стосовно запровадження обов'язку комітету розглядати законопроекти з урахуванням експертних висновків;

щодо попереднього розгляду законопроектів до статей 93 та 94 Регламенту Верховної Ради України доцільно внести зміни стосовно:

- обов'язкового врахування висновку головного комітету, ухваленого за результатами опрацювання «Білої книги», а також його висновку про недоцільність включення законопроекту до порядку денного сесії Верховної Ради України, якщо зміст положень законопроекту не відповідає положенням «Білої книги» або істотно їх змінює;

щодо процедури читань до Регламенту Верховної Ради України доцільно внести зміни, які б передбачали:

- процедуру постатейного обговорення законопроекту, що нині здійснюється за процедурою другого читання у пленарному режимі, слід перенести на рівень парламентських комітетів. Запропоновані зміни передбачають прийняття законопроектів парламентом фактично у два етапи. На першому з них законопроект попередньо схвалюється парламентом за основу, а на другому – в цілому.

Одночасно з прийняттям законопроекту за основу парламент визначає головний комітет, якому доручає підготувати його до остаточного ухвалення. Під час підготовки законопроекту до прийняття в цілому опрацювання та обговорення всіх поправок і пропозицій суб'єктів права законодавчої ініціативи, а також їх узгодження здійснюється головним комітетом. Таким чином на розгляд Верховної Ради вноситься узгоджений текст проекту закону. У випадку, якщо головний комітет не прийняв рішення щодо тієї чи іншої поправки чи пропозиції до законопроекту, рішення щодо них приймається парламентом під час ухвалення його в цілому. У контексті зазначеного потребуватиме внесення змін Закон «Про комітети Верховної Ради України» щодо перенесення постатейного обговорення законопроектів на рівень парламентських комітетів (аналогічно нинішній процедурі другого читання);

- процедура розгляду альтернативних законопроектів має також передбачати прийняття рішення головним комітетом стосовно об'єднання альтернативних законопроектів в єдиний законопроект за погодженням із суб'єктами права законодавчої ініціативи, які їх внесли, із максимальним урахуванням законодавчих пропозицій кожного з них, та рекомендацію Верховній Раді України взяти його за основу;

- за рішенням Верховної Ради України допускається прийняття законопроекту в цілому (крім проектів кодексів і законопроектів, що характеризуються складністю й особливою суспільною важливістю) відразу після прийняття його за основу.

Очікується, що реалізація Концепції сприятиме:

- підвищенню якості законопроектів у результаті запровадження «Білої книги» як одного із важливих інструментів плановості та прогностичності законотворчого процесу;

- узгодженості інтересів держави та суспільства в законодавчому процесі, запорукою чого стане обговорення «Білої книги» із залученням науковців, представників громадянського суспільства, що, своєю чергою, створить умови відкритості та прозорості законодавчого процесу;

- посиленню координації між суб'єктами права законодавчої ініціативи шляхом упорядкування практики реалізації законодавчих ініціатив відповідно до плану законопроектної роботи Верховної Ради України;

- транспарентності законодавчого процесу, у тому числі завдяки запровадженню комплексу електронних форм партисипативної демократії;
- оптимізації механізму експертної оцінки законопроектів, зокрема через запровадження єдиної методології її проведення, вироблення загальних підходів до здійснення науково-правової експертизи як одного з основних видів експертиз із метою подальшої консолідації та інтеграції усіх можливих джерел законодавчої експертизи;
- підвищенню ролі парламентських комітетів у законодавчому процесі та їх інституційної спроможності завдяки перенесенню постатейного обговорення законопроекту на рівень парламентських комітетів, що в цілому сприятиме оптимізації законодавчого процесу;
- ефективності та дієвості чинного законодавства, відповідності його повноти й змістовності наповнення сучасним вимогам розвитку держави та її інститутів, що забезпечуватиметься проведенням моніторингу законодавчих актів України.

***Дослідницька служба
Верховної Ради України***

**Цей документ підготовлений Дослідницькою службою Верховної Ради України як довідковий інформаційно-аналітичний матеріал. Інформація та позиції, викладені в документі, не є офіційною позицією Верховної Ради України, її органів або посадових осіб. Цей документ може бути цитований, відтворений та перекладений для некомерційних цілей за умови відповідного посилання на джерело.*