

**Аналітична довідка за результатами моніторингу стану реалізації  
відповідними суб'єктами доручень, передбачених нормами законів,  
ухвалених у 2021 – 2022 роках\*  
(Парламентське дослідження)**

Дослідницькою службою Верховної Ради України в межах моніторингу реалізації прийнятих законодавчих актів проаналізовано стан виконання доручень Кабінетом Міністрів України, міністерствами, центральними органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, іншими суб'єктами, вказаними у законах, які ухвалено в 2021 – 2022 роках.

За даними офіційного вебпорталу Парламенту України у 2021 році було ухвалено 272 закони, з яких 189 містять доручення зазначеним у законах суб'єктам, що становить 70 відсотків від загальної кількості прийнятих актів за відповідний рік. У 2022 році було ухвалено 385 законів, з яких 220 містять доручення зазначеним у законах суб'єктам, що становить 52 відсотки від загальної кількості прийнятих актів за відповідний рік. Як правило, положеннями законів передбачаються доручення Уряду, міністерствам, центральним органам виконавчої влади, сутність яких полягає в забезпеченні прийняття підзаконних нормативно-правових актів на виконання законів або внесенні змін і доповнень до нормативно-правових актів для приведення їх положень у відповідність до закону з метою забезпечення його виконання.

Інформацію для моніторингу взято з джерел, які знаходяться у вільному доступі, тому можлива незначна похибка у показниках. Систематизація відомостей про виконання доручень відбувалася у спосіб багатовимірного статистичного аналізу, який дозволив з'ясувати наскільки різні чинники (спосіб формулювання доручень, зміст доручень, тривалість встановлених для виконання строків) впливають на стан виконання доручень.

*Лінгвістичний огляд положень законів дає змогу констатувати різний підхід до змістовного наповнення доручень:*

- прийняття нормативно-правових актів, що впливають із Закону;
- прийняття нормативно-правових актів, передбачених цим Законом;
- забезпечення прийняття нормативно-правових актів, що впливають із Закону;
- забезпечення прийняття міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади їх нормативно-правових актів, необхідних для реалізації цього Закону;
- приведення нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України у відповідність із Законом;
- подання до Верховної Ради України пропозицій щодо приведення законодавчих актів України у відповідність із Законом.

За результатами моніторингу стану виконання доручень зазначимо, що наведена лексична диференціація ускладнює однакову інтерпретацію доручень відповідними суб'єктами.

Водночас цілком обґрунтованими є семантико-змістовні відмінності таких видів доручень:

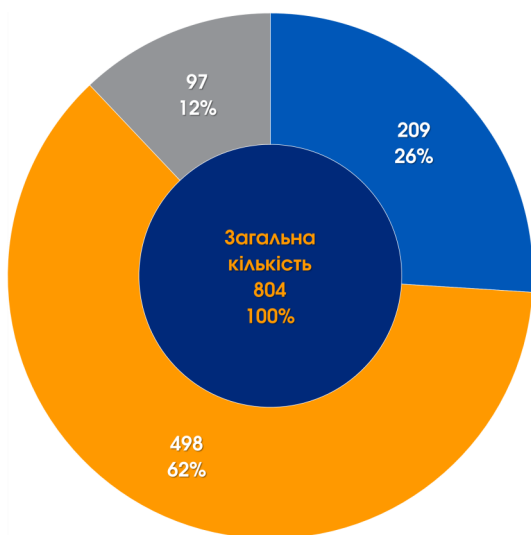
- подання до Верховної Ради України законопроектів про внесення змін до законодавчих актів України у зв'язку із прийняттям Закону (внесення на розгляд проектів законів на виконання вимог та реалізацію положень прийнятого Закону);

- зазначення конкретних дій Уряду, інших суб'єктів (розробка Закону, Порядку, Програми, Концепції, Методики, плану заходів щодо реалізації закону, вимог, правил тощо).

У Прикінцевих положеннях законів містяться доручення Кабінету Міністрів України щодо інформування Верховної Ради України про стан виконання закону та/або про включення інформації про виконання закону до звіту про хід і результати виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України за відповідний рік.

За 2021 рік законами було передбачено 804 доручення Кабінету Міністрів України щодо підзаконних нормативно-правових актів та виконання інших дій, з яких: 209 – забезпечення прийняття нових підзаконних нормативно-правових актів; 498 – приведення своїх нормативно-правових актів у відповідність із прийнятими законами (внесення змін або скасування актів); 97 – здійснення визначених дій (утворення або ліквідація фондів, підприємств, установ; забезпечення виконання дій, передбачених програмами, планами та ін.).

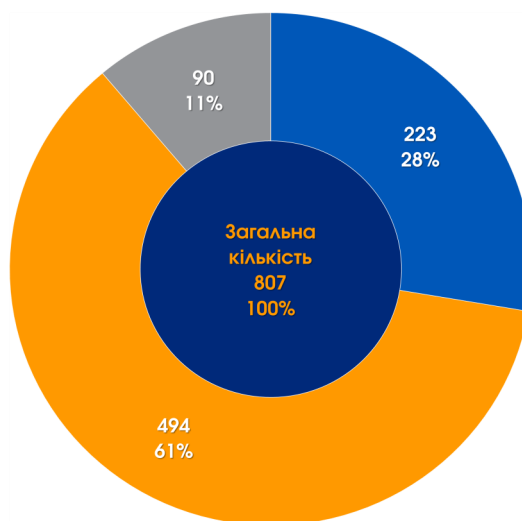
ДОРУЧЕННЯ КМУ ЩОДО РОЗРОБКИ ПІДЗАКОННИХ АКТІВ ТА ВИКОНАННЯ ІНШИХ ДІЙ (2021 РІК)



- Забезпечити прийняття нормативно-правових актів
- Внести зміни або скасувати акти
- Здійснити визначені дії

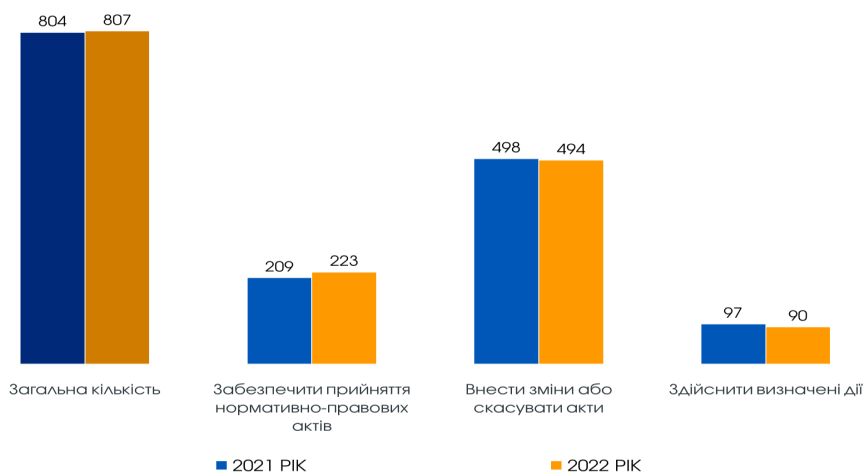
За 2022 рік законами було передбачено 807 доручень Кабінету Міністрів України щодо підзаконних нормативно-правових актів та виконання інших дій, з яких: 223 – забезпечення прийняття нових підзаконних нормативно-правових актів; 494 – приведення своїх нормативно-правових актів у відповідність із прийнятими законами (внесення змін або скасування актів); 90 – здійснення визначених дій (утворення або ліквідація фондів, підприємств, установ; забезпечення виконання дій, передбачених програмами, планами та ін.).

ДОРУЧЕННЯ КМУ ЩОДО РОЗРОБКИ ПІДЗАКОННИХ АКТІВ ТА ВИКОНАННЯ ІНШИХ ДІЙ (2022 РІК)



- Забезпечити прийняття нормативно-правових актів
- Внести зміни або скасувати акти
- Здійснити визначені дії

ДОРУЧЕННЯ КМУ ЩОДО РОЗРОБКИ ПІДЗАКОННИХ АКТІВ ТА ВИКОНАННЯ ІНШИХ ДІЙ (2021–2022 РР.)

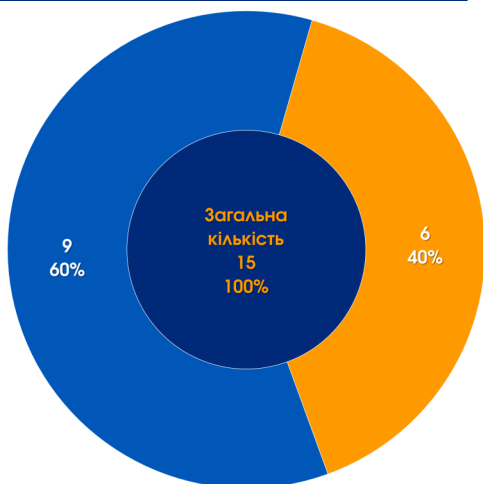


За результатами моніторингу кількісних параметрів встановлено, що найменшу чисельність складають доручення, які передбачаються Прикінцевими положеннями законів для Кабінету Міністрів України щодо підготовки проектів законів на виконання вимог та/або реалізацію положень прийнятого Закону, зокрема: «Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законодавчих актів України щодо забезпечення збалансованості бюджетних надходжень» (2 законопроекти); «Про медіа» (2 законопроекти); «Про систему громадського здоров'я» (2 законопроекти); «Про страхування» (2 законопроекти), «Про публічні електронні реєстри» (проекти законів України, що врегульовують статус реєстрів) тощо.

Так, за 2021 рік кількість таких доручень складала 15, з яких 9 передбачали розробку цілісних законів і 6 – законів про внесення змін і доповнень.

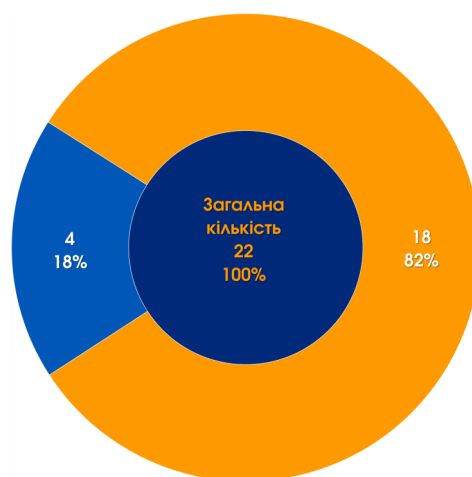
У 2022 році кількість таких доручень зростає і становила 22, з яких 4 – це розробка цілісних законів, у тому числі 3 кодекси, і 18 законів про внесення змін і доповнень.

ДОРУЧЕННЯ КМУ ЩОДО РОЗРОБКИ ТА ПОДАННЯ ЗАКОНОПРОЕКТІВ (2021 РІК)



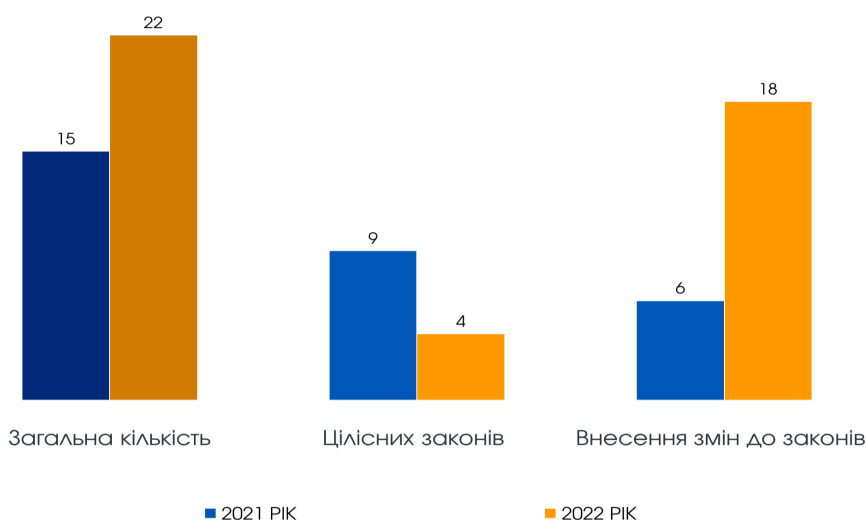
■ Цілісних законів ■ Внесення змін до законів

ДОРУЧЕННЯ КМУ ЩОДО РОЗРОБКИ ТА ПОДАННЯ ЗАКОНОПРОЕКТІВ (2022 РІК)



■ Цілісних законів ■ Внесення змін до законів

ДОРУЧЕННЯ КМУ ЩОДО РОЗРОБКИ ТА ПОДАННЯ ЗАКОНОПРОЕКТІВ (2021–2022 РР.)



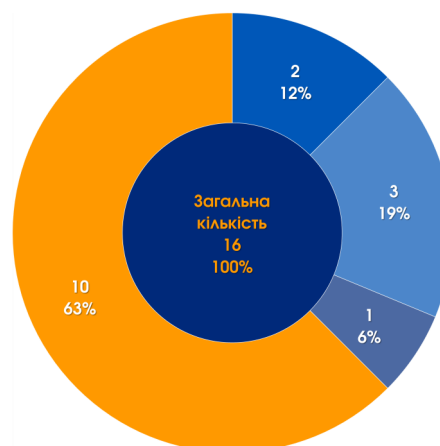
■ 2021 РІК

■ 2022 РІК

У 2021 році на виконання доручень Верховної Ради України було передбачено розробку Кабінетом Міністрів України 16 законопроектів. Із них: розроблено вчасно – 2, розроблено з порушенням термінів – 3, не розроблено – 10, розроблено іншим суб'єктом (народним депутатом України) – 1.

#### КІЛЬКІСНО-ЯКІСНІ ПОКАЗНИКИ ЩОДО РОЗРОБКИ КМУ ЗАКОНОПРОЕКТІВ (2021 РІК)

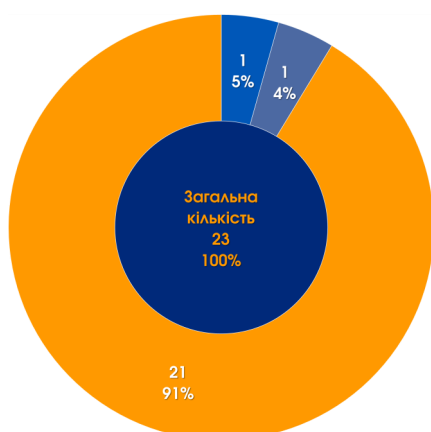
- Розроблено з порушенням термінів
- Розроблено іншим суб'єктом
- Не розроблено



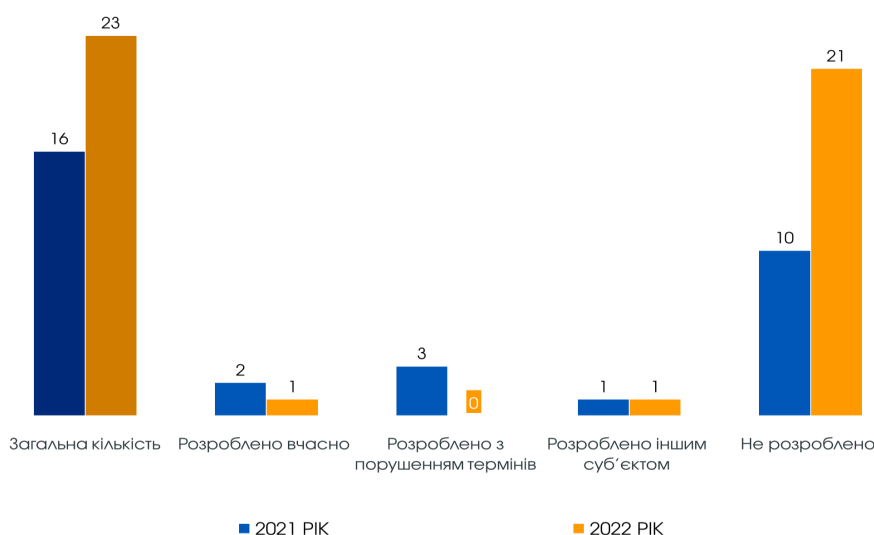
У 2022 році на виконання доручень Верховної Ради України було передбачено розробку Кабінетом Міністрів України 23 законопроектів. Із них: розроблено вчасно – 1, не розроблено – 21, розроблено іншим суб'єктом (народним депутатом України) – 1.

#### КІЛЬКІСНО-ЯКІСНІ ПОКАЗНИКИ ЩОДО РОЗРОБКИ КМУ ЗАКОНОПРОЕКТІВ (2022 РІК)

- Розроблено вчасно
- Розроблено іншим суб'єктом
- Не розроблено



#### КІЛЬКІСНО-ЯКІСНІ ПОКАЗНИКИ ЩОДО РОЗРОБКИ КМУ ЗАКОНОПРОЕКТІВ (2021–2022 РР.)



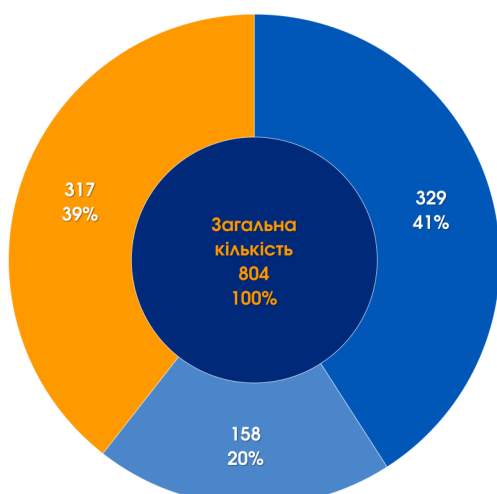
Ряд законів містить доручення щодо розробки підзаконних нормативно-правових актів Кабінетом Міністрів України та/або центральними органами виконавчої влади. Для прикладу, закони України: «Про ветеринарну медицину» (розробка 62 актів); «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення питань організації корпоративного управління в банках та інших питань функціонування банківської системи» (19 актів); «Про платіжні послуги» (35 актів); «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2021 рік»» (28 актів), «Про ветеринарну медицину» (16 актів) тощо.

За результатами моніторингу найбільшу кількість законодавчих доручень виконано на реалізацію законів України: «Про заходи, спрямовані на подолання кризових явищ та забезпечення фінансової стабільності на ринку природного газу», «Про офіційну статистику», «Про внесення змін до Митного кодексу України», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення системи управління та дерегуляції у сфері земельних відносин», «Про Фонд часткового гарантування кредитів у сільському господарстві» та інших законів України з питань виконання глави 5 розділу IV Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони.

У цілому за 2021 рік у законах було визначено 804 доручення Кабінету Міністрів України, у тому числі здійснення конкретних дій, з яких 329 виконано вчасно, 158 – виконано із незначними порушеннями термінів. Інформація про стан виконання 317 доручень у відкритому доступі відсутня.

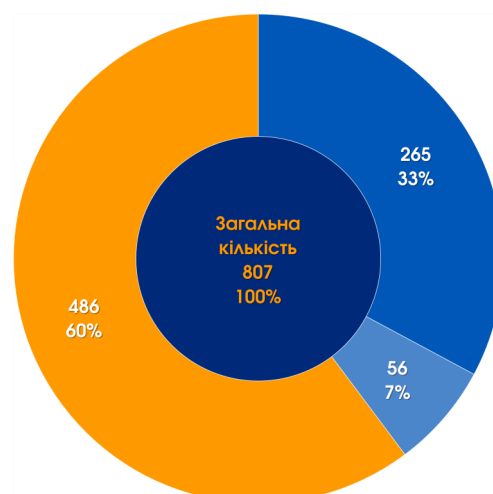
У цілому за 2022 рік у законах було визначено 807 доручень Кабінету Міністрів України, у тому числі здійснення конкретних дій, з яких 265 виконано вчасно, 56 – виконано із незначними порушеннями термінів. Інформація про стан виконання 486 доручень у відкритому доступі відсутня.

КІЛЬКІСНО-ЯКІСНІ ПОКАЗНИКИ ЩОДО РОЗРОБКИ КМУ ПІДЗАКОННИХ АКТІВ ТА ВИКОНАННЯ ІНШИХ ДІЙ (2021 РІК)



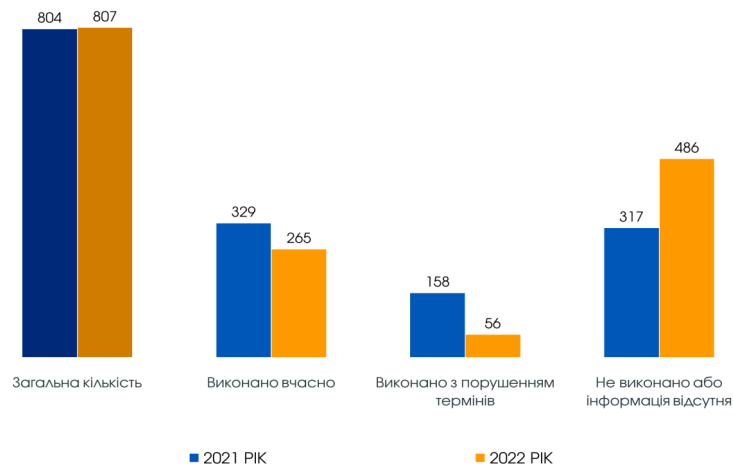
- Виконано вчасно
- Виконано з порушенням термінів
- Не виконано або інформація відсутня

КІЛЬКІСНО-ЯКІСНІ ПОКАЗНИКИ ЩОДО РОЗРОБКИ КМУ ПІДЗАКОННИХ АКТІВ ТА ВИКОНАННЯ ІНШИХ ДІЙ (2022 РІК)



- Виконано вчасно
- Виконано з порушенням термінів
- Не виконано або інформація відсутня

**КІЛЬКІСНО-ЯКІСНІ ПОКАЗНИКИ ЩОДО РОЗРОБКИ КМУ  
ПІДЗАКОННИХ АКТІВ ТА ВИКОНАННЯ  
ІНШИХ ДІЙ (2021–2022 РР.)**



Контент-аналіз змісту положень дозволяє виокремити такі положення, що застосовують «комплексний підхід» до визначення доручень, зокрема у законах України: «Про забезпечення хімічної безпеки та управління хімічною продукцією» (внесення на розгляд законопроекту та розробка близько 20 нормативно-правових актів); «Про організації водокористувачів та стимулювання гідротехнічної меліорації земель» (8 доручень, серед них 2 законопроекти); «Про всеукраїнський референдум» (2 законопроекти, 5 постанов Кабінету Міністрів України, 30 постанов Центральної виборчої комісії, 2 постанови Національного банку України, 1 наказ Міністерства юстиції України).

Разом із тим не помічено урядового реагування на такі закони: «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення системи управління та дерегуляції у сфері земельних відносин» (понад 10 актів Уряду не розроблені або не приведені у відповідність до цього Закону); «Про внесення змін до деяких законів України щодо державної статистичної діяльності» (Прикінцевими положеннями Закону не визначено доручення Уряду забезпечити прийняття нормативно-правових актів, необхідних для реалізації закону, проте цим Законом передбачено необхідність прийняття міністерствами та іншими органами виконавчої влади п'яти нормативно-правових актів, які так і не були затверджені); «Про внесення зміни до пункту 4 розділу XXI «Прикінцеві та перехідні положення» Митного кодексу України щодо стимулювання розвитку галузі екологічного транспорту в Україні»; «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення вимог цивільного захисту під час планування та забудови територій»; «Про внесення змін до Закону України «Про туризм» щодо розширення кола суб'єктів надання готельних послуг»; «Про управління відходами» (Закон не набрав чинності, проте терміни виконання доручень Уряду, у тому числі щодо забезпечення прийняття нормативно-правових актів, необхідних для реалізації цього Закону та приведення нормативно-правових актів у відповідність із цим Законом, вже минули).

Відтермінування виконання доручень не передбачено Регламентом Верховної Ради України. Можливість існування такого механізму, зокрема у зв'язку із запровадженням правового режиму надзвичайного або воєнного стану, не позбавлена логіки. Так, передбачене Законом України «Про гарантування речових прав на об'єкти нерухомого майна, які будуть споруджені в майбутньому», доручення Кабінету Міністрів України щодо затвердження плану заходів реалізації Закону у 10-денний термін не виконане. Законом України «Про внесення змін до деяких законів України щодо окремих питань здійснення габаритно-вагового контролю» передбачено визначити порядок супроводження транспортного засобу, що має ознаки порушення нормативів вагових або габаритних параметрів, до найближчого місця зважування.

Аналіз темпоральних показників у визначенні строків виконання доручень свідчить про існування суттєвих відмінностей. Терміни реалізації доручень коливаються від одного до трьох місяців з дня набрання чинності закону. На підготовку регуляторних актів Кабінету Міністрів України необхідно термін до шести місяців. Є випадки, коли термін реалізації доручень становить дванадцять та вісімнадцять місяців (закони України: «Про адміністративну процедуру», «Про забезпечення хімічної безпеки та управління хімічною продукцією»). Поодинокими є вказівки на конкретну дату виконання доручень. Зустрічаються випадки встановлення термінів виконання: три дні (Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2021 рік» щодо надання допомоги в рамках Програми «єПідтримка»), 10 днів (Закон України «Про надання допомоги застрахованим особам на період здійснення обмежувальних протиепідемічних заходів, запроваджених з метою запобігання поширенню гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2»), а також тижневі, двотижневі терміни (зокрема, у сфері національної безпеки та оборони). До поширеного способу встановлення строків слід віднести мовні конструкції, які не містять темпоральних показників, на кшталт «привести свої нормативно-правові акти у відповідність із цим Законом» або «невідкладно».

Варто зазначити, що темпоральні показники є найпроблематичнішими чинниками, які впливають на стан виконання доручень. Проведений моніторинг дозволяє констатувати відсутність будь-яких методологічних засад або порядку їх встановлення. Винятком є нормативно-правові акти з питань регуляторної політики. Окрім того, за результатами моніторингу виявлено випадки недотримання встановлених законами строків виконання доручень. Прослідковується зв'язок зазначеної проблеми з проблемами, зумовленими стадійним характером законотворчого процесу, тривалим обговоренням законопроектів, проектів постанов Кабінету Міністрів України. Є випадки, коли строки прийняття нормативно-правового акта відкладено через виявлені корупційні ризики. Так, на виконання доручення, передбаченого Законом



України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей регулювання земельних відносин в умовах воєнного стану», у проекті постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження порядку визначення підприємств, виробничі потужності яких підлягають переміщенню (евакуації) із зони бойових дій, та осіб, яким надається право на одержання в оренду без проведення земельних торгів земельної ділянки державної, комунальної власності для розміщення виробничих потужностей підприємств, переміщених (евакуйованих) із зони бойових дій» виявлено корупційні ризики.

Трапляються випадки, коли Верховна Рада України виконала (хоча і тимчасово) доручення, покладене на Уряд. Так, Законом України «Про критичну інфраструктуру» від 16.11.2021 передбачалося покладення на Кабінет Міністрів України обов'язку у тримісячний строк з дня набрання ним чинності визначити уповноважений орган з питань захисту критичної інфраструктури України. Майже через рік Законом України від 18.10.2022 № 2684-IX під час дії воєнного стану, а також протягом 12 місяців після його припинення чи скасування, повноваження уповноваженого органу у сфері захисту критичної інфраструктури України покладено на Державну службу спеціального зв'язку та захисту інформації України (тобто, Урядом не створено уповноважений орган з питань захисту критичної інфраструктури). Тому після спливу вказаного у Законі України № 2684-IX строку актуальним залишиться питання відновлення виконання доручення Уряду. Таким чином, у законотворчий обіг введено «зупинення виконання доручення» (розрив у часі виконання).

Поширюється практика, коли розробка законопроекту, що була передбачена у дорученні Кабінету Міністрів України, здійснюється за ініціативою народних депутатів. Наприклад: проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо вдосконалення системи управління об'єктами інженерної інфраструктури меліоративних систем державної власності» (реєстр. № 7577 від 21.07.2022).

Застереження викликають випадки, коли змінюється спосіб виконання доручень. Так, Законом України «Про дерадянізацію законодавства України» передбачено підготовку Трудового кодексу України. Наразі підготовлено та надано для публічного обговорення законопроект «Про працю».

***До виявлених проблемних питань можна віднести:***

- аксіоматичне використання мовної конструкції «Кабінету Міністрів України привести свої нормативно-правові акти у відповідність із цим Законом» у багатьох випадках призводить до об'єктивної неможливості виконати доручення через відсутність таких нормативно-правових актів. Зокрема, законодавчі зміни до юридичних складів адміністративних проступків (Кодекс України про адміністративні правопорушення) або кримінальних правопорушень (Кримінальний кодекс України) об'єктивно можуть не потребувати розробки жодних підзаконних нормативно-правових актів;

- невизначення у прикінцевих положеннях законів доручень Кабінету Міністрів України щодо забезпечення прийняття нормативно-правових актів, необхідних для реалізації закону, які, натомість, передбачені у тексті законів. Наприклад, Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо державної статистичної діяльності»;

- «абстрактний» виклад доручень не сприяє їх реалізації. Невизначеність у формулюванні доручень свідчить про існування проблем семіотики права (способу передачі інформації);

- поширення практики, коли законом доручено розробити та подати законопроекти на виконання прийнятого (тобто цього) закону. Якщо мова йде про закони програмного характеру або базові закони на кшталт «основи законодавства», то такий спосіб планування законопроектної діяльності є прийнятним. У всіх інших випадках, такий підхід свідчить про недотримання принципу системності змін законодавства та забезпечення якості закону, що приймається;

- недотримання вимог (фактично невиконання положень), передбачених статтею 140 «Справа закону» Регламенту Верховної Ради України.

### ***Пропозиції та рекомендації***

1. Визначити обов'язок суб'єкта законодавчої ініціативи подавати разом із законопроектом (можливо, коли проект прийнятий у першому читанні) перелік нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України, які потребують розробки, прийняття, внесення змін у зв'язку із прийняттям відповідного закону. Це корелюється і з тим, що положення законів, які спрямовані на забезпечення інституційної спроможності здійснення державної політики у відповідній сфері, повинні обов'язково передбачати фінансування таких заходів, у тому числі під час відповідного бюджетного року.

2. На виконання частини восьмої статті 90 Регламенту Верховної Ради України, згідно з якою до законопроекту додається перелік законів та інших нормативних актів, прийняття або перегляд яких необхідно здійснити для реалізації положень законопроекту в разі його прийняття, слід у Прикінцевих положеннях закону вказувати перелік нормативно-правових актів, які необхідно прийняти для його реалізації, а також перелік нормативно-правових актів, які необхідно привести у відповідність із цим законом.

3. Слід оптимізувати здійснення Верховною Радою України контрольної функції через такі її форми, як парламентські слухання, комітетські слухання, «години запитань до Уряду» у частині посилення контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України в контексті виконання ним, міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади доручень, що містяться у прийнятих законах.

4. Варто, щоб Кабінет Міністрів України, міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, які на виконання закону приймають нові нормативно-правові акти або вносять зміни в чинні, у констатуючій частині (преамбулі)

акта зазначали про такий закон (наприклад, «На виконання Закону України...»), як це передбачено в пункті 89 Типової інструкції з діловодства в міністерствах, інших центральних та місцевих органах виконавчої влади, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 17 січня 2018 р. № 55).

5. Із метою забезпечення прозорості та відкритості діяльності Верховної Ради України, її органів і народних депутатів України, розвитку електронного парламенту та зміцнення зв'язків із громадськістю необхідно оптимізувати наповнення вкладки «Пов'язані документи», що міститься на сторінці відповідного закону (як первинного закону, так і закону про внесення змін) на офіційному вебсайті Верховної Ради України, щоб всі нормативно-правові акти, які приймаються уповноваженими органами на виконання цього закону, відображалися в цій вкладці.

*\*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.*