

Парламентське дослідження про порядок підготовки фінансово-економічного обґрунтування законопроекту*

I. Вступна частина

Одним із напрямів реформування законодавчого процесу в Україні є удосконалення внутрішніх парламентських процедур. Робота сучасного парламенту сконцентрована не лише на ефективності процедури розгляду законопроектів, але й на удосконаленні безпосередньо процесу розробки проектів законів, що, своєю чергою, сприятиме покращенню законотворчості та роботи парламенту в цілому. Велику роль в означеному процесі відіграє обґрунтування необхідності прийняття законопроекту, а також його вплив на показники Державного та місцевого бюджетів.

Тривалий час серед законотворців, фахівців у сфері парламентської діяльності, експертів та науковців точиться дискусія щодо значення, порядку подання, суб'єктів розробки фінансово-економічного обґрунтування законопроекту, яке є обов'язковою частиною пояснювальної записки до законопроекту, а також його перевірки. Складність полягає у нечіткому законодавчому регулюванні, відсутності спеціальних знань у більшості ініціаторів тих законопроектів, які так чи інакше мають вплив на показники бюджету. Означене викликає необхідність дослідження питання правового регулювання проведення фінансово-економічних розрахунків з огляду на їх важливість як для бюджетів усіх рівнів, так і для реального та дієвого правозастосування тих суспільних відносин, на які спрямовано законодавче регулювання.

II. Основна частина

2.1. Зарубіжний досвід підготовки фінансово-економічного обґрунтування до проекту закону, його перевірки та розподілу повноважень у сфері бюджетування між різними структурними підрозділами парламентів, зовнішніми дорадчими органами та експертами.

Досвід зарубіжних країн свідчить про обов'язковість належного обґрунтування законодавчої ініціативи, зокрема й фінансово-економічного. Так, наприклад, у **Шотландії** законопроект вноситься автором законодавчої ініціативи на розгляд до Парламенту разом із *фінансовим меморандумом*, в якому вказуються найточніші розрахункові значення адміністративних витрат, витрат на забезпечення дотримання законодавства та інших витрат, які можуть виникнути на основі положень законопроекту; найточніші розрахункові строки, протягом яких очікується виникнення вказаних витрат; межі похибок відповідних розрахунків. У фінансовому меморандумі мають окремо зазначатися витрати, які покладаються на: (а) Уряд Шотландії; (б) місцеві органи влади; та (с) інші органи, осіб і суб'єктів господарювання. Під час розгляду загальних принципів законопроекту та підготовки звіту щодо них відповідальний комітет враховує будь-які висновки, надані будь-яким іншим комітетом. Відповідальний комітет також розглядає

фінансовий меморандум до законопроекту, звітує про нього та під час підготовки звіту враховує будь-які висновки, надані йому комітетом з питань фінансів¹.

Іспанія. У складі Бюджетного офісу Генеральних Кортесів діє відділ економічної оцінки та консультування, відповідальний за моніторинг законодавчої діяльності, що впливає на державні доходи та витрати, а також за збір і систематизацію економічної та бюджетної інформації, підготовленої іншими державними та приватними установами². Також відділ (як частина Управління досліджень, аналізу та публікацій парламенту) надає *економічні консультації* народним депутатам з економічних та бюджетних питань, пов'язаних із опрацюванням проектів законів про бюджети. Співробітники Відділу надають довідкову інформацію на цю тему, пропонують редакції «бюджетних» статей або технічну підтримку щодо того, як підготувати поправки, які збільшують витрати або зменшують дохід бюджету, тощо. Ця послуга надається як депутатам, так і працівникам депутатської групи. Однією з компетенцій також є відстеження даних про виконання бюджету. Відділ готує брифінги на основі інформації, наданої Урядом, і випускає зведені бюлетені щодо основних елементів впровадження бюджетної політики³.

У **Швеції** відповідно до конституційних положень, перш ніж Уряд зможе розробити законодавчу пропозицію, вона має бути проаналізована та оцінена на предмет її фінансового впливу. Це завдання може бути доручено посадовцям відповідного міністерства, комісії з розслідування або одному з комітетів парламенту. Комісія з розслідування, яка діє незалежно від уряду, може включати або залучати експертів, державних службовців і політиків. Якщо питання є суперечливим або має далекосяжні політичні наслідки, комісія зазвичай складається з політиків із різних партій, включаючи опозицію, і представників груп інтересів під головуванням високопоставленого судді або державного службовця.

Відомо, що шведські законодавчі комісії проводять детальні розслідування. Результати їх роботи представлені у звіті (або серії звітів), в якому вичерпно описується поточний стан справ у галузі (часто із посиланнями на правові системи інших країн), загальне обґрунтування запропонованих змін та детальні проекти пропозицій із коментарями до кожного пункту. На цих звітах найчастіше базуються урядові пропозиції та готуються законопроекти до парламенту.

Естонія. Законом Естонії «Правила належної законодавчої практики та розробки законодавчих актів» від 22.12.2011 р. № 180 встановлено, що до проекту акта додається пояснювальна записка, підписана ініціатором законопроекту або його представником, з метою викладення мотивів прийняття акта, основних положень проекту та впливаючих із нього змін, а також огляду наслідків, що будуть спричинені набранням чинності Законом. Структура пояснювальної записки складається із: 1) вступу; 2) мети Закону; 3) змісту проекту та

¹ Кошман А., Зайченко Ю., Баранюк О., Базилівська О. Пропозиції щодо вдосконалення експертизи законопроектів (бюджетна, інклюзивна, гендерна, антикорупційна експертизи законопроектів, експертиза законопроектів на відповідність положенням законодавства ЄС). Офіс Парламентської Реформи Проекту ЄС-ПРООН з парламентської реформи. С. 60, 83. URL: https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/ua/PRP_On_expertise_UKR.pdf (дата звернення: 01.10.2023)

² ECPRD Request 3597/ Independent impact assessment (ex ante) of draft legislation: methods, costs and means. 2017. URL: <https://ecprd.secure.europarl.europa.eu/ecprd/private/request-details/302978> (дата звернення: 03.10.2023)

³ ECPRD Request 4402 / Administrative assistance to the committees responsible for budgetary affairs. 2020. URL: <https://ecprd.secure.europarl.europa.eu/ecprd/private/request-details/529505> (дата звернення: 03.10.2023)

порівняльного аналізу; 4) термінології проекту; 5) відповідності проекту праву ЄС; 6) впливу Закону; 7) кошторису доходів і видатків держави та органів місцевого самоврядування, пов'язаних із виконанням Закону та ін.⁴ Таким чином, кошторис доходів і видатків держави та органів місцевого самоврядування, пов'язаних із виконанням Закону, подає ініціатор законопроекту.

Фінансово-економічне обґрунтування підлягає перевірці на рівні парламенту (незалежно від того, поданий проект нормативно-правового акта парламентарем чи Урядом).

У парламентах різних держав підхід до такої перевірки відрізняється.

Албанія. Парламентському комітету з економіки та фінансів допомагають три технічні радники, які є експертами в галузі економіки та фінансів. Комітету також допомагає юрисконсульт. Ці радники надають Комітету свою експертну допомогу під час розгляду законопроектів та інших питань, що відносяться до відання Комітету⁵.

У **Канаді** Парламентський бюджетний офіс на запит комітету або парламентаря здійснює оцінку фінансової вартості будь-якої законодавчої пропозиції, яка стосується питань, що підпадають під юрисдикцію парламенту. Окремі комітети також можуть вимагати аналізу або оцінки фінансового та економічного стану країни⁶.

У **Болгарії** до компетенції Директорату законодавчої діяльності та права Європейського Союзу (як внутрішнього адміністративного підрозділу парламенту) входить дослідження та аналіз законопроектів, у тому числі з бюджетної тематики. У разі потреби, експерти директорату беруть участь у робочих групах та засіданнях головних комітетів під час розгляду законопроектів, а також допомагають головним комітетам у складанні остаточних текстів законопроектів і підготовці доповідей до голосування.

У **Хорватії** повноваження парламентського Комітету з питань фінансів та бюджету включають визначення та моніторинг реалізації відповідної політики, а також перевірку впливу на бюджет проектів нормативно-правових актів перед їх прийняттям. Він має права та обов'язки компетентного робочого органу з питань, що стосуються центрального бюджету, остаточного розрахунку центрального бюджету, звітів Держаудитслужби про проведені перевірки, структури, повноважень та порядку діяльності Держаудитслужби та Фінансового агентства тощо. Комітет співпрацює з незалежним дорадчим органом, що надає зовнішню допомогу – Комісією з фіскальної політики, яка оцінює та дає висновки з питань, пов'язаних із фіскальною діяльністю, розглядає та оцінює виконання фіскальних правил, надає висновки Уряду щодо тимчасового відстрочення впровадження фіскальних правил. Інші завдання включають розгляд і порівняння макроекономічних і бюджетних прогнозів із середньостроковими бюджетними документів із останніми доступними прогнозами Європейської Комісії та

⁴ Rules for Good Legislative Practice and Legislative Drafting. Passed 22.12.2011 No. 180. URL: <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/508012015003/consolide> (дата звернення: 07.10.2023)

⁵ ECPRD Request 4402 / Administrative assistance to the committees responsible for budgetary affairs. 2020. URL: <https://ecprd.secure.europarl.europa.eu/ecprd/private/request-details/529505> (дата звернення: 03.10.2023)

⁶ ECPRD Request 4402 / Administrative assistance to the committees responsible for budgetary affairs. 2020. URL: <https://ecprd.secure.europarl.europa.eu/ecprd/private/request-details/529505> (дата звернення: 03.10.2023)

моніторинг виконання рекомендацій Ради ЄС з метою вирішення ситуації надмірного бюджетного дефіциту та державного боргу.

У **Фінляндії** основним завданням Аудиторського (ревізійного) комітету парламенту є нагляд за управлінням державними фінансами та дотриманням бюджету. Водночас Група економічного аналізу Служби парламентських досліджень проводить аналізи, розрахунки та інші оцінки економічного впливу змін у політиці.

Секретаріат Комітету з питань фінансів Сенату **Франції** відіграє дуже важливу роль у консультуванні сенаторів із фінансових питань. Кожен із 21 співробітника секретаріату відповідає за дотримання певних бюджетів і сфер оподаткування.

У **Грузії** створено Парламентський бюджетний офіс, основними функціями якого є надання парламенту Грузії, парламентським комітетам, фракціям, незалежним членам парламенту та парламентському секретаріату аналітичної інформації із фінансових, бюджетних, макроекономічних питань та питань управління державними фінансами, а також підготовка висновків і додаткової інформації щодо оцінки фінансового впливу законопроектів, поданих до Парламенту Грузії в якості законодавчої ініціативи.

Швеція. Указом про комітети (1998:1474) регулюється, що оцінки впливу законопроектів мають здійснюватися шляхом проведення розслідування комітетами. Згідно з розділами 14–16 Указу комітети повинні виконувати ретельний аналіз наслідків прийняття законопроекту, який часто включає як аналіз витрат і вигоди, так і аналіз ефективності витрат. Потенційні динамічні ефекти також повинні бути проаналізовані.

Окрему роль відіграють шведські законодавчі комісії. Якщо законодавча пропозиція матиме вплив на витрати чи доходи уряду, муніципалітетів, окружних рад, компаній та/або інших осіб, законодавча комісія повинна оцінити наслідки цього в окремому звіті. Якщо пропозиція передбачає інші наслідки для національних фінансів, їх також необхідно оцінити та врахувати. Щодо пропозицій, які впливатимуть на витрати уряду, муніципалітетів чи окружних рад, законодавча комісія пропонує можливе фінансування. Крім того, якщо пропозиція є важливою для фінансування місцевої автономії, будь-які наслідки прийняття закону (у тому числі фінансові та бюджетні) мають бути визначені в обґрунтуванні до законодавчої пропозиції⁷.

У **Нідерландах** Органічний закон (2017 р.) вимагає від уряду проведення попередньої оцінки впливу, зокрема на бюджет, до того, як закон буде подано до парламенту. Сам парламент не виконує таких оцінок у стандартний спосіб. Оскільки державні оцінки можуть бути не зовсім нейтральними, незалежні інституції (у сфері фінансів та економіки, навколишнього середовища та соціальних справ) відіграють важливу роль у рамках попередніх оцінок. Зазначені установи мають право здійснювати їх за власною ініціативою або на запит парламенту (хоча це не є для них обов'язком)⁸.

⁷ ECPRD Request 3597/ Independent impact assessment (ex ante) of draft legislation: methods, costs and means. 2017. URL: <https://ecprd.secure.europarl.europa.eu/ecprd/private/request-details/302978> (дата звернення 03.10.2023)

⁸ ECPRD Request 3597/ Independent impact assessment (ex ante) of draft legislation: methods, costs and means. 2017. URL: <https://ecprd.secure.europarl.europa.eu/ecprd/private/request-details/302978> (дата звернення 03.10.2023)

В Естонії Рійгікогу не розробив конкретних методичних вказівок для своєї роботи з оцінки впливу, у тому числі фінансового, але цю роботу виконало Міністерство юстиції. Іншими словами, Рійгікогу не проводить попередньої оцінки впливу законопроекту. Рійгікогу не має жодного спеціального підрозділу з оцінки впливу законопроектів, а також не має бюджету, виділеного на оцінку впливу. Однак комітети Рійгікогу вирішують, чи зосереджуватися на оцінці впливу законопроекту чи ні на засіданнях комітетів. Крім того, усі комітети та депутати парламенту Естонії можуть звертатися за порадою (також щодо оцінки впливу) до Внутрішньої служби парламенту, Юридичного та Дослідницького відділу Рійгікогу.

Надалі надаємо узагальнену інформацію розподілу повноважень між різними структурними підрозділами парламентів, зовнішніми дорадчими органами та експертами у сфері бюджетування (Рис. 1).



2.2. Національне законодавство

Відповідно до частини першої статті 27 Бюджетного кодексу України до законопроекту, прийняття якого призведе до зміни показників бюджету, суб'єкт права законодавчої ініціативи зобов'язаний додати фінансово-економічне обґрунтування (включаючи відповідні розрахунки). Якщо такі зміни показників бюджету передбачають зменшення надходжень бюджету та/або збільшення витрат бюджету, до законопроекту подаються пропозиції змін до законодавчих актів України щодо скорочення витрат бюджету та/або джерел додаткових надходжень бюджету для досягнення збалансованості бюджету.

Частиною другою статті 27 Бюджетного кодексу України визначено, що кожен законопроект, внесений до Верховної Ради України, протягом п'яти днів направляється до Кабінету Міністрів України для здійснення експертизи щодо його

впливу на показники бюджету та відповідності законам, що регулюють бюджетні відносини. Кабінет Міністрів України у двотижневий строк з дня отримання законопроекту подає до Комітету Верховної Ради України з питань бюджету експертний висновок, підготовлений Міністерством фінансів України, за участю інших заінтересованих центральних органів виконавчої влади. Експертний висновок до законопроекту має містити інформацію щодо повноти та достовірності даних, викладених у фінансово-економічному обґрунтуванні, впливу законопроекту на показники бюджету (із обов'язковим визначенням вартісної величини такого впливу), можливостей фінансового забезпечення у відповідному бюджетному періоді, відповідності законам, що регулюють бюджетні відносини, та пропозиції щодо його розгляду⁹.

Частиною третьою статті 91 Регламенту Верховної Ради України встановлено, що в разі внесення законопроекту, проекту іншого акта, прийняття якого призведе до зміни показників бюджету (надходжень бюджету та/або витрат бюджету), суб'єкт права законодавчої ініціативи зобов'язаний додати фінансово-економічне обґрунтування (включаючи відповідні розрахунки). Якщо такі зміни показників бюджету передбачають зменшення надходжень бюджету та/або збільшення витрат бюджету, до законопроекту, проекту іншого акта подаються пропозиції змін до законодавчих актів щодо скорочення витрат бюджету та/або джерел додаткових надходжень бюджету для досягнення збалансованості бюджету. Законопроект, проект іншого акта (крім проектів законів про Державний бюджет України, про внесення змін до закону про Державний бюджет України, про ратифікацію міжнародних договорів України щодо одержання Україною від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій позик, не передбачених Державним бюджетом України) не має містити положень, прийняття яких призведе до збільшення державного боргу і державних гарантій¹⁰.

Водночас згідно з Методикою проведення фінансово-економічних розрахунків при підготовці проекту акта Кабінету Міністрів України та законопроекту, що вноситься у порядку законодавчої ініціативи Кабінетом Міністрів України на розгляд Верховної Ради України, затвердженою наказом Міністерства фінансів України від 21 березня 2008 року № 428, зареєстрованим у Міністерстві юстиції України 11 квітня 2008 року за № 297/1498811 (далі – Методика), встановлюються вимоги до проведення фінансово-економічних розрахунків під час підготовки проекту акта Кабінету Міністрів України та проекту закону, що вноситься у порядку законодавчої ініціативи Кабінетом Міністрів України на розгляд Верховної Ради України (далі – проект акта), з метою визначення вартісної оцінки їх впливу на показники державного та/або місцевого бюджетів.

⁹ Бюджетний кодекс України: Закон України від 8 липня 2010 року № 2456-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text> (дата звернення: 01.10.2023)

¹⁰ Про Регламент Верховної Ради України: Закон України № 1861-VI від 10.02.2010 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17#Text> (дата звернення: 01.10.2023)

¹¹ Про затвердження Методики проведення фінансово-економічних розрахунків при підготовці проекту акта Кабінету Міністрів України та законопроекту, що вноситься у порядку законодавчої ініціативи Кабінетом Міністрів України на розгляд Верховної Ради України: наказ Міністерства фінансів України від 21 березня 2008 року № 428, зареєстрований у Міністерстві юстиції України 11 квітня 2008 року за № 297/14988. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0297-08#Text> (дата звернення: 01.10.2023)

Методика, зокрема, визначає, що якщо реалізація проекту акта потребує додаткових бюджетних коштів, розробник проекту акта визначає джерела їх покриття з наданням пропозицій щодо збільшення надходжень до бюджету відповідно до законодавства та/або пропозицій щодо скорочення витрат бюджету згідно з бюджетною класифікацією. У разі, якщо проект акта передбачає затвердження переліку заходів (внесення змін до нього), які здійснюватимуться за рахунок бюджетних коштів, розробник проекту акта надає обґрунтування щодо включення запропонованого заходу, визначає прогностичний обсяг витрат, потрібний для реалізації, щодо кожного заходу з розбивкою за роками та визначає ефект від впровадження таких заходів. Встановлено, що за наявності впливу проекту акта на показники фондів загальнообов'язкового державного соціального і пенсійного страхування розробник проекту акта здійснює окремі розрахунки, про що зазначає у пояснювальній записці до проекту акта. У випадку ж установа пільг для податків, зборів та інших платежів, розробник проекту акта в обов'язковому порядку до фінансово-економічних розрахунків додає обґрунтування із зазначенням підстав для надання таких пільг, а також пропозиції щодо джерел додаткових надходжень до бюджету для досягнення збалансованості. Методика також передбачає, що в разі, якщо вартісне оцінювання прямого та опосередкованого впливу проекту акта на надходження та витрати державного та/або місцевого бюджетів у подальшому може змінитися, розробник проекту акта зазначає граничні межі збільшення / зменшення надходжень / витрат бюджету з обґрунтуваннями та припущеннями.

Такі розрахунки мають бути детальними, точними, достовірними та збалансованими.

Методика визначає, що фінансово-економічні розрахунки до проекту акта здійснюються головним розробником проекту акта або органом, який здійснює його підготовку, додаються до пояснювальної записки та є її невід'ємною частиною. Фінансово-економічні розрахунки до проекту акта передбачають визначення вартісної оцінки прямого та опосередкованого впливу проекту акта на надходження та витрати державного та/або місцевого бюджетів на середньостроковий період. Також зазначається, що фінансово-економічні розрахунки не здійснюються під час підготовки проекту закону про Державний бюджет України, Бюджетної декларації, змін до них, комплексних змін до Бюджетного кодексу України. Методика також закріплює порядок заповнення форми фінансово-економічних розрахунків до проекту акта та наводить у додатку безпосередньо форму фінансово-економічних розрахунків до проекту акта.

Аналіз нормативно-правової бази щодо правил подання фінансово-економічного обґрунтування до законопроекту свідчить, що фінансово-економічне обґрунтування подає ініціатор законопроекту, але порядок (методика) його складання та можливість звернення (у випадку, коли ініціатором виступає народний депутат України) щодо його розробки до Кабінету Міністрів України або зовнішніх експертів не передбачена. Аналізована вище методика стосується виключно нормативно-правових актів, ініціатором яких виступає Уряд.

Однак, виходячи з того, що методика та чіткі правила проведення фінансово-економічного обґрунтування відсутні, та у зв'язку з тим, що фінансово-економічне обґрунтування здійснюється на підставі фінансово-економічних розрахунків, варто

звернути увагу на таке. З метою застосування суб'єктами законодавчої ініціативи єдиних підходів до здійснення розрахунків та оформлення фінансово-економічних обґрунтувань вбачається доцільним під час підготовки проекту відповідної методики та включеної до неї форми фінансово-економічного обґрунтування законопроекту враховувати також підходи, які застосовуються Урядом відповідно до Методики, та Дорожню карту підготовки фінансово-економічного обґрунтування до законопроекту, викладену в Додатку 1.

2.3. Позиції експертів щодо проблем і перспектив у сфері підготовки та подання якісного фінансово-економічного обґрунтування законопроекту

Експерти Офісу парламентської реформи Проекту ЄС – ПРООН з парламентської реформи, проаналізувавши досвід зарубіжних країн, вважають, що до законопроекту, проекту іншого акта, який вноситься на реєстрацію, окрім пояснювальної записки, також обов'язково мають додаватися, серед іншого:

- оцінка впливу з обґрунтуванням очікуваного економічного, соціального, екологічного та іншого впливу внаслідок реалізації відповідного законопроекту, а також із наведенням відповідного розрахунку та сценарію прогнозування наслідків прийняття запропонованого проекту за умови, що такі дані підготовлено під час розробки законопроекту;
- обґрунтування очікуваних фінансових наслідків прийняття проекту закону із зазначенням: джерел фінансування необхідних витрат, пов'язаних із прийняттям проекту закону; впливу проекту закону на дохідну та видаткову частини державного бюджету або відсутності такого впливу, якщо реалізація законопроекту, проекту іншого акта не впливає на показники бюджету; нових фінансових зобов'язань держави; очікуваних фінансових результатів проекту закону для заінтересованих осіб; порядку (принципів) визначення розміру податків, мита чи інших форм зборів згідно із проектом закону (із додаванням відповідних кошторисів) тощо¹².

Також експертами Офісу підготовлено матеріал «Концептуальна записка щодо удосконалення законодавчого процесу в Україні», в якому зазначається, що потребує перегляду перелік супровідних документів та правила їх оформлення. Більшої уваги та ретельної підготовки вимагає фінансово-економічне обґрунтування законопроекту. Фінансово-економічне обґрунтування до кожного законопроекту може надаватися у формі окремого документа, що покращить якість аналітичної роботи при підготовці законопроектів та попередить реєстрацію законопроектів без надання необхідних розрахунків суб'єктом права законодавчої ініціативи. Деталізовані вимоги до змісту та оформлення фінансово-економічного обґрунтування, на їх переконання, дозволять здійснювати більш ретельну та змістовну перевірку законопроекту на етапі його реєстрації¹³.

¹² Кошман А., Зайченко Ю., Баранюк О., Базилівська О. Пропозиції щодо вдосконалення експертизи законопроектів (бюджетна, інклюзивна, гендерна, антикорупційна експертизи законопроектів, експертиза законопроектів на відповідність положенням законодавства ЄС). Офіс Парламентської Реформи Проекту ЄС-ПРООН з парламентської реформи. С. 63-64. URL: https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/ua/PRP_On_expertise_UKR.pdf (дата звернення: 03.10.2023)

¹³ Концептуальна записка щодо удосконалення законодавчого процесу в Україні. Підготовлено Офісом Парламентської Реформи. Проект з парламентської реформи Європейського Союзу та Програми розвитку Організації Об'єднаних Націй в Україні. С. 3. URL:

Згідно з Регламентом Верховної Ради України працівники Апарату Верховної Ради на етапі реєстрації не аналізують і не з'ясовують, чи дублюють пропозиції існуючі та зареєстровані законопроекти, та чи містять належне фінансово-економічне обґрунтування. Після реєстрації законопроект надходить до профільного комітету, де проводиться основна робота, включаючи попередній розгляд, аналіз актуальності, суспільної необхідності та якості. Комітет перевіряє відповідність супровідних документів, фінансово-економічну обґрунтованість законопроекту, готує та доопрацьовує його до першого та наступних читань. На цьому етапі свої висновки та рекомендації подають інші комітети, органи виконавчої влади, Головне науково-експертне управління, Головне юридичне управління, зацікавлені сторони. Проблемою є те, що неякісно оформлені супровідні документи та відсутність фінансово-економічного обґрунтування заважають профільному комітету прийняти обґрунтоване рішення. У цьому випадку комітет може повернути законопроект на доопрацювання. Практичним вирішенням цієї проблеми може бути навчання народних депутатів та їх помічників або створення Офісу парламентського радника (або Офісу нормопроектування). На думку експерта Іванова О., Офісу парламентського радника довели свою практичну ефективність у парламентах зарубіжних держав¹⁴.

Зозуля О. І. вважає, що посилення заборони реєстрації законопроектів без їх фінансово-економічного обґрунтування, пропонуване деякими вченими, є недоречним, оскільки не кожен законопроект дійсно потребує бюджетних видатків, а в іншому разі відсутність фінансово-економічного обґрунтування за рішенням головного комітету може бути підставою повернення законопроекту. Саме фінансово-економічне обґрунтування повинно бути не формальним, а містити адекватну попередню оцінку видатків, необхідних для реалізації законопроекту, що має ключове значення на етапі концептуального визначення його долі. Автор зазначає, що пропозиція покладення на комітети підготовки повного фінансового обґрунтування законопроектів та оцінки їх ефективності може значно ускладнити й сповільнити роботу і так завантажених комітетів, при тому, що питання фінансового обґрунтування законопроекту вже віднесені до відання його ініціатора, Уряду та профільного Комітету з питань бюджету¹⁵.

Відсутність належної експертизи законопроектів призводить до значних проблем на етапі реалізації прийнятих законодавчих актів. Яскравим прикладом таких наслідків є пілотна справа Європейського суду з прав людини «Юрій Миколайович Іванов» (заява № 40450/04) та група справ «Жовнер проти України» (заява № 56848/00), «Бурмич та інші проти України» (заяви № 46852/13), а також Рішення Комітету міністрів Ради Європи від 23–25 вересня 2019 року щодо нагляду за виконанням рішень Європейського суду з прав людини:

«Відповідно до аналітики, підготовленої за підтримки Ради Європи із цього питання: ...Судові рішення в соціальних спорах [у національних судах України] є найчисленнішою категорією, і сума боргу по ній на час проведення дослідження

https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/ua/PRP_Concept_note_legislative_process_UKR.pdf (дата звернення: 01.10.2023)

¹⁴ Ivanov Oleh. From bill to law: the process needs improvement. The Reform Index. 2023. URL: <https://voxukraine.org/en/from-bill-to-law-the-process-needs-improvement> (дата звернення: 01.10.2023)

¹⁵ Зозуля О.І. Розробка та попередній розгляд законопроектів у комітетах Верховної Ради України. *Forum Prava*. 2018. 1. С. 57–65. (дата звернення: 06.10.2023)

становила 2 201 870 157 грн... Держава без належного економічного обґрунтування та врахування реального стану бюджетного фінансування прийняла законодавство у сфері соціального забезпечення, яке гарантує різноманітні пільги та соціальні виплати багатьом категоріям громадян... З метою виправлення ... ситуації, були вжиті ... заходи для обмеження дії положень цього законодавства (зокрема, було прийнято нове бюджетне законодавство, що зменшує кількість та розмір соціальних виплат). Як наслідок, до судів надійшла велика кількість позовів громадян проти державних органів з підстав нарахування занижених розмірів соціальних виплат через неправильне застосування положень законодавства. Незважаючи на прийняті судові рішення на користь громадян, держава не змогла їх виконати через відсутність коштів для здійснення відповідних виплат. Рекомендації ... зосереджені на необхідності здійснення перегляду існуючої практики, коли спочатку приймаються закони про соціальні виплати без економічного та бюджетного обґрунтування, потім держава не може імплементувати це законодавство через брак коштів у державному бюджеті, і, зрештою, вживаються надзвичайні заходи у вигляді нового законодавства та/або підзаконних актів, що обмежують сферу дії положень, прийнятих спочатку. Це призводить до збільшення кількості позовів, що подають громадяни до судів проти держави. Через це перегляд законотворчої діяльності, що стосується соціальних виплат, має посилити фінансове обґрунтування нового законодавства, а також забезпечити його відповідність законодавству про державний бюджет та бюджетний процес...»¹⁶.

Враховуючи викладене, варто звернути увагу на такі опції зниження рівня завантаженості експертних підрозділів, запропоновані експертами: зміна підходів до реалізації права законодавчої ініціативи, що може вплинути на зменшення кількості поданих законопроектів, це потребуватиме внесення змін до Конституції України, Регламенту Верховної Ради України та Закону України «Про статус народного депутата України»; концептуальний перегляд існуючої процедури діяльності парламенту, згідно з якою дуже багато законопроектів включається до порядку денного, після чого всі підлягають обов'язковій експертизі. Належне планування роботи парламенту, відповідно до якого Верховна Рада України розглядатиме певну кількість законопроектів, про необхідність розгляду яких завчасно сигналізують комітети парламенту та/або політичні фракції, дозволить експертним підрозділам зосередити час та інші ресурси на конкретних законопроектах. Доцільною може бути зміна підходу до проведення спеціалізованих експертиз, які наразі здійснюються комітетами відповідно до своїх предметів відання. Адже практика проведення комітетами антикорупційної, євроінтеграційної, бюджетної експертизи законопроектів засвідчує низку проблем, у тому числі перевантаженість секретаріатів комітетів та, подекуди, надмірну політизацію процесу експертизи¹⁷.

¹⁶ Концептуальна записка щодо удосконалення законодавчого процесу в Україні. Підготовлено Офісом Парламентської Реформи. Проект з парламентської реформи Європейського Союзу та Програми розвитку Організації Об'єднаних Націй в Україні. С. 77. URL: https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/ua/PRP_Concept_note_legislative_process_UKR.pdf (дата звернення: 01.10.2023)

¹⁷ Концептуальна записка щодо удосконалення законодавчого процесу в Україні. Підготовлено Офісом Парламентської Реформи. Проект з парламентської реформи Європейського Союзу та Програми розвитку Організації Об'єднаних Націй в Україні. С. 85-87, 115. URL:

Фахівці з питань законодавчого процесу вважають, що велике навантаження на парламент, у тому числі у випадку подання великої кількості поправок та пропозицій, потребує комплексного вирішення цієї проблеми шляхом розробки вимог щодо подання разом із поправками, пропозиціями до законопроекту обґрунтування / супровідних документів до них (зокрема, до окремих категорій). Наприклад, якщо поправка змінює / створює потребу додаткових видатків із бюджету, вона має пройти бюджетну експертизу та отримати висновок Міністерства фінансів України. Те саме може бути справедливим і щодо внесення поправок, пропозицій до законопроектів, спрямованих на виконання міжнародних зобов'язань України, адаптацію законодавства України до права ЄС. Також актуальною може бути антикорупційна експертиза поправок¹⁸.

Автори матеріалів «Пропозиції щодо вдосконалення експертизи законопроектів (бюджетна, інклюзивна, гендерна, антикорупційна експертизи законопроектів, експертиза законопроектів на відповідність положенням законодавства ЄС)» також вважають, що з огляду на необхідність проведення масштабної попередньої аналітичної роботи та наявності значної кількості інформаційних та інших ресурсів, статистичних даних саме Уряд повинен відігравати ключову роль у забезпеченні фінансово-економічної експертизи. Вбачається, що в Регламенті Верховної Ради України доцільно передбачати, що парламент може розглядати законопроекти лише за умови виконання фінансово-економічної експертизи Кабінетом Міністрів України. При цьому, якщо законопроект впливає на доходну або видаткову частину Державного бюджету і уряд заперечує проти його ухвалення, парламент не повинен його розглядати¹⁹.

III. Висновки

Аналіз нормативно-правової бази щодо правил подання фінансово-економічного обґрунтування до законопроекту свідчить, що фінансово-економічне обґрунтування подає ініціатор законопроекту, але порядок (методика) його складання та можливість звернення у випадку, якщо ініціатором виступає народний депутат України, щодо його розробки до Кабінету Міністрів України або зовнішніх експертів не передбачені. Затверджена Кабінетом Міністрів України Методика стосується виключно нормативно-правових актів, ініціатором яких виступає Уряд. Виходячи з того, що методика та чіткі правила підготовки фінансово-економічного обґрунтування законодавчих ініціатив народних депутатів України відсутні, варто звернути увагу на таке.

З метою застосування суб'єктами законодавчої ініціативи єдиних підходів до здійснення розрахунків та оформлення фінансово-економічних обґрунтувань вбачається доцільним під час підготовки фінансово-економічного обґрунтування

https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/ua/PRP_Concept_note_legislative_process_UKR.pdf (дата звернення: 01.10.2023)

¹⁸ Концептуальна записка щодо удосконалення законодавчого процесу в Україні. Підготовлено Офісом Парламентської Реформи. Проект з парламентської реформи Європейського Союзу та Програми розвитку Організації Об'єднаних Націй в Україні. С. 92. URL: https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/ua/PRP_Concept_note_legislative_process_UKR.pdf (дата звернення: 01.10.2023)

¹⁹ Кошман А., Зайченко Ю., Баранюк О., Базилівська О. Пропозиції щодо вдосконалення експертизи законопроектів (бюджетна, інклюзивна, гендерна, антикорупційна експертизи законопроектів, експертиза законопроектів на відповідність положенням законодавства ЄС). Офіс Парламентської Реформи Проекту ЄС-ПРООН з парламентської реформи. С. 31. URL: https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/ua/PRP_On_expertise_UKR.pdf (дата звернення: 01.10.2023)

враховувати також підходи, які застосовуються Урядом відповідно до його Методики, задля забезпечення єдності підходів до здійснення фінансових розрахунків та уникнення їх двоякого тлумачення.

Основними тезами та напрямками вирішення існуючої проблеми у сфері підготовки та подання якісного фінансово-економічного обґрунтування є:

1. Деталізація вимог щодо проведення та оформлення фінансово-економічного обґрунтування, визначення форми його викладення.

2. Навчання народних депутатів та їх помічників щодо складання фінансово-економічного обґрунтування.

3. Створення Офісу парламентського радника (або Офісу нормопроекування).

4. Складання та подання фінансово-економічного обґрунтування до кожного законопроекту у формі окремого документа, що покращить якість аналітичної роботи з підготовки законопроектів та попередить реєстрацію законопроектів без надання необхідних розрахунків суб'єктом права законодавчої ініціативи.

5. Незастосування заборони реєстрації законопроектів, які не впливають на доходну і витратну частину Державного та місцевих бюджетів, без їх фінансово-економічного обґрунтування.

6. Якщо поправка до законопроекту змінює / створює потребу додаткових видатків із бюджету, вона має пройти бюджетну експертизу, отримати висновок Міністерства фінансів України.

7. Закріплення в Регламенті Верховної Ради України обов'язкової умови, що парламент може розглядати законопроекти лише за умови виконання їх фінансово-економічної експертизи Кабінетом Міністрів України.

Огляд зарубіжного досвіду розподілу повноважень у сфері бюджетування та перевірки достовірності фінансово-економічного обґрунтування законопроекту свідчить, що в більшості держав за це відповідає комітет, який одночасно може використовувати додаткові інструменти перевірки, а саме: звертатися за допомогою до інших підрозділів секретаріату парламенту, у тому числі створених Парламентських бюджетних офісів, дослідницьких центрів, вкрай поширеним є залучення зовнішніх експертів та незалежних дорадчих органів.

*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.*

При підготовці матеріалів було використано інформацію із бази ECPRD. Відповідні матеріали не призначені для використання у власних наукових дослідженнях.