

Аналітична записка
з питань порівняльного законодавства
щодо здійснення дореєстраційної експертизи під час процедури реєстрації
законопроектів у парламентах зарубіжних держав*

Анотація

В аналітичній записці досліджуються в порівняльному аспекті існуюча зарубіжна практика здійснення дореєстраційної експертизи під час проведення реєстрації законопроекту в парламенті, її нормативно-правове регулювання, суб'єкти, процедура та строки проведення такої експертизи, перелік питань, що аналізуються на цьому етапі, а також правові підстави відмови суб'єкту законодавчої ініціативи в реєстрації законопроекту. Проаналізовано законодавство таких держав, як: Австрія, Бельгія, Грузія, Естонія, Латвія, Північна Македонія, Польща, Португалія, Словаччина, Франція тощо.

I. Вступна частина

Реєстрація законопроектів в Апараті Верховної Ради України є невід'ємною складовою законодавчої процедури, яка слідує за внесенням законопроекту до Верховної Ради України в порядку законодавчої ініціативи. При цьому процедура реєстрації виконує не лише технічну функцію забезпечення документообігу законопроекту у Верховній Раді України (присвоєння реєстраційного номеру та визначення юридичного рубрикатора), а й покликана сприяти підвищенню якості законопроектної роботи шляхом перевірки законопроектів на відповідність встановленим вимогам та відмови в реєстрації законопроектів, які таким вимогам не відповідають.

Неналежна якість і надмірна кількість законодавчих ініціатив, що вносяться на розгляд Верховної Ради України, – не є новими проблемами. Подання великої кількості концептуально непродуманих, неналежно оформлених та необґрунтованих законопроектів змушує Верховну Раду України, її органи та служби Апарату Верховної Ради України (далі – Апарат) витратити значний час, зусилля і кошти на те, щоб належно опрацювати ініціативи, які, з огляду на їх зміст, не мають перспективи стати законами. Переважна кількість таких законопроектів залишається нерозглянутою до кінця скликання. Таким чином, існуюча практика внесення законодавчих ініціатив призводить до неефективного використання парламентських ресурсів. Слід зауважити, що здебільшого неналежним чином підготовлені законопроекти вносять народні депутати України. І саме ці суб'єкти права законодавчої ініціативи подають найбільше законопроектів (порівняно з іншими суб'єктами такого права), загальна кількість яких не відповідає можливостям парламенту щодо їх розгляду. Власне тому Проект Плану відновлення України одним із завдань передбачає «1.1.4. Удосконалення дореєстраційної перевірки супровідних документів»¹.

На важливості удосконалення нормативно-правової регламентації реєстрації законопроектів, що вносяться на розгляд Верховної Ради України,

¹ Національна рада з відновлення України від наслідків війни. Проект Плану відновлення України. Матеріали робочої групи «Державне управління». URL: <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/recoveryrada/ua/governance.pdf>

наголошується в Рекомендаціях Місії Європейського Парламенту з оцінки потреб, що розроблені з метою підвищення якості українського парламентаризму і викладені в «Доповіді та Дорожній карті щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України» та визнані основою для внутрішньої реформи й підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України згідно з Постановою Верховної Ради України від 17 березня 2016 року № 1035-VIII². Зокрема, у зазначених Рекомендаціях наголошується на необхідності вдосконалення процедури реєстрації законопроектів і контролю за їх якістю на цьому етапі. Відповідна процедура повинна включати перевірку всіх законопроектів на відповідність регламентним вимогам до моменту їх офіційної реєстрації.

Часто законопроекти, ініційовані народними депутатами України, не відповідають вимогам конституційності, бюджетної нейтральності та узгодженості із зобов'язаннями в рамках Угоди про асоціацію України з ЄС, що, своєю чергою, мало б ставати на заваді їх реєстрації Апаратом. На думку Місії з оцінки потреб, у структурі Апарату слід створити спеціальний відділ, функціональним обов'язком якого буде перевірка всіх законопроектів на відповідність регламентним вимогам до моменту їх офіційної реєстрації. Новостворений відділ має стати незалежним експертним центром щодо застосування Регламенту, працівники якого діятимуть без страху чи прихильності, будуть незалежними в реалізації своїх повноважень, надаватимуть Голові Верховної Ради України поради в межах своєї компетенції та матимуть право звернення до Комітету з питань Регламенту та організації роботи Верховної Ради України. Діяльність такого відділу з питань дотримання Регламенту повинна мати консервативний, а не політичний характер³.

При цьому зареєстрованими можуть бути виключно законопроекти, які відповідають вимогам статті 92 Регламенту Верховної Ради України та супроводжуються достовірними пояснювальною запискою та фінансово-економічним обґрунтуванням (повинна бути дотримана відповідність законопроектів принципам бюджетної нейтральності, конституційності, зобов'язанням у рамках Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, тощо (пункт 3 Рекомендацій)). Апарат повинен проводити ґрунтовний аналіз кожного запропонованого законопроекту на предмет уникнення дублювання (або суперечності) із чинним національним законодавством. У реєстрації повинно бути відмовлено в разі невідповідності

² Про заходи з реалізації рекомендацій щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України: постанова Верховної Ради України від 17 березня 2016 року № 1035-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1035-19#Text>

³ Доповідь та дорожня карта щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України. Підготовлена Місією Європейського парламенту з оцінки потреб під головуванням Пета Кокса, Президента Європейського Парламенту 2002-2004. URL: <https://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20160301RES16508/20160301RES16508.pdf>

законопроекту формі та вимогам, встановленим статтями 90 та 91 Регламенту Верховної Ради України (пункт 4 Рекомендацій)⁴.

При цьому відмову в реєстрації не слід розцінювати як звуження чи обмеження обсягу конституційно встановленого права законодавчої ініціативи. Відмова в реєстрації має екстраординарний, виключний характер і стосується тих випадків, коли суб'єктом права законодавчої ініціативи порушені певні офіційно визначені вимоги щодо процедури подання законопроектів установленної форми та відповідних супровідних документів: презюмується, що всі відповідні суб'єкти знають правила оформлення законопроектів і супровідних документів до них і керуються ними в законотворчій діяльності⁵.

Однак, Регламент Верховної Ради України чітко не визначає суб'єкта, уповноваженого приймати рішення про відмову в реєстрації законопроекту (чи структурний підрозділ з організаційного забезпечення, чи Апарат Верховної Ради України, чи Голова Верховної Ради України), не визначає виключний перелік підстав для відмови в реєстрації законопроекту (які саме невідповідності законопроекту формі та вимогам, встановленим статтями 90 та 91 Регламенту Верховної Ради України тягнуть за собою відмову в реєстрації, а які можуть бути усунені суб'єктом права законодавчої ініціативи).

На сьогодні виділяють такі недоліки в роботі «фільтрів відсіювання» неналежно підготовлених та оформлених законопроектів на етапі їх реєстрації: законопроект і супровідні документи до нього перевіряються лише на відповідність формальним критеріям, закріпленим у Регламенті Верховної Ради України (які є вкрай загальними й недеталізованими, дозволяють зловживання); структурний підрозділ Апарату, відповідальний за реєстрацію законопроектів, не здійснює (навіть первинну загальну) аналітичну оцінку змісту законопроекту та супровідних документів до нього, у тому числі й у випадках, коли деякі недоліки підготовки супровідних документів є очевидними; час, відведений Регламентом Верховної Ради України на перевірку законопроекту та супровідних документів до нього, не є достатнім⁶.

Також за дорученням Верховної Ради України, Голови Верховної Ради України, за зверненням головного комітету, голови або першого заступника голови головного комітету чи із власної ініціативи комітет, до предмета відання якого належать питання регламенту, розглядає законопроект, проект іншого акта та готує експертний висновок на відповідність його оформлення та реєстрації вимогам закону, Регламенту та прийнятих відповідно до них нормативно-правових актів. У разі, якщо законопроект, проект іншого акта оформлено та/або зареєстровано без дотримання вимог закону, цього Регламенту та прийнятих відповідно до них нормативно-правових актів, висновок комітету, до предмета

⁴ Про заходи з реалізації рекомендацій щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України: постанова Верховної Ради України від 17 березня 2016 року № 1035-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1035-19#Text>

⁵ Лінецький С.В., Крижанівський В.П. Коментар до Регламенту Верховної Ради України (Програма USAID «РАДА: підзвітність, відповідальність, демократичне парламентське представництво»). С. 238.

⁶ 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. URL: https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/ua/PRP_Concept_note_legislative_process_UKR.pdf

відання якого належать питання регламенту, направляється головному комітету та Голові Верховної Ради України для повернення законопроекту, проекту іншого акта суб'єкту права законодавчої ініціативи без його включення до порядку денного сесії та розгляду на пленарному засіданні Верховної Ради. (частина четверта статті 93 Регламенту Верховної Ради України). Однак це відбувається в межах попереднього розгляду законопроектів, тобто вже після того, як зареєстрований законопроект був направлений в комітет, який відповідно до предметів відання комітетів визначається головним із підготовки і попереднього розгляду законопроекту.

II. Основна частина

Практика унормування процедури реєстрації законопроектів в європейських парламентах дозволяє визначити такі підходи:

1) формальний – суть його полягає у здійсненні реєстрації поданих суб'єктами права законодавчої ініціативи всіх без винятку законопроектів, і вже після цього парламент надає згоду на їх розгляд (Румунія, Чехія, Чорногорія). Регламенти парламентів або нижніх палат законодавчих органів таких держав не передбачають особливих механізмів забезпечення виконання вимог, що ставляться до оформлення законопроектів. Зокрема, досить поширеною є практика, коли в парламенті реєструються всі внесені законопроекти, а перспективи їх подальшого проходження та розгляду визначає головний комітет та інші комітети, які здійснюють підготовку зареєстрованих проектів до розгляду парламентом. Наприклад, частина перша статті 71 Регламенту Народних зборів Болгарії передбачає, що подані законопроекти негайно реєструються в публічному реєстрі «Законопроекти». Але якщо до законопроекту не додана пояснювальна записка та (або) попередня оцінка впливу, такий законопроект не розподіляється між комісіями Народних зборів Болгарії;

2) неформальний – базується на принципі попереднього вирішення відповідним уповноваженим органом парламенту (Бюро, Президія, Рада, парламентський комітет) питання про прийняття до розгляду законопроектів, і тільки після цього здійснюється процедура їх реєстрації. У багатьох державах Європейського Союзу регламенти парламентів передбачають можливість проведення попередньої оцінки внесених проектів (Бельгія, Естонія, Польща, Португалія, Словаччина, Франція). Варто також наголосити на тому, що рішення про відмову в реєстрації проекту приймається не апаратами парламентів палат, а їхніми спікерами (Польща, Португалія, Словаччина, Франція), або правлінням парламенту (Естонія). При цьому спікер, як правило, приймає рішення або на підставі висновків інших органів (Польща, Франція), або ж його рішення може бути переглянуте самим парламентом (Португалія, Словаччина)⁷. Наприклад, у Португалії дозвіл на реєстрацію законопроектів надається Головою Асамблеї Республіки (парламенту) на основі висновку Президії Асамблеї (стаття 125 Регламенту Асамблеї Республіки). В Угорщині законопроект може бути зареєстрований у парламенті за умови його підтримки відповідним профільним

⁷ Ковриженко Д. Правове регулювання законодавчого процесу: досвід країн ЄС та пропозиції для України (Лабораторія законодавчих ініціатив. 2011). URL: https://parlament.org.ua/upload/docs/Legislative_process_.pdf

комітетом (стаття 98 Регламенту). В Естонії рішення про реєстрацію законопроекту ухвалюється Радою Державних Зборів (парламенту) (стаття 93 Правил процедур Державних Зборів).

Очевидно, застосування неформального підходу оцінки законопроектів для цілей їх реєстрації значною мірою зменшить або навіть унеможливить внесення до парламенту невідповідних законопроектів, підвищить рівень відповідальності суб'єктів права законодавчої ініціативи та, безумовно, сприятиме посиленню ефективності діяльності парламенту в цілому.

Водночас законодавство окремих держав передбачає проведення попередньої експертизи поданого законопроекту, тобто ще до підготовки та розгляду його в першому читанні. Суб'єктом проведення такої експертизи (перевірки) може бути як структурний підрозділ апарату парламенту (Грузія), так і відповідний парламентський комітет або комісія (Польща).

Також значна частина регламентів парламентів (палат) різних держав встановлює окремі правила для подання та реєстрації законопроектів, залежно від того, хто є суб'єктом права законодавчої ініціативи. Це може бути обумовлено тим, що на конституційному рівні встановлені обмеження права членів парламенту на законодавчу ініціативу. Зокрема, у деяких державах депутати не можуть вносити законопроекти, наслідками яких є збільшення видатків із державного бюджету або скорочення надходжень до нього (Греція, Ірландія, Португалія та Франція). Своєю чергою, це вимагає спеціальної перевірки законопроекту на предмет дотримання таких вимог.

У зв'язку із викладеним існує необхідність у більш детальному аналізі зарубіжного досвіду здійснення дореєстраційної експертизи під час проведення реєстрації законопроекту в парламенті, який може бути корисним для вироблення оптимальної моделі організації роботи Верховної Ради України, її органів або спеціальних органів, які можуть бути створені для досягнення поставленої мети.

Австрія

Парламент Австрії, як нижня палата Національрат (нім. Nationalrat – Національна рада), так і верхня палата Бундесрат (нім. Bundesrat – Федеральна рада), а також Федеральний уряд використовують загальний цифровий інструмент під назвою «E-Recht», який застосовується для розробки проектів законів і для законодавчого процесу загалом. У ньому використовується редактор документів на базі MS Word і системи управління процесами, які застосовують XML-формат. Система взаємопов'язана з парламентською базою даних, що дозволяє вести документацію в режимі реального часу. Крім того, «E-Recht» містить засоби автоматичної перевірки дотримання вимог до законопроектів⁸.

Основна ідея проекту «E-Recht» полягає в тому, щоб правові тексти проходили через безперервний електронний канал зв'язку: від оцінки законопроекту до його обговорення в парламенті. Технічні засоби забезпечують прозорість роботи над текстом законопроекту протягом усього процесу. Було

⁸ ECPRD Request 4868. Rules for legal drafting and law-making process. URL: <https://ecprd.secure.europarl.europa.eu/ecprd/private/request-details/652766>

розроблено шаблони, які полегшують структурування текстів і дизайн макета законопроекту. Це має гарантувати уніфікований макет усіх правових норм, коли авторизовані користувачі системи E-Recht додають проект до системи.

Бельгія

Регламент Палати представників Бельгії⁹ (фр. la Chambre des Représentants), що є нижньою палатою федерального парламенту, передбачає різні правила для реєстрації законопроектів залежно від суб'єкта права законодавчої ініціативи – окремо для законопроектів, поданих урядом (стаття 74), та законопроектів, поданих членами Палати (статті 75, 76). Так, якщо урядовий законопроект не супроводжується документами, згаданими в частині першій статті 74 Регламенту (пояснювальна записка та інші обов'язкові додатки), він не буде прийнятий на розгляд Палати. Тоді як законопроект, поданий членом Палати, перш ніж буде офіційно надрукований і розповсюджений як парламентський документ, опрацьовується Секретаріатом із законопроекування (secrétariat législatif).

На практиці члени Палати подають свої законопроекти Голові Палати через Секретаріат із законопроекування. Секретаріат із законопроекування за результатами опрацювання законопроекту готує Голові Палати пропозиції разом із стислим викладом змісту законопроекту. Також на цьому етапі ініціатору можуть бути запропоновані юридико-технічні виправлення¹⁰. Якщо Голова Палати визнає законопроект прийнятним для подальшого розгляду, текст законопроекту разом із пояснювальною запискою повинні бути перекладені французькою або голландською мовами, надруковані та розповсюджені серед членів Палати. У протилежному випадку законопроект надсилається до Конференції голів фракцій Палати (La Conférence des présidents), яка може прийняти рішення про те, чи прийнятний законопроект для подальшого розгляду (частина друга статті 75 Регламенту).

Грузія

У Грузії підготовлений суб'єктом права законодавчої ініціативи та поданий Парламенту законопроект передається організаційному департаменту Апарату Парламенту, який веде облік та реєстрацію поданих законопроектів. Організаційний департамент Апарату Парламенту передає законопроект юридичному департаменту Апарату Парламенту та бюджетному офісу Парламенту для підготовки висновків, передбачених пунктом 5 статті 102 Регламенту¹¹.

Юридичний департамент Апарату Парламенту перевіряє відповідність поданого законопроекту підпунктам «а» та «в»–«е» пункту першого та пунктам 2–4 статті 17 Органічного закону Грузії «Про нормативні акти»¹², а

⁹ The Rules of Procedure of the Belgian House of Representatives. URL: https://www.lachambre.be/kvvcr/pdf_sections/publications/reglement/reglementE.pdf

¹⁰ Introduction to the Belgian House of Representatives and its Rules of Procedure 54th Parliamentary Term. May 2014. URL:

https://www.dekamer.be/kvvcr/pdf_sections/publications/reglement/Introduction%20to%20the%20Belgian%20House%20of%20Rep_2014.pdf

¹¹ Регламент Парламента Грузії. 06.12.2018. URL: <https://matsne.gov.ge/ru/document/view/4401423?publication=44>

¹² Закон Грузії «О нормативных актах». 22 октября 2009 года №1876-Пс. URL: <https://matsne.gov.ge/ru/document/download/90052/13/ru/pdf>

бюджетний офіс Парламенту – підпункту «б» пункту першої статті 17 Органічного закону Грузії «Про нормативні акти». Якщо поданий законопроект не відповідає вимогам вищевказаних пунктів Органічного закону Грузії «Про нормативні акти», Бюро Парламенту є правомочним на підставі мотивованих висновків юридичного департаменту Апарату Парламенту та бюджетного офісу Парламенту повернути законопроект його ініціатору для доопрацювання.

Після цього організаційний департамент Апарату Парламенту передає на найближчому засіданні Бюро Парламенту законопроект разом із висновками юридичного департаменту Апарату Парламенту та бюджетного офісу Парламенту. Бюро Парламенту на найближчому засіданні приймає рішення про початок процедури розгляду законопроекту.

Естонія

Відповідно до статті 93 Закону про регламент і порядок роботи Рійгікогу рішення про прийняття законопроекту до розгляду приймається правлінням Рійгікогу протягом трьох робочих днів із дня подачі проекту¹³ на підставі аналізу цього проекту Канцелярією Рійгікогу (пункт 36.1.5 Регламенту Канцелярії Рійгікогу¹⁴).

Якщо Правління Рійгікогу вирішило прийняти проект до розгляду, воно одночасно визначає головний комітет із розгляду законопроекту. Якщо Правління Рійгікогу визнає, що проект не відповідає вимогам, передбаченим статтею 92 Регламенту, воно повертає проект суб'єкту права законодавчої ініціативи. Такі рішення Правління доводяться до відома членів Рійгікогу.

Латвія

Відповідно до Регламенту Сейму¹⁵ законопроекти подаються до Президії Сейму. Президія подає до Сейму звіт про отримані законопроекти та про свій висновок стосовно їх подальшого опрацювання. Під час пленарного засідання Президія доповідає Сейму про подані законопроекти. Сейм ухвалює рішення, чи скеровувати проект закону до комітетів та призначати відповідальний комітет, чи відхилити його (стаття 82 Регламенту).

Подані законопроекти надаються членам парламенту щонайменше за сім днів до подання звіту про них Президією Сейму. Якщо законопроект вимагає додаткових бюджетних витрат чи змін у надходженнях до бюджету, до проекту потрібно додати висновок міністра фінансів¹⁶.

Північна Македонія

Відповідно до Регламенту Зборів Північної Македонії¹⁷ проект закону подається Голові Зборів. Голова Зборів повинен негайно, але не пізніше трьох робочих днів із дня подання, розповсюдити його серед членів Зборів у письмовій

¹³ Riigikogu Rules of Procedure and Internal Rules Act. URL: <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/504062020005/consolide>

¹⁴ Riigikogu Kantsleii Põhimäärus. URL: <https://www.riigikogu.ee/wpcms/wp-content/uploads/2014/11/Riigikogu-Kantsleii-p%C3%B5him%C3%A4%C3%A4rus-2.pdf>

¹⁵ Rules of procedure of the Saeima of the Republic of Latvia. URL: <https://www.saeima.lv/en/legislative-process/rules-of-procedure>

¹⁶ Сергіу Галітчі, Оцінка найкращих європейських практик співпраці та проведення консультацій національних парламентів з урядами щодо законодавчого циклу: Дослідження (USAID, 2023). URL: <https://internews.ua/storage/app/media/rang/Research%20and%20other%20materials/Galitchi-legislative-cycle.pdf>

¹⁷ Rules of Procedure of The Assembly of The Republic of Macedonia. URL: https://www.sobranie.mk/rules-procedures-of-the-assembly-ns_article-rules-of-procedure-of-the-assembly-of-the-republic-of-macedonia-precisten-tekst-2013.nsp

або в електронній формі (стаття 137). Якщо проект закону не буде підготовлений відповідно до вимог Регламенту (встановлених у статті 135), Голова Зборів до розповсюдження серед членів парламенту просить ініціатора привести проект закону у відповідність до вимог Регламенту. Якщо суб'єкт права законодавчої ініціативи не зробить цього протягом 15 днів із дня надання вимоги Голови Зборів, проект закону вважається таким, що не подавався (стаття 136).

Польща

Відповідно до Регламенту Сейму Республіки Польща¹⁸ законопроекти подаються в письмовій формі маршалкові Сейму (частина перша статті 34). Маршалок Сейму може повернути ініціатору законопроект, якщо додана до нього пояснювальна записка не відповідає вимогам, зазначеним у частинах другій, третій статті 34 Регламенту.

Маршалок Сейму, запитавши висновок Президії Сейму, може передати будь-який законопроект, який викликає сумніви щодо відповідності законодавству, зокрема праву Європейського Союзу чи основним принципам законодавчої техніки, до комітету із законотворення (Komisja Ustawodawcza). За висновком Комітету, затвердженим більшістю в 3/5 голосів за наявності не менше половини членів Комітету, законопроект може бути визнаний неприйнятним. Маршалок Сейму має право не розпочинати законодавчий процес стосовно будь-якого законопроекту, який було визнано неприйнятним (частина восьма статті 34).

Португалія

Згідно зі статтею 125 Регламенту Асамблеї Португальської Республіки¹⁹ законопроекти подаються до Президії Асамблеї з метою їх прийняття Головою Асамблеї Республіки та публікації в газеті відповідно до положень Регламенту. Протягом двох робочих днів після внесення законодавчої ініціативи складається записка про прийнятність законопроекту на предмет відповідності формальним вимогам, викладеним у Конституції та Регламенті. Таку записку складає Відділ підтримки пленарних засідань, який, серед іншого, перевіряє відповідність законопроекту статті 124 Регламенту²⁰. Протягом двох робочих днів після отримання записки про прийнятність із висновком щодо невідповідності встановленим вимогам Голова Асамблеї Республіки повинен повідомити про це ініціатора законопроекту. Законопроекти реєструються та нумеруються в тому порядку, в якому вони надходять до Президії.

Словаччина

Регламент Національної ради Словацької Республіки²¹ передбачає можливість повернення законопроекту до першого читання (частина перша статті 70). Якщо законопроект не відповідає вимогам, встановленим у статті 69

¹⁸ The Standing Orders of the Sejm of the Republic of Poland. URL: https://oide.sejm.gov.pl/oide/en/index.php?option=com_content&view=article&id=14798:the-standing-orders-of-the-sejm-of-the-republic-of-poland&catid=7&Itemid=361#8

¹⁹ Regimento da Assembleia da República. URL: https://www.parlamento.pt/Legislacao/Documents/Legislacao_Anotada/RegimentoAR_Simples.pdf

²⁰ ECPRD Request 4868. Rules for legal drafting and law-making process. URL: <https://ecprd.secure.europarl.europa.eu/ecprd/private/request-details/652766>

²¹ Act of the National Council of The Slovak Republic. No. 350/1996 Coll. On Rules of Procedure of The National Council of The Slovak Republic. URL: https://www.nrsr.sk/web/Static/en-US/NRSR/rules_of_procedure_20230101.pdf

Регламенту, Голова Національної ради рекомендує ініціатору законопроекту виправити недоліки. Якщо ініціатор законопроекту не погоджується з такою рекомендацією, Голова Національної ради виносить свою рекомендацію разом із думкою ініціатора на наступному засіданні Національної ради, яка приймає рішення без обговорення.

На рівні парламентської адміністрації Департамент законодавства та адаптації законодавства одразу після подання законопроекту протягом 24 годин готує так звану нульову інформацію, що являє перевірку відповідності законопроекту вимогам, передбаченим Регламентом та законодавчими правилами правотворчості. Ця інформація є підставою для вищезазначеного рішення Голови Національної ради.

Франція

Законопроекти, внесені як Урядом, так і членами Національної асамблеї Франції, реєструються в канцелярії голови Національної асамблеї. Однак внесення законопроектів членами Національної асамблеї Франції залежить від їх прийнятності, яка попередньо вирішується в порядку, встановленому Регламентом (частини перша, друга статті 81)²².

Відповідно до статті 40 Конституції Франції²³ законопроекти й поправки, внесені членами Національної асамблеї Франції, не є прийнятними, якщо їх прийняття призведе або до зменшення державних доходів, або до створення чи збільшення будь-яких державних витрат. Відтак, Регламент Національної асамблеї Франції передбачає, що законопроекти, внесені членами парламенту, передаються до Бюро Національної асамблеї Франції. Якщо виявляється, що прийняття законопроекту призведе до наслідків, викладених у статті 40 Конституції, в їх прийнятті до розгляду має бути відмовлено (частина перша статті 89).

III. Висновки

Попри те, що законодавство досліджених держав не містить терміна «дореєстраційна експертиза» чи його еквівалента, регламенти парламентів (палат парламентів) різних держав передбачають попередню перевірку (експертизу) поданого законопроекту на предмет його відповідності формальним та (або) змістовним вимогам, установленим законодавством. Характерною ознакою такої перевірки (експертизи) є те, що вона проводиться після внесення суб'єктом права законодавчої ініціативи законопроекту до парламенту і перед направленням його у профільний комітет для підготовки та розгляду в межах законодавчої процедури.

Нормативне регулювання проведення такої перевірки (експертизи) здійснюється регламентами відповідних парламентів (палат парламентів). При цьому визначаються суб'єкти, підстави, порядок її проведення та оформлення результатів, а також значення для подальшого руху законопроекту в межах законодавчої процедури. У тих випадках, коли така перевірка (експертиза)

²² Rules of procedure of the French National Assembly. URL: https://www2.assemblee-nationale.fr/langues/welcome-to-the-english-website-of-the-french-national-assembly#node_9440

²³ The Constitution of The Fifth Republic. URL: https://www2.assemblee-nationale.fr/langues/welcome-to-the-english-website-of-the-french-national-assembly#node_9440

здійснюється структурним підрозділом апарату парламенту, порядок її проведення та оформлення результатів може деталізуватися в підзаконних нормативно-правових актах, які визначають повноваження такого структурного підрозділу чи апарату парламенту.

Суб'єктом проведення такої перевірки (експертизи), як правило, виступає структурний підрозділ апарату парламенту. При цьому таку перевірку (експертизу) може здійснювати як структурний підрозділ, через який законопроект подається до парламенту (Бельгія), так і спеціалізований структурний підрозділ для здійснення предметної (юридичної, щодо впливу на показники бюджету) перевірки (Грузія). У деяких державах суб'єктом перевірки (експертизи) законопроектів на відповідність вимогам регламенту виступає профільний парламентський комітет (Польща).

Процедура проведення такої перевірки (експертизи) суттєво відрізняється в кожній державі: її проведення може бути обов'язковим, тобто перевіряється кожен законопроект (у більшості держав), або факультативним, тобто проводиться лише за рішенням голови парламенту чи відповідної палати (Польща); об'єктом такої перевірки може бути будь-який законопроект, незалежно від суб'єкта права законодавчої ініціативи (у більшості держав), або лише законопроекти, подані членами парламенту (Бельгія).

Предмет такої перевірки (експертизи) може охоплювати питання: відповідності законопроекту вимогам регламенту; відповідності законопроекту вимогам спеціальних законів; відповідності законопроекту праву Європейського Союзу; дотримання правил юридичної техніки; впливу на показники бюджету.

Якщо висновок за результатами такої перевірки (експертизи) буде свідчити, що законопроект не відповідає встановленим вимогам, це може бути підставою для визнання такого законопроекту неприйнятним для подальшого розгляду. Таке рішення може прийматися: колегіальним органом (Президія, Бюро, Конференція голів фракцій) за поданням Голови парламенту чи відповідної палати (Бельгія) або безпосередньо на підставі обґрунтованих висновків за результатами перевірки (Грузія); Парламентом (Латвія, Словаччина); Головою парламенту (Північна Македонія, Польща).

Із метою забезпечення якості законопроектів, які подаються на реєстрацію, може також бути використана система електронного парламенту, яка містить засоби автоматичної перевірки дотримання вимог до законопроектів (Австрія).

*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 написанні матеріалів було використано інформацію із бази ЄСРД. Відповідні матеріали не призначені для використання у власних наукових дослідженнях.