

Аналітична записка
щодо предмета розроблюваного проекту законодавчого акта стосовно
узгодження положень Регламенту Верховної Ради України та Закону
України «Про комітети Верховної Ради України» із Законом України «Про
правотворчу діяльність»*

Анотація. В Аналітичній записці досліджується законодавче регулювання правових та організаційних засад правотворчої діяльності, порядку її здійснення, зокрема у контексті законів України «Про правотворчу діяльність» від 24 серпня 2023 року № 3354-ІХ, «Про комітети Верховної Ради України» від 4 квітня 1995 року № 116/95-ВР та Регламенту Верховної Ради України, затвердженому Законом України від 10 лютого 2010 року № 1861-VI. У підсумку сформульовані пропозиції щодо внесення змін до Регламенту Верховної Ради України та Закону України «Про комітети Верховної Ради України».

***Ключові слова:** правотворча діяльність; Регламент Верховної Ради України; законодавча процедура, комітети Верховної Ради України.*

Вступна частина

Закон України «Про правотворчу діяльність» від 24 серпня 2023 року № 3354-ІХ (далі – Закон) набув чинності 20 вересня 2023 року. Відповідно до пункту 1 Розділу XIV «Прикінцеві положення», Закон вводиться в дію через один рік з дня припинення або скасування воєнного стану в Україні, введеного Указом Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» від 24 лютого 2022 року № 64/2022, затвердженим Законом України «Про затвердження Указу Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» від 24 лютого 2022 року № 2102-ІХ, крім положень, визначених в підпунктах 1 – пункту 1 Розділу XIV «Прикінцеві положення».

Закон визначає правові та організаційні засади правотворчої діяльності, принципи і порядок її здійснення, учасників правотворчої діяльності, правила техніки нормопроєктування, порядок здійснення обліку нормативно-правових актів, а також правила дії нормативно-правових актів, усунення прогалин, подолання колізій у нормативно-правових актах та здійснення контролю за реалізацією нормативно-правових актів.

Метою Аналітичної записки є напрацювання законодавчих змін до деяких законів України, обумовлених прийняттям Закону України «Про правотворчу діяльність».

Основна частина

Відносини правотворчої діяльності визначаються Конституцією України, Регламентом Верховної Ради України, законами України «Про правотворчу діяльність», «Про комітети Верховної Ради України», «Про статус народного депутата України», «Про Кабінет Міністрів України», Положенням про порядок роботи над законопроектами та іншими документами, що вносяться Президентом України на розгляд Верховної Ради України, затвердженим

Указом Президента України від 30 березня 1995 року № 270/95, Указом Президента України від 10 червня 1997 року № 503/97 «Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності», Регламентом Кабінету Міністрів України, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 18 липня 2007 року № 950 (у редакції постанови Кабінету Міністрів України від 9 листопада 2011 р. № 1156), а також Правилами підготовки правових актів Кабінету Міністрів України, затвердженими постановою Кабінету Міністрів України від 6 вересня 2005 року № 870, іншими законами та підзаконними нормативно-правовими актами.

Закон містить положення, які мають бланкетний характер і визначають його зв'язок з Регламентом Верховної Ради України, а саме щодо:

- порядку прийняття законів Верховною Радою України (абзац другий частини першої статті 10 Закону);
- подання суб'єктом права законодавчої ініціативи до Верховної Ради України проекту первинного закону (частина третя статті 12 Закону);
- формування Плану законопроектної роботи Верховної Ради України (частина перша статті 25 Закону);
- визначення порядку розгляду проектів законів і прийняття законів (абзац другий частини першої статті 46 Закону).

Це обумовлено тим, що відповідно до частини п'ятої статті 83 Конституції України порядок роботи Верховної Ради України встановлюється Конституцією України та Регламентом Верховної Ради України. Саме тому з метою забезпечення реалізації положень Закону, відповідно до положень Розділу XIV «Прикінцеві положення», внесено зміни до Регламенту Верховної Ради України (а саме: викладено в новій редакції частину п'яту статті 7, статтю 19-1, частину другу статті 20, частину першу статті 21, частину першу статті 24, пункт 1 частини чотирнадцятої статті 73, частину восьму статті 90, пункт 1 частини першої статті 91, друге речення частини першої статті 139; доповнено статтею 19-2).

Водночас, Закон містить доручення комітетам Верховної Ради України з питань правової політики, Регламенту, депутатської етики та організації роботи Верховної Ради України підготувати пропозиції щодо внесення змін до Регламенту Верховної Ради України, що впливають із цього Закону.

У порівняльній таблиці, що є додатком до цієї Аналітичної записки, пропонуються зміни до Регламенту Верховної Ради України і Закону України «Про комітети Верховної Ради України», обумовлені положеннями Закону (Додаток 1).

У **статті 1** Регламенту Верховної Ради України доцільно передбачити, що правові засади роботи Верховної Ради України, її органів та посадових осіб, встановлюються також Законом України «Про правотворчу діяльність».

Редакція **частини першої статті 19-2** Регламенту Верховної Ради України становить ризики обрання комітетом двох законів для проведення лише юридичної оцінки, що не сприятиме меті правового моніторингу, пов'язаного із встановленням ефективності реалізації нормативно-правового акта. Проведення

юридичної оцінки на предмет відповідності прийнятих (виданих) підзаконних нормативно-правових актів закону, щодо якого проводиться правовий моніторинг, і проведення оцінки ефективності реалізації нормативно-правового акта мають різне змістовне значення. У зв'язку із цим, у частині першій статті 19-2 Регламенту Верховної Ради України слід передбачити, що парламентські комітети щороку до 1 грудня подають до комітету, до предмета відання якого належать питання планування діяльності Верховної Ради України, складені відповідно до предметів їх відання перелік законодавчих актів, що потребуватимуть здійснення юридичної оцінки та перелік законодавчих актів (не більше двох актів), що потребуватимуть здійснення оцінки ефективності їх реалізації, протягом наступного року.

У *частині другій статті 46* Регламенту Верховної Ради України, якою визначені види рішень Верховної Ради України, варто в контексті частини четвертої статті 1 Закону України «Про правотворчу діяльність» уточнити, що акти Верховної Ради України, які мають політичний характер, містять оцінку фактів, подій, явищ, обставин, процесів.

У контексті положень частини третьої статті 19-2 Регламенту Верховної Ради України потребують уточнення, визначені *частиною першою статті 78* Регламенту Верховної Ради України, повноваження Голови Верховної Ради України щодо організації розробки планів здійснення Верховною Радою України правового моніторингу.

Частиною першою статті 90 Регламенту Верховної Ради України визначено, що законопроект, проект іншого акта має бути оформлений відповідно до вимог закону, цього Регламенту та інших, прийнятих відповідно до них нормативно-правових актів. Водночас, враховуючи, що Законом України «Про правотворчу діяльність» визначено вимоги до оформлення законопроекту, доцільно це передбачити у *частині першій статті 90* Регламенту Верховної Ради України, виклавши її у новій редакції.

Відповідно до частини четвертої статті 11 Закону України «Про правотворчу діяльність», якщо проект кодексу передбачає прийняття на його виконання інших законів чи підзаконних нормативно-правових актів, до проекту кодексу додається перелік таких нормативно-правових актів з визначенням їхніх цілей, завдань, структури та основних положень. Згідно з частиною четвертою статті 12 цього ж Закону, якщо проект первинного закону передбачає прийняття на його виконання підзаконних нормативно-правових актів, до нього додається перелік таких нормативно-правових актів з визначенням їхніх цілей, завдань, структури та основних положень. За своїм змістом зазначені норми мають процедурний характер, а тому мають бути викладені у *частині восьмій статті 90* Регламенту Верховної Ради України.

Статтею 91 Регламенту Верховної Ради України визначено перелік супровідних документів, які вносяться на реєстрацію разом із законопроектом. Водночас, статтею 43 Закону України «Про правотворчу діяльність» розширено, порівняно з існуючим, перелік супровідних документів до проектів нормативно-правових актів, що обумовлює необхідність встановлення

відповідної бланкетної норми у *частині першій статті 91* Регламенту Верховної Ради України.

Статтею 140 Регламенту Верховної Ради України передбачено ведення справи закону і визначено документи, які містяться у справі закону. Розділом XII Закону України «Про правотворчу діяльність» врегульовано здійснення правового моніторингу нормативно-правових актів, зокрема їх юридичної оцінки. На нашу думку, справа закону має відображати результати правового моніторингу, що засвідчуватиме комплексність розуміння стану реалізації нормативно-правового акта. Тому *пункт 4 частини першої статті 140* Регламенту Верховної Ради України слід викласти у новій редакції, передбачивши включення до справи закону повідомлень, звітів, доповідей Кабінету Міністрів України, міністерств, Вищої ради правосуддя, Верховного Суду, вищих спеціалізованих судів України, Офісу Генерального прокурора, інших органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб про реалізацію закону та пропозицій щодо підвищення його ефективності. Пропоноване розширення кола суб'єктів і форм їх інформування про результати правового моніторингу сприятиме посиленню функції парламентського контролю. Пропоновані зміни корелюються із контрольними повноваженнями парламентських комітетів, що визначені у Законі України «Про комітети Верховної Ради України» (статті 24-31), а також регламентними нормами щодо особливостей розгляду Верховною Радою звітів і доповідей Кабінету Міністрів України (стаття 228). Виокремлення норми щодо можливості подання пропозицій Кабінетом Міністрів України, міністерствами, Вищою радою правосуддя, Верховним Судом, вищими спеціалізованими судами України, Офісом Генерального прокурора, іншими органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами з питань підвищення ефективності реалізації нормативно-правового акта сприятиме ефективному здійсненню контрольної функції Верховної Ради України.

У контексті, зокрема положень статті 67 Закону України «Про правотворчу діяльність», також слушним було б внесення змін до *пункту 3 частини другої статті 34* Закону України «Про комітети Верховної Ради України» з метою встановлення обов'язку голови парламентського комітету щодо забезпечення виконання плану здійснення правового моніторингу.

Крім того, на нашу думку, доцільно було б внести певні зміни до Закону України «Про правотворчу діяльність», які обумовлені прийняттям законів «Про лобіювання» та «Про публічні консультації», а також необхідністю:

- конкретизації видів індивідуальних правових актів органів державної влади;
- внутрішньої узгодженості законодавчих положень;
- викладення у Регламенті Верховної Ради України норм, що мають процедурний характер, із виключенням їх із Закону України «Про правотворчу діяльність».

До того ж, слід враховувати, що зміни до Закону України «Про правотворчу діяльність» можуть вноситися виключно законом про внесення

змін до Закону України «Про правотворчу діяльність». Якщо суб'єкт права законодавчої ініціативи подав до Верховної Ради України проект закону, відповідно до якого пропонується регулювання суспільних відносин у сфері правотворчої діяльності інакше, ніж передбачено цим Законом, такий суб'єкт права законодавчої ініціативи зобов'язаний одночасно подати й проект закону про внесення змін до цього Закону. Поданий законопроект розглядається Верховною Радою України одночасно з відповідним проектом закону про внесення змін до цього Закону (частини четверта, п'ята статті 2 Закону «Про правотворчу діяльність»).

Висновки

1. Прийняття Закону України «Про правотворчу діяльність» зумовило необхідність внесення змін до Регламенту Верховної Ради України з урахуванням положень частини п'ятої статті 83 Конституції України, відповідно до якої порядок роботи Верховної Ради України встановлюється Конституцією України та Регламентом Верховної Ради України (Додаток 1).

2. Закон України «Про правотворчу діяльність» також потребує внесення певних змін у зв'язку із прийняттям законів «Про лобіювання» та «Про публічні консультації», а також необхідністю конкретизації окремих положень.

*Дослідницька служба
Верховної Ради України*

** Цей документ підготовлений Дослідницькою службою Верховної Ради України як довідковий інформаційно-аналітичний матеріал. Інформація та позиції, викладені у 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.*

**Порівняльна таблиця
законодавчих змін до деяких законів України, обумовлених прийняттям
Закону України «Про правотворчу діяльність»**

№	Чинна редакція статті	Пропонована редакція статті	Обґрунтування
	Регламент Верховної Ради України		
1.	<p>Стаття 1. Правові засади роботи Верховної Ради України</p> <p>1. Порядок роботи Верховної Ради України (далі - Верховна Рада), її органів та посадових осіб, засади формування, організації діяльності та припинення діяльності депутатських фракцій (депутатських груп) у Верховній Раді встановлюються Конституцією України, Регламентом Верховної Ради України (далі - Регламент) та законами України "Про комітети Верховної Ради України", "Про статус народного депутата України", про тимчасові слідчі комісії, спеціальну тимчасову слідчу комісію і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України.</p>	<p>Стаття 1. Правові засади роботи Верховної Ради України</p> <p>1. Порядок роботи Верховної Ради України (далі - Верховна Рада), її органів та посадових осіб, засади формування, організації діяльності та припинення діяльності депутатських фракцій (депутатських груп) у Верховній Раді встановлюються Конституцією України, Регламентом Верховної Ради України (далі - Регламент) та законами України "Про комітети Верховної Ради України", "Про статус народного депутата України", «Про правотворчу діяльність», про тимчасові слідчі комісії, спеціальну тимчасову слідчу комісію і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України.</p>	Зміни обумовлені предметом правового регулювання Закону України «Про правотворчу діяльність».
2.	<p>Стаття 19-2. План здійснення Верховною Радою правового моніторингу</p> <p>1. Комітети щороку до 1 грудня подають до комітету, до предмета відання якого належать питання планування діяльності Верховної Ради, складені відповідно до</p>	<p>Стаття 19-2. План здійснення Верховною Радою правового моніторингу</p> <p>1. Комітети щороку до 1 грудня подають до комітету, до предмета відання якого належать питання планування діяльності Верховної Ради, складені відповідно до</p>	Редакція частини першої становить ризики обрання комітетом двох законів для проведення лише юридичної оцінки, що не сприятиме меті правового моніторингу,

	предметів їх відання переліки законодавчих актів (не більше двох актів), що потребуватимуть здійснення правового моніторингу протягом наступного року. ...	предметів їх відання переліки законодавчих актів, що потребуватимуть здійснення юридичної оцінки та законодавчих актів (не більше двох актів), що потребуватимуть здійснення оцінки ефективності їх реалізації, протягом наступного року. ...	пов'язаної із встановленням ефективності реалізації нормативно-правового акта. Проведення юридичної оцінки на предмет відповідності прийнятих (виданих) підзаконних нормативно-правових актів нормативно-правовому акту, щодо якого проводиться правовий моніторинг, і проведення оцінки ефективності реалізації нормативно-правового акта мають досить відмінне навантаження. Тому доцільно частину першу статті 19-2 викласти у пропонуваній редакції.
3.	Стаття 46. Види рішень Верховної Ради 1. Рішеннями Верховної Ради є акти Верховної Ради, а також процедурні та інші рішення, які заносяться до протоколу пленарних засідань Верховної Ради. 2. Актами Верховної Ради є закони, постанови, резолюції, декларації, звернення, заяви.	Стаття 46. Види рішень Верховної Ради 1. Рішеннями Верховної Ради є акти Верховної Ради, а також процедурні та інші рішення, які заносяться до протоколу пленарних засідань Верховної Ради. 2. Актами Верховної Ради є закони, постанови, резолюції, декларації, звернення, заяви. Акти Верховної Ради, що мають політичний характер, містять оцінку фактів, подій, явищ, обставин, процесів.	Зміни стосуються уточнення норм Регламенту Верховної Ради України в контексті частини четвертої статті 1 Закону України «Про правотворчу діяльність».
4.	Стаття 78. Повноваження Голови Верховної Ради України 1. Голова Верховної Ради України на виконання повноважень,	Стаття 78. Повноваження Голови Верховної Ради України 1. Голова Верховної Ради України на виконання повноважень,	Зміни обумовлені розширенням повноважень Голови Верховної Ради України у контексті внесення подання про план

	<p>визначених Конституцією України:</p> <p>...</p> <p>12) організовує розробку планів законопроектної роботи Верховної Ради;</p> <p>...</p>	<p>визначених Конституцією України:</p> <p>...</p> <p>12) організовує розробку планів законопроектної роботи Верховної Ради та планів здійснення Верховною Радою правового моніторингу;</p> <p>...</p>	<p>здійснення Верховною Радою правового моніторингу (частина третя статті 19-2 Регламенту).</p>
5.	<p>Стаття 90. Оформлення законопроектів, проектів інших актів</p> <p>1. Законопроект, проект іншого акта має бути оформлений відповідно до вимог закону, цього Регламенту та інших прийнятих відповідно до них нормативно-правових актів.</p> <p>...</p> <p>8. Якщо для реалізації положень поданого законопроекту після його прийняття необхідні зміни до інших законів, такі зміни мають викладатися в розділі "Перехідні положення" цього законопроекту або в одночасно внесеному його ініціатором окремому законопроекті. До законопроекту додається перелік законів та інших нормативних актів, прийняття або перегляд яких необхідно здійснити для реалізації положень законопроекту в разі його прийняття.</p> <p>Відсутній</p>	<p>Стаття 90. Оформлення законопроектів, проектів інших актів</p> <p>1. Законопроект має бути оформлений відповідно до вимог Закону України «Про правотворчу діяльність», цього Регламенту та інших прийнятих відповідно до них нормативно-правових актів. Проект іншого акта має бути оформлений відповідно до вимог цього Регламенту та інших прийнятих відповідно до нього нормативно-правових актів.</p> <p>...</p> <p>8. Якщо для реалізації положень поданого законопроекту після його прийняття необхідні зміни до інших законів, такі зміни мають викладатися в розділі "Перехідні положення" цього законопроекту або в одночасно внесеному його ініціатором окремому законопроекті. До законопроекту додається перелік законів та інших нормативних актів, прийняття або перегляд яких необхідно здійснити для реалізації положень законопроекту в разі його прийняття.</p> <p>Якщо проект кодексу передбачає прийняття на його виконання інших законів чи підзаконних нормативно-</p>	<p>Зміни стосуються узгодження із положеннями Закону України «Про правотворчу діяльність».</p> <p>Зміни зумовлені тим, що зазначені норми мають процедурний характер і</p>

	<p>Відсутній</p> <p>...</p>	<p>правових актів, до проекту кодексу додається перелік таких нормативно-правових актів з визначенням їхніх цілей, завдань, структури та основних положень.</p> <p>Якщо проект первинного закону передбачає прийняття на його виконання підзаконних нормативно-правових актів, до нього додається перелік таких нормативно-правових актів з визначенням їхніх цілей, завдань, структури та основних положень.</p> <p>...</p>	<p>містяться у Законі України «Про правотворчу діяльність», тому пропонується викласти їх у Регламенті Верховної Ради України, яким визначено законодавчу процедуру.</p>
<p>6.</p>	<p>Стаття 91. Супровідні документи до законопроекту, проекту іншого акта</p> <p>1. Законопроект, проект іншого акта вноситься на реєстрацію разом з проектом постанови, яку пропонується Верховній Раді прийняти за результатами його розгляду, списком авторів законопроекту, пропозицією щодо кандидатури доповідача на пленарному засіданні та пояснювальною запискою, яка має містити:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) обґрунтування необхідності прийняття законопроекту, цілей, завдань і основних його положень та місця в системі законодавства; 2) обґрунтування очікуваних соціально-економічних, правових та інших наслідків застосування закону після його прийняття; 3) інші відомості, необхідні для розгляду законопроекту. <p>Відсутній</p>	<p>Стаття 91. Супровідні документи до законопроекту, проекту іншого акта</p> <p>1. Законопроект, проект іншого акта вноситься на реєстрацію разом з проектом постанови, яку пропонується Верховній Раді прийняти за результатами його розгляду, списком авторів законопроекту, пропозицією щодо кандидатури доповідача на пленарному засіданні та пояснювальною запискою, яка має містити:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) обґрунтування необхідності прийняття законопроекту, цілей, завдань і основних його положень та місця в системі законодавства; 2) обґрунтування очікуваних соціально-економічних, правових та інших наслідків застосування закону після його прийняття; 3) інші відомості, необхідні для розгляду законопроекту. <p>Законопроект вноситься на реєстрацію разом з іншими супровідними документами, визначеними Законом</p>	<p>Статтею 43 Закону України «Про правотворчу діяльність» розширено, порівняно з існуючим, перелік супровідних документів до проектів нормативно-правових актів, що обумовлює необхідність встановлення бланкетної норми.</p>

	...	України «Про правотворчу діяльність». ...	
7.	<p>Стаття 140. Справа закону</p> <p>1. Після набрання чинності законом Апарат Верховної Ради разом з відповідним головним комітетом веде справу закону в електронній та паперовій формах, яка містить:</p> <p>...</p> <p>4) повідомлення Вищої ради правосуддя, Верховного Суду, вищих спеціалізованих судів України, Міністерства юстиції України, Генерального прокурора, інших органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб про дотримання положень закону, а також у разі надходження їх пропозицій щодо підвищення ефективності дії цього закону;</p> <p>...</p>	<p>Стаття 140. Справа закону</p> <p>1. Після набрання чинності законом Апарат Верховної Ради разом з відповідним головним комітетом веде справу закону в електронній та паперовій формах, яка містить:</p> <p>...</p> <p>4) повідомлення, звіти, доповіді Кабінету Міністрів України, міністерств, Вищої ради правосуддя, Верховного Суду, вищих спеціалізованих судів України, Офісу Генерального прокурора, інших органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб про реалізацію закону та пропозиції щодо підвищення його ефективності;</p> <p>...</p>	<p>Зміни обумовлені здійсненням правового моніторингу нормативно-правових актів, зокрема їх юридичної оцінки.</p> <p>Справа закону має відображати результати правового моніторингу, що засвідчуватиме комплексність розуміння стану реалізації нормативно-правового акта.</p> <p>Внесення такої зміни в частині розширення кола суб'єктів та форм їх інформування про свою діяльність сприятиме посиленню функції парламентського контролю. Пропоновані зміни корелюються із контрольними повноваженнями комітетів Верховної Ради, що визначені у Законі України «Про комітети Верховної Ради України» (статті 24-31), а також регламентними нормами щодо особливостей розгляду Верховною Радою звітів і доповідей Кабінету Міністрів України (стаття 228).</p> <p>Виокремлення норми щодо можливості подання пропозицій Кабінетом Міністрів України, міністерствами, Вищою радою</p>

			правосуддя, Верховним Судом, вищими спеціалізованими судами України, Офісом Генерального прокурора, іншими органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами з питань підвищення ефективності реалізації нормативно-правового акта сприятиме ефективному здійсненню контрольної функції Верховної Ради.
Закон України «Про комітети Верховної Ради України»			
8.	<p>Стаття 34. Голова та заступник голови комітету</p> <p>...</p> <p>2. Голова комітету:</p> <p>...</p> <p>3) забезпечує виконання плану-графіка робіт над законопроектами та проектами інших актів Верховної Ради України, щодо яких комітет визначено головним;</p> <p>...</p>	<p>Стаття 34. Голова та заступник голови комітету</p> <p>...</p> <p>2. Голова комітету:</p> <p>...</p> <p>3) забезпечує виконання плану-графіка робіт над законопроектами та проектами інших актів Верховної Ради України, щодо яких комітет визначено головним; забезпечує виконання плану здійснення правового моніторингу;</p> <p>...</p>	Пропоновані зміни обумовлені положеннями Закону «Про правотворчу діяльність», зокрема статті 67.