

Інформаційна довідка
щодо регулювання планування правотворчої діяльності,
взаємодії її учасників, контролю реалізації законів
(здійснення постзаконодавчого контролю) в іноземних державах*

Анотація. В інформаційній довідці аналізуються відповіді на запит до Європейського центру парламентських досліджень та документації (ЕСPRD) щодо регулювання планування правотворчої діяльності, взаємодії її учасників, контролю реалізації законів (здійснення постзаконодавчого контролю). За результатами проведеного дослідження зроблено висновок, що регулювання планування правотворчої діяльності, взаємодії її учасників, контролю реалізації законів (здійснення постзаконодавчого контролю) в іноземних державах може відбуватися на рівні регламенту парламенту, спеціального закону, міжінституційної угоди. Значну роль у плануванні законодавчої діяльності в іноземних державах відіграє уряд, який здійснює таке планування на час своєї каденції та на короткостроковий період, що в подальшому складає основу планування законодавчої діяльності парламенту.

Ключові слова: Закон України «Про правотворчу діяльність», планування законодавчої діяльності, постзаконодавчий контроль.

Вступ. 24 серпня 2023 року Верховна Рада України прийняла Закон України «Про правотворчу діяльність», який набув чинності 20 вересня 2023 року та більшість норм якого вводиться в дію через один рік з дня припинення або скасування воєнного стану в Україні. Цим Законом внесено зміни до Регламенту Верховної Ради України – викладено в новій редакції статтю 19-1 «План законопроектної роботи Верховної Ради», а також доповнено статтею 19-2 «План здійснення Верховною Радою правового моніторингу». З огляду на це постає питання, як у регламентах іноземних парламентів врегульовано планування правотворчої діяльності, взаємодію її учасників, контроль за реалізацією законів (здійснення постзаконодавчого контролю).

У зв'язку з цим було подано запит до Європейського центру парламентських досліджень та документації (ЕСPRD) з метою з'ясування наявності відповідного регулювання. Загалом було отримано 44 відповіді від членів ЕСPRD. Аналіз відповідей засвідчив, що таке регулювання може здійснюватися на рівні регламенту парламенту, спеціального закону, міжінституційної угоди.

Основна частина.

Європейський Парламент. Стаття 17 (1) Договору про Європейський Союз передбачає, що Європейська комісія «ініціює щорічне та багаторічне планування діяльності Союзу з метою досягнення міжінституційних домовленостей», а в статті 15 (1) Договору зазначено, що «Європейська Рада надає Союзові необхідні для його розвитку імпульси і визначає його загальні політичні орієнтири та пріоритети. Вона не виконує законодавчих функцій». Крім того, відповідно до статті 1 Протоколу (№ 1) «Про роль національних

парламентів в Європейському Союзі»¹ Європейська Комісія надсилає щорічну законодавчу програму, так само як і будь-який інший інструмент законодавчого планування або політики, одночасно до Європейського Парламенту та Ради, а також національних парламентів².

Взаємодія між Європейським Парламентом, Радою Європейського Союзу та Європейською Комісією при плануванні й здійсненні законодавчої діяльності визначається Міжінституційною угодою від 17 жовтня 2016 року про вдосконалення законотворчості³. Зокрема, передбачено, що на початку кожного законодавчого терміну Європейський Парламент, Рада Європейського Союзу та Європейська Комісія узгоджують багаторічні пріоритети. Крім того, вони щороку ухвалюють спільну декларацію про щорічні міжінституційні пріоритети на основі річної програми роботи Європейської Комісії. Наприклад, Спільна декларація про законодавчі пріоритети ЄС на 2023 та 2024 роки⁴ визначає спільне європейське бачення сильнішої та стійкішої Європи на тлі агресії Росії проти України. Це свідчить про рішуче прагнення залишатися єдиними у підтримці України та її народу й подоланні великих викликів нашого часу. Три інституції ЄС зобов'язуються надавати першочергову увагу набору ключових законодавчих пріоритетів, щоб вони могли бути узгоджені до кінця поточного законодавчого терміну. Декларація супроводжується робочим документом, який містить понад 160 конкретних законодавчих пропозицій.

Албанія. Регламент Народних Зборів Албанії⁵ передбачає планування законотворчої діяльності. Зокрема, Народні Збори проводять свої пленарні засідання й роботу в комітетах відповідно до встановленої програми. Програма роботи Народних Зборів визначається Конференцією голів на період від 3 до 9 тижнів за пропозицією спікера Народних Зборів після попереднього отримання думок члена Ради міністрів, відповідального за підтримку зв'язків із Народними Зборами, голів парламентських комітетів та секретаріату Народних Зборів. Програма роботи містить перелік питань, які розглядатимуть Народні Збори. У ньому вказується суб'єкт права законодавчої ініціативи, дата подання, а також головний комітет. Робоча програма затверджується на Конференції голів і доводиться до відома Народних Зборів. Будь-який член парламенту може вносити пропозиції до програми роботи шляхом виступу на пленарному засіданні тривалістю не більше трьох хвилин, рішення щодо яких Народні Збори приймають відкритим голосуванням. Якщо на Конференції голів не досягнуто консенсусу щодо програми роботи Народних Зборів, спікер складає програму на три тижні та представляє її Народним Зборам для затвердження на пленарному

¹ Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union. Protocol (No 1) on the role of national parliaments in the European Union. URL: https://eur-lex.europa.eu/eli/treaty/tfeu_2016/pro_1/oj

² ECPRD Request 5857 Scientific Concept for the Development of the Legislation. Replay by the European Parliament. URL: <https://ecprd.secure.europarl.europa.eu/ecprd/private/request-details/948109>

³ Interinstitutional Agreement between the European Parliament, the Council of the European Union and the European Commission on Better Law-Making. URL: https://eur-lex.europa.eu/eli/agree_interinstit/2016/512/oj

⁴ Joint Declaration of the European Parliament, the Council of the European Union and the European Commission EU Legislative Priorities for 2023 and 2024 2022/C 491/01. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32022C1223%2801%29>

⁵ Rules of Procedure of the Assembly of Albania. URL: <https://kuvendwebfiles.blob.core.windows.net/webfiles/RregullorjaeKuvenditeperditesuar.pdf>

засіданні. У цій програмі спікер враховує пропозиції Ради міністрів і голів депутатських фракцій (груп)⁶.

Болгарія. У 2016 році зі змінами до Закону про нормативно-правові акти⁷ діяльність із планування законотворчої діяльності була замінена оцінкою впливу нормативних актів. Парламент визначає методологію проведення оцінки впливу проектів законів і кодексів, поданих членами парламенту.

Рада міністрів розробляє нормативний акт, який регулює правила й процедуру планування та проведення оцінки впливу проектів законів, кодексів та підзаконних актів Ради міністрів. Обсяг і методологія проведення оцінки впливу визначаються розпорядженням Ради міністрів. Передбачена часткова та повна попередня оцінки впливу. Розробці кожного проекту закону, кодексу чи підзаконних актів Ради міністрів має передувати часткова оцінка впливу. Повна прогнозована оцінка впливу повинна бути зроблена для проекту нового закону або кодексу⁸.

Канада. Планування правотворчої діяльності здійснюється на рівні законодавчої програми Уряду, розрахованої, як правило, на один рік. Відповідальними за реалізацію законодавчої програми Уряду в Парламенті, зокрема за пріоритетність розгляду законопроектів, є відповідно представники Уряду в Палаті громад і Сенаті⁹. Водночас ні Регламент Палати громад¹⁰, ні Регламент Сенату¹¹ безпосередньо процедуру планування правотворчої діяльності не регулюють.

Одним з аспектів взаємодії Палати громад і Сенату Канади при здійсненні постзаконодавчого контролю є діяльність Постійного об'єднаного комітету з контролю за нормативними актами¹², який складається як із сенаторів, так і з членів Палати громад. Цей комітет має повноваження переглядати та перевіряти урядові постанови та інші нормативно-правові акти. Парламент дедалі більше делегує законодавчі повноваження виконавчій гілці влади шляхом затвердження статутів, які дозволяють державним органам ухвалювати правила та положення. Щоб переконатися, що ці урядові органи залишаються підзвітними парламенту, Комітет щороку перевіряє сотні нормативних актів, зокрема на предмет: дотримання умов прийняття, викладених у законодавстві; відповідності

⁶ ECPRD Request 5857 Scientific Concept for the Development of the Legislation. Replay by the Assembly of Albania. URL: <https://ecprd.secure.europarl.europa.eu/ecprd/private/request-details/948109>

⁷ Закон за нормативните актове. URL: https://europam.eu/data/mechanisms/FOI/FOI%20Laws/Bulgaria/3.%20Law%20on%20Statutory%20Instruments%20of%201973_BUL,%20consolidated,%20last%20amended%202016.pdf

⁸ ECPRD Request 5857 Scientific Concept for the Development of the Legislation. Replay by the National Assembly of the Republic of Bulgaria. URL: <https://ecprd.secure.europarl.europa.eu/ecprd/private/request-details/948109>

⁹ Guide to Making Federal Acts and Regulations. URL: <https://www.canada.ca/en/privy-council/services/publications/guide-making-federal-acts-regulations.html>

¹⁰ Standing orders of the House of Commons of Canada. URL: <https://www.ourcommons.ca/procedure/standing-orders/SOPDF.pdf>

¹¹ Rules of the Senate of Canada. URL: <https://sencanada.ca/media/1hon0zmy/rules-senate-reglement-senat.pdf>

¹² Parliament of Canada, Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations – About. URL: <https://www.parl.ca/Committees/en/REGS/About>

Канадській хартії прав і свобод або Канадському біллю про права; дотримання вимог Закону про нормативні документи тощо¹³.

Хорватія. Планування законодавчої діяльності в Хорватії є прерогативою Уряду. Це встановлено Законом про краще регулювання інструментів політики¹⁴, відповідно до якого планування законодавчої діяльності – це комплекс заходів, за допомогою яких Уряд на основі моніторингу й оцінки ситуації та цілей законів у певних адміністративних сферах планує законодавчу діяльність із метою спрямування й узгодження реалізації публічної політики. Орган державного управління, до повноважень якого входить розроблення законопроектів, готує Форму законодавчої діяльності (далі – Форма). Форма містить назви законопроектів на наступний календарний рік та пояснення причин і цілей, які мають бути досягнуті їх прийняттям. Компетентний орган проводить консультації щодо Форми в період з 1 до 30 вересня тривалістю щонайменше 15 днів, а потім подає її до Управління законодавства Уряду Хорватії не пізніше 15 листопада поточного року. Отримавши Форму, Управління законодавства розглядає її і може вимагати доопрацювання. На основі Форми Уряд готує проект плану законодавчої діяльності та подає до парламенту Хорватії для прийняття¹⁵.

Чехія. У парламентській системі Чехії законодавче планування є справою уряду, який відповідає за розробку політики в державі. З цієї причини парламент Чехії (Палата депутатів та Сенат) не затверджує план законодавчої діяльності ні на один рік, ні на більш тривалий період. Натомість коаліційний Уряд готує так звану програмну декларацію на період діяльності. Ця декларація визначає напрями політичної та законодавчої діяльності, узгоджені партіями коаліції, що входять до складу уряду. Щороку, крім того, уряд ухвалює річний законодавчий план своєї діяльності, який доручає міністрам вносити проекти законів у сфері їх компетенції. Уряд може відступити від обох документів¹⁶.

Естонія. В Естонії для підвищення якості законодавства парламент затвердив Основи вдосконалення законотворчості (Основні принципи законодавчої політики), підготовлені Міністерством юстиції¹⁷. Згідно з Основами вдосконалення законотворчості до 2030 року¹⁸ планування законодавчої роботи на всіх рівнях правотворчої діяльності, у тому числі в плані дій Уряду, повинно відійти від зосередження виключно на внесенні змін до конкретного закону чи положення, переходячи до проблемно-орієнтованого підходу.

¹³ ECPRD Request 5857 Scientific Concept for the Development of the Legislation. Replay by Library of Parliament – Canada. URL: <https://ecprd.secure.europarl.europa.eu/ecprd/private/request-details/948109>

¹⁴ Zakon o instrumentima politike boljih propisa. URL: https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2023_12_155_2360.html

¹⁵ ECPRD Request 5857 Scientific Concept for the Development of the Legislation. Replay by Croatian Parliament. URL: <https://ecprd.secure.europarl.europa.eu/ecprd/private/request-details/948109>

¹⁶ ECPRD Request 5857 Scientific Concept for the Development of the Legislation. Replay by Chancellery of the Chamber of Deputies. Czechia. URL: <https://ecprd.secure.europarl.europa.eu/ecprd/private/request-details/948109>

¹⁷ ECPRD Request 5857 Scientific Concept for the Development of the Legislation. Replay by Chancellery of the Riigikogu. URL: <https://ecprd.secure.europarl.europa.eu/ecprd/private/request-details/948109>

¹⁸ Approval of Basic Principles for Legislative Policy until 2030. URL: <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/508052021001/consolide>

Фінляндія. У Фінляндії розробка урядової законодавчої документації входить до повноважень Міністерства юстиції. Міністерство юстиції створило робочу групу з розроблення законопроектів на період з 1 жовтня 2023 року до 30 вересня 2027 року. Ця робоча група здійснює моніторинг виконання законодавчої програми та планів Уряду й за потреби узгоджує підходи міністерств щодо здійснення законодавчої діяльності. Група може брати участь у запуску, реалізації та моніторингу проектів, пов'язаних із розробкою законопроектів. Група також спостерігатиме за розвитком законодавчих актів у ЄС та на міжнародному рівні. Робоча група збирається регулярно приблизно раз на місяць¹⁹. Щороку Уряд подає до парламенту 220–300 законопроектів. Офіс Прем'єр-міністра готує до парламенту піврічний перелік законопроектів, які мають бути подані під час наступної осінньої чи весняної сесії. Основна мета списку – дати парламенту можливість планувати свою роботу²⁰.

Грузія. Стаття 100 Регламенту парламенту Грузії²¹ визначає обов'язок Уряду двічі на рік (на кожен сесію) подавати парламенту короткостроковий план своєї законотворчої діяльності. Законотворча ініціатива Уряду, не передбачена короткостроковим планом, супроводжується відповідним обґрунтуванням неможливості її передбачення у зазначеному плані²².

Угорщина. Відповідно до статті 38 Закону про Державні збори Угорщини²³ від 2012 року після формування Уряд інформує Державні збори про свою законотворчу програму на поточну сесію, а в кінці кожної сесії – законотворчу програму на наступну сесію. Така програма містить інформацію про законопроекти, які Уряд має намір подати до Парламенту, але не носить обов'язкового характеру для Уряду чи Державних зборів²⁴.

Литва. Заплановані зміни до законодавства викладаються в Програмі уряду. На початку кожної сесії Сейм затверджує програму роботи сесії з визначенням законодавчих пріоритетів. Довгостроковий розвиток країни викладено в Державній стратегії прогресу «Бачення Литви на майбутнє «Литва 2050»²⁵.

Словаччина. У Словаччині під час планування законодавчої діяльності на 2024 рік підготовлено такі документи: 1) План законодавчих завдань Уряду Словацької Республіки на 2024 рік, який містить 94 законодавчі завдання, що включають 81 законопроект; 2) Рамковий план законодавчих завдань Уряду Словацької Республіки на 9 виборчий термін, який містить 101 законодавче завдання. Окремі законодавчі завдання впорядковані відповідно до кварталів

¹⁹ ECPRD Request 5857 Scientific Concept for the Development of the Legislation. Replay by Parliament of Finland. URL: <https://ecprd.secure.europarl.europa.eu/ecprd/private/request-details/948109>

²⁰ Parliamentary review. URL: <https://lainvalmistelu.finlex.fi/en/6-eduskuntakasittely/#esittely>

²¹ Rules of Procedure of the Parliament of Georgia. URL: <https://www.matsne.gov.ge/en/document/view/4401423?impose=translateEn&publication=27>

²² ECPRD Request 5857 Scientific Concept for the Development of the Legislation. Replay by Georgian Parliamentary Research Center. URL: <https://ecprd.secure.europarl.europa.eu/ecprd/private/request-details/948109>

²³ Act XXXVI of 2012 on the National Assembly. URL: <https://njt.hu/jogszabaly/en/2012-36-00-00>

²⁴ ECPRD Request 5857 Scientific Concept for the Development of the Legislation. Replay by Hungarian National Assembly. URL: <https://ecprd.secure.europarl.europa.eu/ecprd/private/request-details/948109>

²⁵ ECPRD Request 5857 Scientific Concept for the Development of the Legislation. Replay by the Seimas of the Republic of Lithuania. URL: <https://ecprd.secure.europarl.europa.eu/ecprd/private/request-details/948109>

календарних років, у яких передбачається їх подання на обговорення Уряду Словацької Республіки²⁶.

Висновки. Регулювання планування правотворчої діяльності, взаємодії її учасників, контролю за реалізацією законів (здійснення постзаконодавчого контролю) в іноземних державах може здійснюватися на рівні регламенту парламенту (Албанія, Грузія, Угорщина), спеціального закону (Болгарія, Хорватія), міжінституційної угоди (Європейський Союз). Значну роль при плануванні законодавчої діяльності відіграє уряд, який здійснює таке планування на час своєї каденції (програма Уряду Литви, памковий план законодавчих завдань Уряду Словацької Республіки, програмна декларація на період діяльності Уряду Чехії тощо) та на короткостроковий період (план законодавчих завдань Уряду Словацької Республіки на рік, законодавча програма Уряду Угорщини на наступну парламентську сесію, короткостроковий план законотворчої діяльності Уряду Грузії на кожну сесію тощо). У подальшому такі документи складають основу планування законодавчої діяльності парламенту (Схема 1).

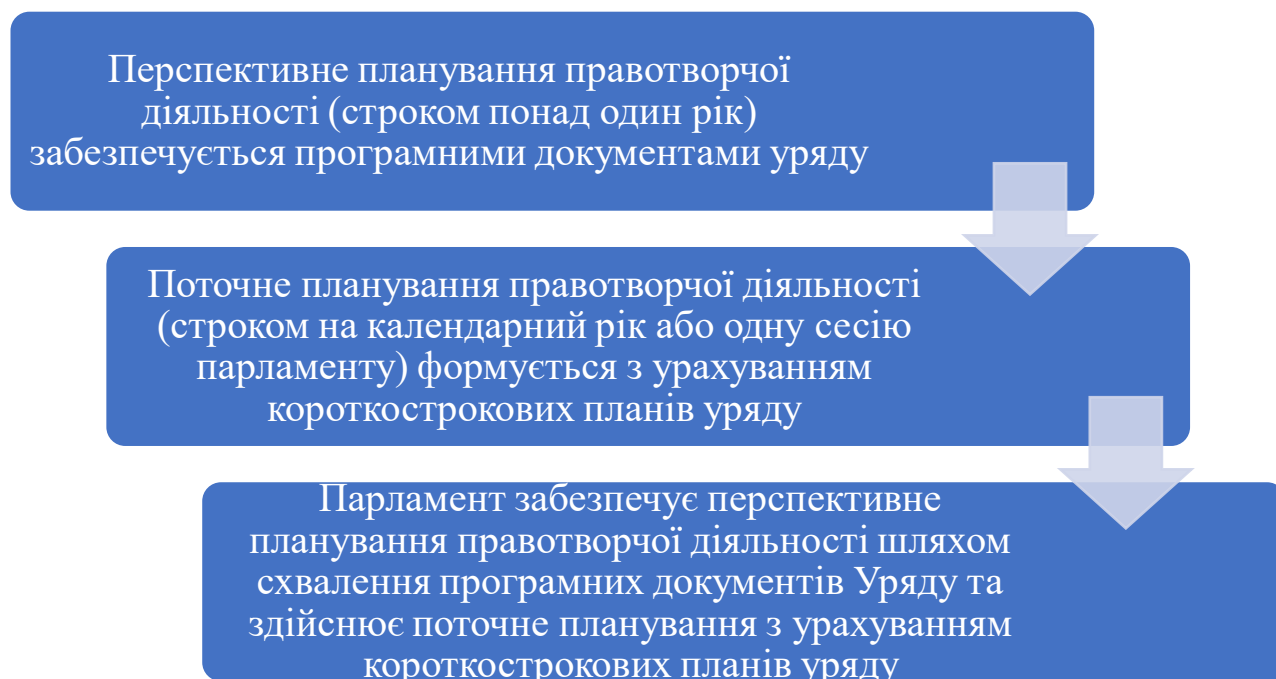


Схема 1.

*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.*

²⁶ ECPRD Request 5857 Scientific Concept for the Development of the Legislation. Replay by the National Council of the Slovak Republic. URL: <https://ecprd.secure.europarl.europa.eu/ecprd/private/request-details/948109>

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