



**ЗАКОНОДАВЧИЙ ПРОЦЕС  
«ВІД ПОЧАТКУ ДО КІНЦЯ»:  
ПРИКЛАДИ КРАЩИХ МІЖНАРОДНИХ  
ПРАКТИК**

### **Хороші джерела для законотворчості**

- Ефективне законодавство має бути засноване на надійних джерелах.
  - У тому числі:
    - проведення раціональної оцінки;
    - визначення реальної проблеми;
    - переконання, що єдиним або найкращим способом розв'язати її є законодавчий.
  - Ідеї для законодавства можуть походити з різних джерел: від парламентських запитів або звітів експертних органів чи груп зацікавлених сторін до визначення ефективних підходів з інших країн світу та заходів, необхідних і цікавих виборцям.
- 
- У **Данії** міністри часто створюють експертні комітети або комісії для аналізу необхідності ухвалення певного законодавства.
  - Парламентський запит може містити пропозицію щодо змін до законодавства на основі міжнародного досвіду – наприклад, так зробив Комітет із змін до Конституції в **Новій Зеландії** під час перегляду Конституції цієї країни.
  - Іноді, коли трапляються неочікувані події або стаються певні проблеми, створюється груп експертів для розробки пропозицій з реагування: наприклад, після низки аварій на залізниці у **Канаді** було створено експертну групу для розробки рекомендацій щодо підвищення рівня безпеки на залізниці, у тому числі шляхом внесення змін до законодавства.
  - Хороші ідеї для законотворчості не обов'язково будуються за принципом «згори донизу»: у деяких країнах закони можуть ухвалюватися внаслідок тиску з боку громадськості. Наприклад, в **Іспанії** Парламент має обговорювати «народні законодавчі ініціативи» (ініціативи, що зібрали 500 тис. підписів громадян).
  - В **Італії** законопроект можуть висувати 50 тис. виборців або органи влади регіонів.
  - Найбільш поширеним джерелом для законотворчості є реалізація ідей з програми правлячої партії. У більшості країн політичні партії виходять на вибори з програмою, в якій визначено пріоритети щодо їхньої політики. Для реалізації цієї політики часто потрібно ухвалювати відповідні законодавчі акти. Наприклад, під час нещодавніх виборів у **США** Республіканська партія висувала ідею щодо скасування реформи Президента Обами в медичній сфері. Для реалізації цієї ідеї необхідно внести зміни до законодавства.
  - У **Нідерландах**, вибори в яких пройдуть пізніше у 2017 р., партія Прем'єр-міністра (Народна партія за свободу та демократію) оприлюднила онлайн 100-сторінкову передвиборчу програму з обіцянками щодо політики, яку вона буде проводити у період з 2017 до 2021 р. у разі перемоги. Для виконання багатьох з цих обіцянок необхідно ухвалити відповідне законодавство. Інші політичні партії Нідерландів також підготували та оприлюднили свої передвиборчі програми.

- Дуже часто парламенти вимушені схвалювати певне законодавство. Причини можуть бути такими:
  - міжнародні угоди;
  - для країн, що хочуть приєднатися до ЄС – необхідність дотримуватися законодавства ЄС (*acquis*);
  - незаплановані події та ситуації, які вимагають ухвалення певних законодавчих актів;
  - рішення судів можуть також викликати необхідність змінити законодавство:
    - якщо суд вирішує, що певний закон не відповідає Конституції;
    - якщо закони тлумачаться не так, як планував законодавчий орган.
- У **Великій Британії** Верховний суд нещодавно ухвалив рішення, за яким Уряд мав запровадити законодавчі зміни для ініціювання виходу з ЄС.
- Корисним джерелом для розробки нових законодавчих актів також є аналіз того, як реалізується вже ухвалене законодавство. У **Гондурасі** нещодавно було проведено аналіз того, як закон про боротьбу з торгівлею людьми реалізується на практиці. У звіті за результатами аналізу були рекомендації щодо внесення змін до закону, щоб підвищити його ефективність.

### ***Ідеальний етап розробки концепції законопроекту***

- Поспіх в розробці законодавства ніколи не є корисним: поспішно розроблене і непродумане законодавство створює більше проблем, ніж розв'язує.
- Після того, як було визначено проблему, для розв'язання якої потрібно розробити певний законодавчий акт, необхідно знайти відповіді на два такі запитання:
  - Чи є законодавство у цій сфері більш пріоритетним, ніж в інших сферах?
  - Чи є фінансові та інші ресурси для ефективного реалізації законодавства?
- Якщо відповіді на ці запитання негативні, законодавчий акт навряд чи є найкращим способом розв'язати проблему.
- Коли у **Великій Британії** сталася хвиля нападів небезпечних собак на дітей, через паніку було ухвалено погано продуманий закон про заборону таких собак. Пізніше стало зрозуміло, що цей закон не працює.
- Позитивним аспектом у **Великій Британії** є наявність Міністерського комітету, який очолює міністр без портфеля. Цей Комітет приймає рішення щодо законодавчих пропозицій від різних міністерств, якщо вони суперечать одна одній. Цей процес дозволяє чітко забезпечувати, що до Парламенту подаються лише найбільш пріоритетні законопроекти, які він має час розглянути і схвалити.
- У **Швеції** запроваджено ретельний процес оцінки законопроекту до його схвалення. Часто орган виконавчої влади створює експертний комітет з розгляду законопроекту та визначає завдання його роботи. Звіт та рекомендації за результатами роботи комітету надаються зацікавленим партіям для зауважень. Після цього Уряд має дійти згоди щодо того, чи законопроект є дійсно потрібним.

### **Ідеальний етап консультацій**

- Багато парламентів підтримують прозорість.
  - Кращі практики законотворчості зазвичай передбачають проведення відкритих та прозорих консультацій перед визначенням остаточного тексту законопроектів.
  - Зацікавлених осіб та організації запрошують брати участь у консультаціях та сприяють їм у цьому.
  - Громадяни часто критично ставляться до інструменту консультацій та підозрюють, що органи влади лише вдають, що враховують їхню точку зору.
  - Для того, щоб запобігти цій критиці, необхідно:
    - забезпечити достатньо часу для проведення належного процесу консультацій;
    - доступ до консультацій повинні мати всі зацікавлені сторони. Цей доступ має забезпечуватися у тому числі нестандартними способами;
    - органи влади мають реально бути налаштованими дослухатися до думок зацікавлених сторін та відкрито обговорювати їх.
  - Це не означає, що потрібно приймати всі думки – у процесі консультацій зазвичай вдається позбавитися суперечливих ідей.
- 
- Парламент **Іспанії** дотримується положень закону про прозорість, які стосуються усіх державних органів країни. На веб-сайті Парламенту підкреслюється, що прозорість є однією з його особливих рис.
  - **Данія** має тривалу традицію відкритості у прийнятті суспільно-важливих рішень. Коли пропонується новий законопроект, сторонам, яких він стосується, зазвичай дають можливість висловити свою думку щодо нього. Такі консультації зазвичай проводяться перед формальним поданням законопроекту до Парламенту. Консультації проводяться із групами інтересів, представниками бізнес-середовища та звичайними громадянами.
  - Приклади ініціатив, які заохочують електронну участь осіб та груп меншин у законотворчому процесі: [regulations.gov](http://regulations.gov) у **США**, [osale.ee](http://osale.ee) в **Естонії** та [edemocracia.camara.gov.br](http://edemocracia.camara.gov.br) у **Бразилії**.
  - Особливо ефективним способом є оприлюднення проектів законодавства під час консультацій. У 2015 р. Уряд **Великої Британії** оприлюднив законопроект про зміни до Конституції щодо статусу Уельсу. Під час консультацій законопроект отримав чимало критики на свою адресу. У результаті цього завдяки, зокрема, профільному Міністру документ було переписано, а його положення було поліпшено.

### **Ідеальний етап написання законопроекту**

- Хоча у деяких країнах законопроекти готуються державними службовцями, що працюють у тій чи іншій галузі, найкраще з цією роботою справляються юристи, які мають навички написання законопроектів.

- Це не та робота, яку мають робити фахівці широкого профілю, навіть юристи широкого профілю.
- Ті, хто пишуть законопроекти, мають добре знати чинне законодавство, щоб положення нового законопроекту не суперечили йому.
- Вони також потребують чітких інструкцій/наказів щодо законопроектів, які вони готують. Водночас, досвідчені та кваліфіковані спеціалісти, які пишуть законопроекти, мають звертати увагу тих, хто дає їм накази (як правило, це міністри та інші посадові особи), на логічні та правові проблеми у цих наказах, якщо такі є.
  
- У Службі парламентської ради **Австралії** працює близько 100 співробітників, і приблизно половина з них пишуть законопроекти. Служба відповідає за підготовку всього національного основного законодавства та підзаконних актів, розробку проектів змін до законодавства, які проходять через Парламент, а також за збір та оприлюднення національного законодавства Австралії (у федеральних штатах Австралії є аналогічні служби, що працюють із законодавством штатів). Основними завданнями Служби є:
  - надавати своєчасні та якісні послуги, пов'язані з написанням законопроектів та оприлюдненням законодавства;
  - писати законопроекти настільки чітко, зрозуміло та точно, наскільки це можливо;
  - сприяти використанню нових підходів до розробки законопроектів для відображення змін у правовій політиці та очікувань суспільства.
  
- У деяких країнах процес розробки законопроектів відбувається не централізовано. Натомість, для дотримання належних стандартів використовується декілька механізмів національного рівня:
  - У **Франції** за підготовку законопроекту відповідають експерти з міністерств. Потім вони проходять правову перевірку. У країні ухвалено докладний посібник для авторів законопроектів із практичними порадами щодо написання максимально якісного законодавства.
  - У **Португалії** при керівництві Парламенту створена служба, яка відповідає за якість законопроектів та їх відповідність чинному законодавству.
  - У **Швеції** створено Раду з питань законодавства, до складу якої входять судді з Верховного суду та Вищого адміністративного суду. Її завдання – забезпечувати відповідність законопроектів положенням Конституції та чинному законодавству.
  - Аналогічна процедура діє і в **Нідерландах**.
  
- Намагаючися розв'язати проблеми у сфері підготовки законопроектів, Парламент **Данії** спільно з Урядом створив спільну робочу комісію з питань якості законодавства. Після цього Уряд видав докладний перелік настанов щодо якості законодавства для державних службовців у міністерствах, де готуються законопроекти, в яких містяться основні вимоги щодо цього процесу. Зокрема, до законопроекту необхідно додавати результати оцінки його фінансових та адміністративних наслідків для державного сектору та для бізнес-сектору, а також оцінки наслідків для довкілля та відповідності до законодавства ЄС.

- Міжнародна мережа із просування верховенства права (inprol.org) має корисний матеріал про найкращі практики законотворчості, а Міністерство юстиції **Фінляндії** оприлюднило цінний посібник з питань підготовки законопроектів (<http://lainvalmistelu.finlex.fi/en/tietoa-palvelusta/>)
- Процес розробки законопроектів має бути першим етапом дієвого цифрового процесу законотворчості, щоб відповідні електронні документи використовувалися пізніше під час розгляду законопроектів у парламенті, а також після їх ухвалення. Одним з лідерів у цій сфері є **Естонія** (так само, як і в інших галузях електронного урядування).

### **Ідеальний процес подання законопроекту до ВРУ**

- Окремі експерти вважають, що легкість, з якою до ВРУ можна подавати нові законопроекти, створює певні проблеми, оскільки це призводить до «законодавчого цунамі». Численні законопроекти розглядаються у Парламенті протягом тривалого часу без жодних зрушень. Окрім того, вони часто не відповідають базовим вимогам щодо конституційності та дотримання регламенту.
- Дієві парламенти забезпечують проведення ретельних та швидких перевірок законопроектів. За їх результатами законопроекти, що не відповідають вимогам, не передаються далі або взагалі не подаються на розгляд парламенту.
- В **Іспанії** є служба, яка проводить оцінку законопроектів відповідно до правил внутрішнього розпорядку та приймає рішення про їхню прийнятність чи неприйнятність.
- У **Фінляндії** забезпечення конституційності запропонованих законопроектів є обов'язком спікера, якому допомагає Комітет з конституційного права. Цей Комітет проводить аналіз кожного законопроекту на предмет відповідності Конституції. У випадку наявності розбіжностей Комітет пропонує способи зміни законопроекту. Комітет виконує цю контрольну функцію за сприяння науковців та юристів, що спеціалізуються на конституційному праві. Вони виступають на засіданнях Комітету як зовнішні експерти.
- У Парламенті **Греції** створено наукове управління, до складу якого входять викладачі правових ВНЗ. Вони проводять оцінку законопроектів на предмет наявності суперечностей чи розбіжностей із Конституцією та чинним законодавством Греції, європейським та міжнародним правом.
- У Палаті депутатів **Італії** створено спеціальний комітет з питань законодавства, до якого входить однакова кількість представників більшості та опозиції, і завдання якого полягає у проведенні оцінки якості текстів законопроектів на предмет їхньої цілісності, простоти, зрозумілості та відповідності своїм цілям, а також ефективності у контексті спрощення та реорганізації чинного законодавства. На основі цих параметрів Комітет готує та надає іншим комітетам звіти про законопроекти.

- У **Великій Британії** рішення про відповідність конкретного законопроекту вимогам та положенням приймає секретаріат Парламенту (що у кінцевому підсумку покладається на повноваження спікера).
- Парламент, що має багато роботи, потребує певної раціоналізації можливостей законодавчої ініціативи для скорочення часу розгляду законопроектів.
- Якщо законопроекти подаються виконавчими органами влади, такі органи повинні мати реалістичний та раціональний план законотворчої діяльності, причому пріоритети цього плану мають бути узгоджені на рівні уряду.
- Окрім цього, виконавча влада та різні фракції в парламенті мають досягати згоди для забезпечення балансу між можливістю уряду просувати свої законодавчі ініціативи та можливістю опозиційних фракцій виражати свою позицію.
- У **Канаді** міністр, що відповідає за зв'язки з Парламентом, проводить приватні зустрічі з керівництвом Парламенту для обговорення та планування законодавчої діяльності за участі усіх фракцій, щоб законотворчий процес проходив максимально швидко та просто.
- У **Франції** кожні два тижні з чотирьох Парламент розглядає законодавчі ініціативи виконавчої влади, причому порядок денний на ці тижні повністю визначається Урядом відповідно до його пріоритетів. Один тиждень з чотирьох призначено для законопроектів, які ініціюються не урядом. Перелік законопроектів, які будуть обговорюватися протягом цього тижня, визначається Конференцією президентів – органом, до складу якого входять Президент і Віце-президент Національної асамблеї, голови постійних комітетів та лідери політичних груп (фракцій).
- У **Франції** також створено систему, за допомогою якої ефективні парламенти раціоналізують можливості внесення законопроектів шляхом накладення обмежень на право законодавчої ініціативи звичайних депутатів: для обговорення у Парламенті обираються законопроекти, які депутати з керівними функціями вважають більш важливими (через те, що вони мають більше підтримки або стосуються актуальних питань)
- У деяких інших парламентах, наприклад, у **Великій Британії**, проводиться голосування для визначення того, які депутати мають пріоритетне право вносити свої законопроекти.
- В інших парламентах встановлюється положення щодо підтримки законопроекта, який висувається звичайним депутатом, певною мінімальною кількістю інших депутатів:
  - В **Іспанії** законопроекти, що висуваються звичайними депутатами, мають бути підтримані щонайменше 14 іншими депутатами, а Уряд запрошують надати свою думку щодо необхідності ухвалення відповідного законопроекту. Уряд має право заблокувати проходження законопроекту, якщо він передбачає здійснення витрат. Законопроект може прийматися до розгляду та голосування лише тоді, якщо Парламент дає згоду на це.
  - У **Німеччині** законопроект має бути підтриманий або політичною групою, або 5% від загального складу Бундестагу – нині це 31 депутат.

## Ідеальний процес для законопроектів, спрямованих на реалізацію Угоди про асоціацію / EU *acquis*

- Значна частка законотворчої діяльності у країнах, які прагнуть приєднатися до ЄС, стосується адаптації національного законодавства до *acquis* та забезпечення дотримання угод, укладених з ЄС.
- Потреба у часі для розгляду таких законопроектів у Парламенті є особливо гострою.
- Малоймовірно, що Україна стане повноцінним членом ЄС у найближчі роки. Однак це означає, що можна визначити раціональні пріоритети діяльності із адаптації законодавства. В ідеалі, це має відбуватися у координації із Урядовим офісом з питань європейської та євроатлантичної інтеграції, КМУ та Комітетом ВРУ з питань європейської інтеграції.
  - Але необхідно також зважати на різну роль кожного з них органів – так, Комітет повинен мати експертні ресурси, що будуть незалежними від виконавчих органів влади.
- Будь-який законопроект, що подається до ВРУ (у тому числі народними депутатами), має, зокрема, проходити аналіз на те, наскільки він відповідає *acquis*. Якщо законопроект йому не відповідає, він має бути відхилений.
- Той факт, що оцінку відповідності *acquis* у **Польщі** проходили лише законопроекти, які подавалися Урядом, на початку процесу вступу до ЄС вважався проблемою. Як і в Україні, багато законопроектів у Польщі традиційно ініціюються не виконавчою владою.
- Забезпечення відповідності *acquis* є складним завданням: наприклад, **Хорватія** мала спрямувати значні ресурси Уряду та Парламенту, щоб забезпечити таку відповідність свого закону про державні закупівлі. Цей процес тривав більше 11 років (з моменту вступу в силу першого закону про державні закупівлі в 2001 р.). Протягом цього процесу було проведено численні перевірки та внесено чимало змін, поки наприкінці 2012 р. (за шість місяців до вступу Хорватії до ЄС) не було забезпечено повну відповідність закону європейським нормам.
- У багатьох інших країнах, які нещодавно вступили до ЄС або мають статус кандидатів чи досягли прогресу на шляху євроінтеграції, також є приклади кращих практик у низці галузей:
  - **Литву та Естонію** вважають особливо успішними прикладами інтеграційного процесу, а їхні парламенти є лідерами у тому, що стосується онлайн-доступності баз даних урядів щодо співпраці з ЄС.
  - **Кіпр** є однією з багатьох країн, в яких запроваджено прискорену законодавчу процедуру для законів, спрямованих на реалізацію директив ЄС.



- У **Македонії** створено Національну раду з євроінтеграції, до складу якої входять депутати, міністри, представники бізнесу та громадянського суспільства.
  - Комітет з європейської інтеграції **Грузії** отримує постійні запрошення на засідання Конференції парламентських комітетів у справах Союзу, до якої входять представники парламентів країн-членів ЄС (COSAC).
- Одним з питань, на яке потрібно знайти відповідь, є те, чи за дотримання відповідності із законодавством ЄС мають відповідати всі комітети парламенту, чи це має бути завданням спеціального «європейського» комітету. **Німеччина** вважається хорошим прикладом включення цього завдання до роботи усіх комітетів, а не лише комітету, що відповідає за взаємодію з ЄС. Багато представників Бундестагу переконані, що це ключовий фактор досягнення реальної ефективності.
  - Комітет ВРУ з питань європейської інтеграції має щонайменше підтримувати співпрацю з іншими комітетами. Якщо ресурси обмежені, доцільно зосередити експертизу та підтримку з питань взаємодії з ЄС у межах цього Комітету.
  - Європейський парламент підтримує роботу корисного веб-сайту Європейського центру парламентських досліджень та документації: <http://www.europarl.europa.eu/webnp/cms/pid/1887>. Членами Центру є декілька національних парламентів, у тому числі ВРУ. Верховна Рада може використовувати цей веб-сайт для пошуку інформації інших парламентів з питань євроінтеграції або інших питань, щодо яких порівняльна інформація з інших джерел може бути корисною.

### ***Ідеальний розгляд у ВРУ: на пленарному засіданні та в комітетах***

- У кожній країні саме парламент у цілому є місцем, де приймаються найважливіші рішення.
- У більшості парламентів законотворча робота проходить приблизно однаково:
  - обговорення законопроекту у принципі;
  - детальний розгляд у комітеті, внесення змін;
  - розгляд запропонованих комітетом змін на пленарному засіданні та їх затвердження;
  - можливість направити законопроект назад до комітету для подальшого розгляду
  - остаточне затвердження перед голосуванням за законопроект та його поданням на підписання голові держави;
  - у двопалатних парламентах законопроект зазвичай мають схвалити обидві палати;
  - у багатьох парламентах також є порядок подолання вето, яке голова держави може накласти на законопроект.

- У різних країнах є різні варіанти детальних законодавчих процедур (наприклад, у **Німеччині** законопроект не проходить детальне обговорення перед тим, як його передають на розгляд комітету, а у **Великій Британії** проходить). Ідеальної процедури не існує. Втім, обов'язковим мінімумом є те, що усі депутати повинні мати можливість пропонувати зміни та голосувати за законопроекти.
- Законодавча процедура в **Нідерландах** також є стандартною:
  - Спочатку законопроект (та рекомендації від Уряду, які його супроводжують) проходить розгляд у постійному комітеті Палати представників.
  - Усі політичні групи (фракції) мають можливість запропонувати зміни до законопроекту, поставити запитання або надати свої зауваження.
  - Постійний комітет може попросити експертів та зацікавлених сторін надати свої коментарі щодо суперечливих ідей.
  - Палата представників готує звіт за результатами розгляду законопроекту у постійному комітеті.
  - Профільний міністр готує меморандум у відповідь на цей звіт. Обидва документи є публічними.
  - Після розгляду в постійному комітеті той, хто ініціює законопроект, проводить його захист на пленарному засіданні Палати представників.
  - На цьому етапі можуть бути запропоновані зміни.
  - Депутати можуть проголосувати за ці зміни, а потім і за весь законопроект (зі змінами, якщо вони були внесені).
  - Після цього законопроект передається до Сенату. Сенат проводить детальний розгляд та обговорення законопроекту, але він не може вносити змін до нього – лише ухвалити або скасувати.
  - Після ухвалення у Сенаті законопроект передається Королю для підписання.
- Кращою парламентською практикою є забезпечення того, що:
  - до розгляду допускаються лише зміни, що мають сенс та стосуються предмету законопроекту;
  - зміни розглядаються у логічній послідовності – наприклад, голосування за них має проводитися послідовно, навіть якщо пов'язані зміни, які стосуються різних сфер законопроекту, можуть бути об'єднані у групи для більшої зручності обговорення;
  - здійснюється відповідний облік запропонованих змін – зміни «з голосу» (внесені усно) мають дозволятися лише тоді, коли жоден з депутатів не виступає проти цього;
  - у багатьох парламентах також встановлено заборону на внесення змін звичайними депутатами, якщо вони стосуються зобов'язань щодо витрачання державних коштів.
- Ці правила про зміни можуть в окремих випадках призводити до напруженості між депутатами, і важливо, щоб спікер забезпечував їхню послідовну реалізацію.

- Роль спікера у справедливому веденні пленарних справ стосується усіх справ, але особливо велике значення вона має для законотворчості.
  - Не завжди спікери є юристами за професією. Навіть якщо вони юристи, вони можуть не бути експертами у парламентських процедурах.
  - Необхідно забезпечити якісні рекомендації та консультації щодо законодавчого процесу для спікера перед початком та під час пленарних засідань.
  - Такі рекомендації повинні надавати керівник секретаріату та інші старші співробітники секретаріату. У парламентах, що працюють добре, спікер має приймати ці рекомендації з огляду на їхню бездоганну якість.
  - Співробітники секретаріату мають давати рекомендації і поради не лише спікеру, але й депутатам взагалі, у тому числі опозиційним депутатам.
  - Вкрай важливо, що усі депутати довіряли таким співробітникам як об'єктивним та незалежним.
  - Потреба у справедливому підході спікера та якості рекомендацій і порад, що надаються співробітниками секретаріату, у рівній мірі застосовується і до розгляду законопроектів у комітетах.
- У **Франції** Генеральний секретар (Голова секретаріату) Національної асамблеї та керівництва парламенту несе основну відповідальність за здійснення процесуальних, законодавчих та дослідницьких функцій. У цьому він відповідає перед спікером. Генерального секретаря призначає бюро зі складу неполітичних співробітників Асамблеї з найбільшим стажем роботи. Хоча спікер формально відповідає за всі питання, оперативне керівництво роботою Парламенту здійснює саме Генеральний секретар, який користується довірою усіх депутатів. Насправді, в офіційних документах йдеться про те, що Генеральний секретар виконує свої функції «у співпраці» зі спікером.

### ***Ідеальний процес розгляду законопроекту в комітетах ВРУ***

- Якщо парламент взагалі є місцем прийняття найважливіших політичних рішень, комітети є місцем, де проводиться основна законодавча робота.
- Законопроекти мають виходити з комітетів у кращому вигляді, ніж вони туди потрапляють.
- Цього можна досягти, якщо комітети:
  - діють узгоджено та партисипативно;
  - враховують зовнішні експертні думки;
  - члени комітетів працюють разом над єдиною метою поліпшення законодавства в інтересах людей, яких вони представляють, а не діють як політичні супротивники.
- Це не є можливим, якщо законопроект є політично спірним, але міжнародний досвід свідчить, що більшість законопроектів не викликають значних суперечностей між різними фракціями.

- Депутати повинні бути мотивовані, працьовиті та добре поінформовані про предмет, якого стосується законопроект, або є хотіти та могли бути поінформованими.
- Комітети мають володіти такими ресурсами:
  - часовими ресурсами для належної реалізації своєї роботи, але також вони повинні працювати дисципліновано та опрацьовувати законопроекти у встановлені строки без затримок;
  - представники виконавчої влади, у тому числі Міністри та старші керівники, мають бути готовими співпрацювати з комітетами;
  - належними кадровими ресурсами (персоналом та радниками), але особливо належними депутатами у складі комітетів.
- Комітети також повинні мати чітко визначені обов'язки, і найпростіше цього досягти, якщо комітети будуть створені в тих сферах, в яких працюють міністерства.
- Навіть якщо у певній країні саме так і зроблено, може зберігатися певна невизначеність і, відтак, буде потреба у механізмі вирішення суперечностей або дублювання сфер відповідальності комітетів. Якщо законопроект направляє до одного профільного комітету, часто корисним є звернутися за думкою або позицією інших відповідних комітетів.
- **У Німеччині:**
  - Рада старійшин рекомендує Парламенту, до яких комітетів необхідно направити законопроект.
  - Якщо визначено декілька комітетів одночасно, на один з них покладається основна відповідальність, і саме він відповідає за проходження законопроекту через Парламент.
  - Інші комітети надають свою думку/позицію щодо законопроекту.
  - Детальна робота над законопроектом здійснюється в усіх постійних комітетах, до складу яких входять представники всіх парламентських груп/фракцій.
  - Члени комітету ознайомлюються із суттю законопроекту та обговорюють його на своїх засіданнях.
  - Вони також можуть запросити представників груп інтересів та експертів на відкриті слухання.
  - Зазвичай під час розгляду законопроектів представники коаліції та опозиції співпрацюють між собою, у результаті чого до законопроекту вноситься певна кількість змін.
- Стандартною процедурою в Альтингу – парламенті Ісландії – є те, що постійні комітети, які відповідають за законотворчість, звертаються до груп інтересів, НУО та інших осіб/організацій, яких стосуються відповідні законопроекти, із запитом надати свою письмову позицію/думку щодо них. Така практика заснована на поширеній у Парламенті думці, що ті, кого стосуються конкретні законопроекти, мають право висловити свою точку зору та бути почутими. Будь-який громадянин має безпосередній доступ до постійних комітетів – зокрема, усі можуть подавати письмові думки/позиції до комітетів. Вони оприлюднюються для членів комітетів та для громадськості.

- **У Новій Зеландії:**
  - Законопроекти зазвичай направляються до комітетів для детального розгляду.
  - Комітети зазвичай закликають організації та осіб, які зацікавлені або працюють у відповідній сфері, подавати свої думки/позицію з приводу цих законопроектів. Для цього комітети проводяться інформаційні заходи та безпосередньо звертаються до зацікавлених сторін.
  - На веб-сайті Парламенту є дуже практичний посібник для тих, хто хоче подати свою думку/позицію щодо законопроекту.
  - Для розгляду кожного законопроекту зазвичай виділяється шість місяців, але за рішенням Парламенту цей строк може бути скорочено або збільшено.
  - Громадяни також попросити комітет дозволити їм зробити усий виступ (на додачу до письмових думок/позицій).
  - Комітет розглядає питання, що піднімаються зацікавленими сторонами, та отримує рекомендації від призначених радників.
  - Після цього він приймає рішення рекомендувати законопроект до ухвалення або ні, а також у своєму звіті до Парламенту рекомендує усі зміни до законопроекту, які він вважає необхідними.

### ***Ідеальний процес виконання закону***

- Закон виконується успішно, якщо чіткі політичні цілі трансформуються у текст закону, реалізація якого призводить до таких змін поведінки, які були заплановані.
- Іноді парламенти ухвалюють закони та самовдоволено стверджують, що вони досягли позитивних результатів лише тому, що закони було прийнято.
- Але насправді вони не досягли жодного результату, якщо ухвалений закон не може бути реалізований на практиці.
- Проблеми з реалізацією закону можуть бути пов'язані з тим, що закон погано продуманий і недієвий. Окрім цього, можуть з'являтися непередбачувані обставини. Якщо під час розробки закону було дотримано описані вище стандарти, ризики невиконання закону мають знижуватися.
- Найчастіше закону не вдається досягти запланованих змін через такі причини:
  - люди, яких він стосується, не розуміють його положень та не можуть їх дотримуватися; або
  - ті, хто відповідає за виконання закону, не мають необхідних ресурсів для цього.
- Ресурси можуть включати в себе гроші, людей, інфраструктуру та підготовку (кваліфікацію).
- Якщо для реалізації закону не буде відповідних ресурсів, законотворчий процес не варто починати.
- Законотворчий процес у парламенті має базуватися на методології належного проектного планування, щоб закон можна було швидко ввести у дію.

- Іноді закон свідомо ухвалюють за певний час до того, як він має почати діяти, щоб використати цей час для розповсюдження інформації про нього та підготовки тих, хто буде його виконувати.

### **Аналіз реалізації ухваленого закону**

- Окрім формальних етапів розгляду та роботи із законопроектами, найбільш ефективні парламенти проводять також аналіз того, як виконуються ухвалені закони.
- Реальну ефективність закону можна оцінити лише після того, як він набрав чинності – навіть найбільш якісно написаний закон може не мати жодної користі, якщо він не виконується на практиці та не призводить до змін до місцях.
- Аналіз реалізації ухваленого закону спрямовано не лише на виявлення недоліків, а також і на визначення позитивного досвіду та його використання як прецеденту у подальшій законотворчій діяльності.
- Найкраще проводити такий аналіз за три-п'ять років після набрання законом чинності: за цей час проблеми, пов'язані з початком виконання закону, вже завершуються, і ті, кого стосується закон, можуть більш зважено оцінити його ефективність.
- Найбільш ефективно аналіз реалізації ухваленого закону зазвичай проводить комітет із відповідними фахівцями. Деякі парламенти створюють такі спеціалізовані комітети, інші доручають проведення такого аналізу вже існуючим комітетам.
- Комітет, який проводить такий аналіз, має збирати інформацію з письмових матеріалів, що йому надсилаються, з формальних слухань, соціальних мереж та – найважливіше – з поїздок до регіонів та спілкування з людьми, яких стосується закон. Після збирання цієї інформації комітет має її проаналізувати, зробити висновки щодо ключових питань та оприлюднити свій звіт. У звіті мають міститися висновки та рекомендації щодо внесення змін до закону або практики його застосування, а також засвоєні уроки.
- Для аналізу різних законів актуальними можуть бути різні запитання, але зазвичай такий аналіз базується на таких загальних запитаннях:
  - Чи ефективно працює закон?
  - Які сильні та слабкі сторони були виявлені під час практичного застосування закону?
  - Чи закон виконується так, як було заплановано? Чи з'явилися непередбачені наслідки його реалізації? Чи справедливо він працює? Чи призвела його реалізація до неочікуваних проблем?
  - Чи не виявили суди суперечності у законі?
  - Чи достатньо фінансування надано для реалізації закону, і яким є співвідношення ціни та якості/корисності закону?
  - Які хороші практики та уроки можна винести із практичної реалізації закону?
  - Чи не змінилися обставини таким чином, що закон більше не потрібен?

- Під час аналізу реалізації ухваленого закону не потрібно повторно проводити політичні дебати, які мали місце під час розгляду і голосування за закон у парламенті.
- Аналіз реалізації ухваленого законодавства став невід'ємним елементом звичайної парламентської діяльності у **Великій Британії**. Уряд готує меторандум про ефективність кожного закону та надсилає його відповідному комітету в Парламенті через три-п'ять років після ухвалення закону. У більшості випадків комітет не вживає жодних подальших дій, але в окремих випадках комітет приймає рішення про проведення повного аналізу/перевірки того, як закон виконується на практиці (це стосується приблизно 3-4 законів на рік). До складу відділу з проведення аналізу реалізації законодавства входять експерти, у тому числі юристи, які проводять фаховий аналіз.
- У **Чилі** в секретаріаті Парламенту створене управління оцінки законодавства. Воно проводить аналіз вибраних законів, визначає, як вони реалізуються на практиці, чи досягають вони своїх завдань та чи не втрачають вони свою актуальність внаслідок соціальних змін. Для аналізу реалізації законів використовується низка критеріїв: політична нейтральність, ступінь застосовності закону, статус та можливість проведення аналізу в контексті методології, часу та технічних аспектів.
- Комітет з прав людини Ради представників **Іраку** у 2016 р. провів успішний аналіз реалізації закону про протидію торгівлі людьми, ухваленого у 2012 р. Комітет активно використовував інформацію та дані зацікавлених сторін, визначав прогалини в законі та зробив низку рекомендацій щодо змін до закону та підвищення ефективності його реалізації виконавчими органами влади, судами та Комісією з прав людини. У контексті аналізу Комітет зібрав думки осіб, які постраждали від торгівлі людьми, та провів особисті зустрічі з ключовими фахівцями: суддями та представниками громадянського суспільства.
- Аналіз реалізації законодавства також проводиться і в **Швейцарії**, де контрольні комітети уповноважені Федеральною Асамблеєю на здійснення нагляду за урядованням на федеральному рівні. Комітети перевіряють, наскільки діяльність федеральних органів влади відповідає Конституції та законодавству (контроль законності); наскільки належними є заходи, що їх вживає держава (контроль належності); та наскільки результативними є ці заходи (контроль ефективності).

## **Висновки**

- У кожному парламенті законотворча робота організована по-різному.
- Порядок розробки та ухвалення законодавства у кожній країні відрізняється в залежності від конституції, традицій, розміру країни, стану економічного розвитку тощо.
- Парламенти країн Європи та інших країн світу мають чимало передових практик.
- Часто найбільш інноваційні практики можна виявити у нових демократіях.
- Готовність України до проведення законодавчої реформи є можливістю стати в авангарді країн, які використовують комплексну та ефективну законотворчу практику «від початку до кінця».

*Пол Сілк*