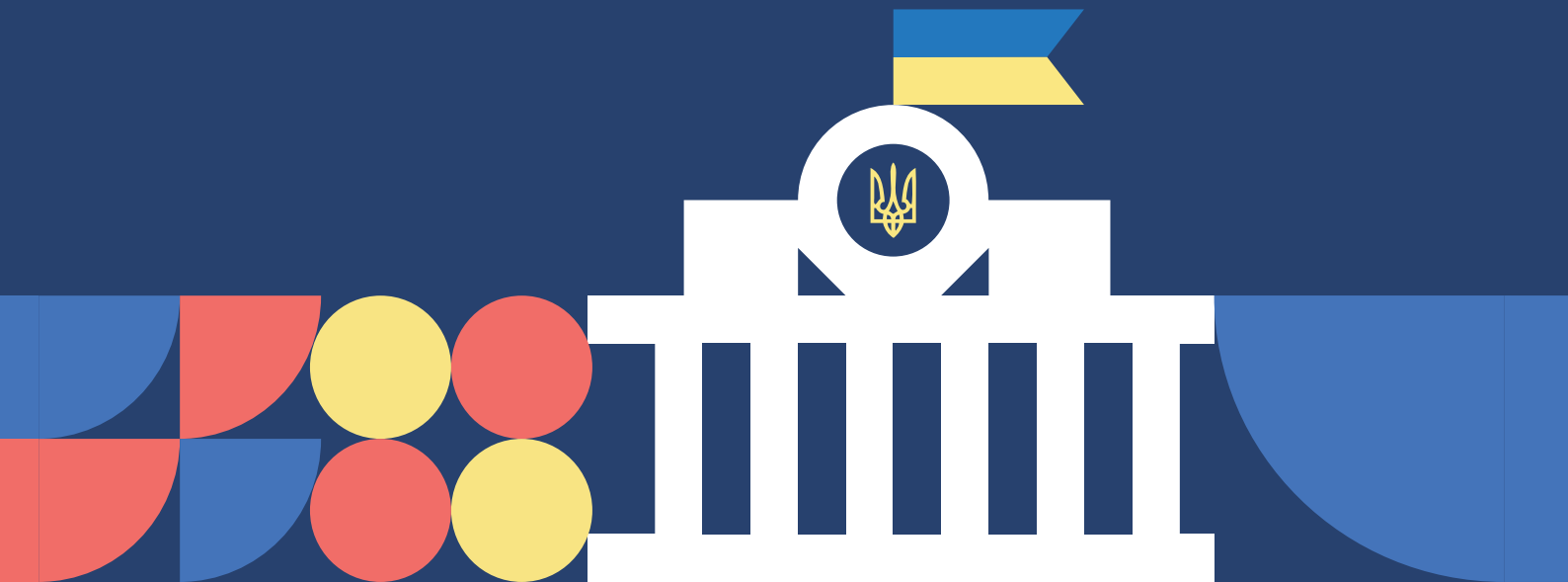




# ПРОПОЗИЦІЇ ЩОДО ВДОСКОНАЛЕННЯ ЕКСПЕРТИЗИ ЗАКОНОПРОЄКТІВ

(бюджетна, інклюзивна, гендерна,  
антикорупційна експертизи  
законопроектів, експертиза  
законопроектів на відповідність  
положенням законодавства ЄС)



ДОКУМЕНТ ПІДГОТОВЛЕНО АНДРІЄМ КОШМАНОМ, КОНСУЛЬТАНТОМ ПРОЄКТУ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ ТА ПРОГРАМИ РОЗВИТКУ ОРГАНІЗАЦІЇ ОБ'ЄДНАНИХ НАЦІЙ<sup>1</sup> З ПАРЛАМЕНТСЬКОЇ РЕФОРМИ ЗА УЧАСТІ ТА МЕТОДОЛОГІЧНИМ СУПРОВОДОМ ЕКСПЕРТІВ ОФІСУ ПАРЛАМЕНТСЬКОЇ РЕФОРМИ ПРОЄКТУ ЄС-ПРООН З ПАРЛАМЕНТСЬКОЇ РЕФОРМИ: ЮЛІЇ ЗАЙЧЕНКО, ОЛЕКСАНДРА БАРАНЮКА, ОЛЕНИ БАЗИЛІВСЬКОЇ.

ЦЕЙ АНАЛІТИЧНИЙ ДОКУМЕНТ ПІДГОТОВЛЕНО ДЛЯ ПІДТРИМКИ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ В УДОСКОНАЛЕННІ ЗАКОНОДАВЧОГО ПРОЦЕСУ. ЦЕЙ ДОКУМЕНТ НЕ ВІДОБРАЖАЄ ОФІЦІЙНОЇ ПОЗИЦІЇ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ ЧИ ПРОГРАМИ РОЗВИТКУ ОРГАНІЗАЦІЇ ОБ'ЄДНАНИХ НАЦІЙ.

---

<sup>1</sup> Проєкт ЄС-ПРООН з парламентської реформи виконує Програма розвитку Організації Об'єднаних Націй (ПРООН) за фінансової підтримки Європейського Союзу в період з лютого 2019 року до лютого 2021 року. Його мета полягає в удосконаленні роботи Верховної Ради України для підвищення ефективності, підзвітності й прозорості Парламенту України у виконанні його конституційних функцій: законодавчої, контрольної та представницької — та забезпечення його спроможності сприяти загальному процесу виконання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС.



# ЗМІСТ

<b>КЛЮЧОВІ ПРОПОЗИЦІЇ</b>	<b>4</b>	<b>IV. ЗОВНІШНЯ СПЕЦІАЛІЗОВАНА ЕКСПЕРТИЗА ЗАКОНОПРОЄКТІВ</b>	<b>20</b>
<b>ПЕРЕДМОВА</b>	<b>6</b>	<b>V. МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД ЕКСПЕРТИЗИ ЗАКОНОПРОЄКТІВ</b>	<b>23</b>
<b>I. ЕКСПЕРТИЗА ЗАКОНОПРОЄКТІВ ЯК ВАЖЛИВА СТАДІЯ ЗАКОНОДАВЧОГО ПРОЦЕСУ</b>	<b>8</b>	<b>VI. ПРОБЛЕМИ ЕКСПЕРТИЗИ ЗАКОНОПРОЄКТІВ, ПРОПОЗИЦІЇ ЩОДО ЇХ УСУНЕННЯ ТА ВДОСКОНАЛЕННЯ ЕКСПЕРТИЗИ ЗАКОНОПРОЄКТІВ</b>	<b>28</b>
<b>II. ПОНЯТТЯ ЕКСПЕРТИЗИ ТА ЇЇ ВИДИ: ТЕОРІЯ І ПРАКТИКА</b>	<b>10</b>		
<b>III. СТАН РОЗВИТКУ ЕКСПЕРТИЗИ ЗАКОНОПРОЄКТІВ У ВЕРХОВНІЙ РАДІ УКРАЇНИ</b>	<b>13</b>		
3.1. Наукова експертиза	15		
3.2. Юридична експертиза	15		
3.3. Експертиза, яку виконують комітети	17		



## КЛЮЧОВІ ПРОПОЗИЦІЇ

- 1 Визначити на законодавчому рівні поняття «експертиза законопроектів», її мету та завдання, види експертизи (обов'язкова та факультативна), вимоги до експертних висновків, необхідність та межі врахування результатів експертизи. Для цього можна ухвалити окремий закон, наприклад, закон про експертизу, про закони і законодавчу діяльність, про нормативно-правові акти, або внести зміни до чинних законодавчих актів, зокрема до Регламенту Верховної Ради.
- 2 Оскільки наразі на стадії підготовки та розгляду законопроектів питання забезпечення рівних прав та можливостей для жінок і чоловіків, наявність дискримінаційних положень, екологічного впливу практично не досліджують, доцільно якнайшвидше на законодавчому рівні передбачити обов'язковість виконання: 1) антидискримінаційної, ґендерно-правової експертизи всіх без винятку законопроектів; 2) екологічної експертизи законопроектів, що регулюють питання використання природних ресурсів та стану довкілля (оцінювання впливу на довкілля). Експертиза на відповідність положенням Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та практиці Європейського суду з прав людини може стати частиною юридичної експертизи.
- 3 Украй важливо врегулювати проблему надмірної завантаженості експертних підрозділів Апарату парламенту. Зменшити завантаженість експертних підрозділів через завелику кількість законопроектів, що підлягають експертизі, можна такими способами.

Перший спосіб передбачає зміну підходів до права законодавчої ініціативи для зменшення кількості поданих законопроектів. Це вимагає внесення змін до Конституції України та/або філігранних змін до Регламенту та Закону України «Про статус народного депутата України».

Другий спосіб полягає в концептуальному перегляді чинної процедури діяльності парламенту, відповідно до якої до порядку денного вносять дуже багато законопроектів, які підлягають обов'язковій експертизі. Належне планування роботи парламенту, відповідно до якого Верховна Рада розглядає певну кількість законопроектів, про необхідність розгляду яких завчасно сигналізують комітети парламенту та/або політичні фракції, дозволить експертним підрозділам зосередити час та інші ресурси на вибраних законопроектах.

- 4 Може бути доцільним змінити підхід до спеціалізованої експертизи, яку наразі виконують комітети Верховної Ради відповідно до своїх предметів відання. Однак практика виконання комітетами антикорупційної, євроінтеграційної, бюджетної експертизи законопроектів засвідчує низку проблем правозастосування, в тому числі перевантаженість секретаріатів комітетів та, подекуди, надмірну політизацію процесу експертизи.

З огляду на зазначене пропонуємо за аналогією з науковою та юридичною експертизою, яку виконують спеціалізовані структурні підрозділи Апарату, запровадити практику виконання антикорупційної, екологічної, євроінтеграційної, бюджетної експертизи законопроектів фаховими підрозділами Апарату Верховної Ради.

Таким чином, фахові структурні підрозділи Апарату (новостворені або відповідним чином реорганізовані чинні експертні підрозділи) матимуть змогу виконувати антикорупційну, екологічну, євроінтеграційну, бюджетну експертизу законопроектів із урахуванням принципів спеціалізації та деполітизації, у той час як профільні комітети не будуть обмежені у виконанні експертизи відповідно до своїх предметів відання.

Водночас антидискримінаційну та ґендерно-правову експертизу можуть виконувати в рамках наукової, юридичної експертизи або, як виняток, у кожному комітеті із залученням окремих спеціально підготовлених працівників.

- 5 Для забезпечення ефективного та раціонального використання процедури експертизи законопроектів актуально законодавчо регламентувати обов'язковість врахування рекомендацій і пропозицій із експертних висновків. Можливо, доцільно закріпити в Регламенті ВРУ положення про те, що наявність негативних висновків підрозділів Апарату парламенту, які відповідають за експертизу законопроектів, зобов'язує головний комітет, у разі ухвалення позитивного висновку за результатами розгляду законопроекту, у своєму висновку обґрунтувати, чому не було взято до уваги негативний експертний висновок та/або яким чином може бути виправлено/нівельовано недоліки/ризика, зазначені в експертному висновку.
- 6 Щоб забезпечити прозорість процесу виконання експертизи та уніфікованість підходів до експертизи законопроектів, незалежно від ініціатора законопроекту, необхідно встановити системний підхід до розроблення / сталого оновлення рекомендацій / методик, відповідно до яких виконують експертизу законопроектів. Водночас разом із єдиними правилами виконання експертизи доцільно встановити вимоги до форми висновків комітетів, їхньої структури, змісту, порядку формування, розгляду, ухвалення внутрішніх регламентів роботи комітетів, що дасть змогу уніфікувати підходи різних комітетів до підготовки експертних висновків.



## ПЕРЕДМОВА

Вироблення обґрунтованих і збалансованих рішень у процесі формування політики держави стає можливим лише після системного, всебічного аналізу існуючих проблем та визначення оптимальних шляхів їх вирішення.

У свою чергу, ухвалення Верховною Радою України ефективних законів також є можливим лише після глибокого й об'єктивного аналізу проєкту закону чи іншого акта, визначення можливих позитивних і негативних наслідків його схвалення. З огляду на зазначене, фахова експертиза проєкту законодавчого акта повинна відігравати важливу роль на всіх стадіях законодавчого процесу. Адже розроблення, оцінювання, ухвалення рішень щодо формування політики шляхом ухвалення законодавчих актів у **жодному разі не може не супроводжуватися** комплексним дослідженням наслідків реалізації законодавчого акта. Комплексне дослідження виконують на основі узагальненого аналізу результатів різних видів експертизи, зокрема, але не виключно, правової, фінансової, екологічної, гендерної, антикорупційної, екологічної, лінгвістичної тощо.

Кабінет Міністрів України наділений інституційною спроможністю здійснювати більшість видів експертизи. При цьому КМУ виконує фахову та юридичну експертизу власних урядових актів, а також забезпечує виконання експертизи проєктів законів, внесених на розгляд Верховної Ради України іншими суб'єктами права законодавчої ініціативи. У відкритому доступі є великий масив інформації, яка може бути використана для виконання експертизи законопроєктів/законодавчих актів: наукові праці, аналітичні узагальнення громадських організацій, міжнародний досвід інших країн, відкриті дані. Отже, наукові заклади, експерти громадянського суспільства, професійні самоврядні організації, представництва міжнародних організацій є активними суб'єктами експертизи у сфері правотворчості та правозастосування.

Експертні висновки та дослідження зазначених вище суб'єктів є важливим джерелом різноманітної інформації, яка може сприяти покращенню якості законопроєктів/законодавчих актів. Однак здебільшого це аналітика, яку напрацьовують у процесі написання наукових робіт, адвокаційної діяльності, захисту професійних інтересів тощо. Разом із тим, саме експертні підрозділи парламенту є уповноваженими суб'єктами експертизи законопроєктів як процесу оцінювання потенційного впливу його правових норм на суспільні правовідносини та досягнення відповідного соціального правового ефекту у випадку їх ухвалення. Безумовно, результати позапарламентської експертизи можуть і повинні ставати частиною узагальненого незалежного, нейтрального та неупередженого аналізу.

Тим не менше, узагальнення інформації, прогнозування наслідків із відповідним обґрунтуванням у зваженому вигляді та надання рекомендацій щодо доцільності ухвалення, доопрацювання чи відхилення конкретного законопроєкту є виключною прерогативою апарату парламенту в рамках правового, наукового, експертно-аналітичного забезпечення діяльності Верховної Ради України, її органів та народних депутатів України.

Фахово підготовлена експертиза законопроєктів є механізмом попередження ухвалення парламентом недосконалих, неактуальних проєктів законів. Натомість вона дає змогу забезпечити належну якість законодавства. Саме тому більша частина дослідження зосереджена на виконанні «внутрішньої» парламентської експертизи проєктів законів.

Предметом дослідження переважно є виконання саме попередньої експертизи, яку виконують до розгляду законопроєктів у першому читанні, та подальшої експертизи, яку виконують після ухвалення законопроєктів у першому та наступному читаннях.

Основним завданням дослідження є аналіз стану розвитку експертизи законопроєктів, дослідження міжнародного досвіду, що може бути адаптований до українських реалій, виявлення проблемних аспектів виконання експертизи проєктів законів та розробка рекомендацій і пропозицій щодо їх усунення.



# I. ЕКСПЕРТИЗА ЗАКОНОПРОЄКТІВ ЯК ВАЖЛИВА СТАДІЯ ЗАКОНОДАВЧОГО ПРОЦЕСУ

Захист від субсидованого та демпінгового імпорту; енергетична безпека, балансування енергосистеми та системи накопичення енергії; підвищення ефективності боротьби з кіберзлочинністю та використання електронних доказів; запровадження механізму надання державних гарантій на портфельній основі, імплементація положень деяких міжнародних угод та директив ЄС у сфері охорони тваринного та рослинного світу; впровадження європейських принципів модернізації української промисловості; регулювання хмарних послуг; удосконалення порядку розроблення, ухвалення та впровадження авіаційних правил України – ці та багато інших різноманітних питань стали предметом законодавчих ініціатив, що були подані на розгляд Верховної Ради поточного скликання. Це цілком закономірно, адже регулювання важливих суспільних відносин переважно забезпечують шляхом ухвалення законів, що належить до виключних конституційних повноважень єдиного законодавчого органу влади в Україні.

Широкий спектр суспільних відносин, що потребують законодавчого регулювання, зумовлюють необхідність виконання фахової експертизи із застосуванням спеціальних знань і вмінь.

Однак члени парламентів не є та апріорі не можуть бути експертами в усіх сферах державної політики. За таких обставин об'єктивна й повна експертиза поданого на розгляд парламенту законопроєкту з урахуванням загальносуспільних та загальнодержавних інтересів є надважливою.

Власне, забезпечення професійної експертизи законопроєктів як передумови якісного законотворчого процесу та передбачуваності законодавства вже давно є актуальним питанням. Практична користь експертизи як всебічного аналізу законопроєктів із метою з'ясування своєчасності їх ухвалення, виявлення можливих позитивних і негативних наслідків їхньої дії, доцільності їх ухвалення чи відхилення регулярно підкреслюють в аналітичних матеріалах та практичних рекомендаціях.

У науковій літературі ще в далекому 2006 році звертали увагу на особливе значення експертизи законопроєктів із огляду на інтенсивність розроблення та ухвалення нових законів і внесення



змін до чинних законодавчих актів, яка щороку зростає. У цій ситуації доводиться констатувати, що значна кількість законопроектів, які подають на розгляд парламенту, не відповідають критеріям якості. У цьому зв'язку підвищенню продуктивності роботи законодавчого органу та, відповідно, забезпеченню якості ухвалених законів сприятиме запровадження дієвого механізму «експертного фільтру» для протидії сучасній тенденції внесення до парламенту недосконалих, юридично слабких або неактуальних проектів законів.<sup>1</sup>

Важливість та особливості виконання експертизи проектів нормативно-правових актів з використанням методики вирішення проблем, що базується на дослідженнях, детально викладені в посібниках для розробників та фахівців, які виконують експертизу.<sup>2</sup>

Згідно з рекомендаціями Пета Кокса, необхідність консолідації та інтеграції всіх можливих джерел законодавчої експертизи в єдину структуру, що дасть змогу зосередити всі ресурси для підтримки щоденного законодавчого процесу, а також потреба в експертизі повинні підлягати регулярному перегляду та вимагають відповідних ресурсів.<sup>3</sup>

Експертна діяльність у законодавчому процесі спрямована передусім на утвердження й забезпечення прав та свобод людини і громадянина (ч. 2 ст. 3 Конституції України) та недопущення звуження змісту й обсягу встановлених прав і свобод під час ухвалення нових законів або внесення змін до чинних законів (ч. 3 ст. 22 Конституції України). Дефекти законодавчого процесу і відсутність експертного аналізу законопроектів призводять до того, що законодавчі акти можуть містити значні помилки й прогалини. Це зумовлює виникнення деструктивних процесів у законотворенні.<sup>4</sup>

Як вбачається, підвищена інтенсивність процесу законотворчості породжує ризики зниження його якості. Дієвим засобом нівелювання цієї загрози та забезпечення відповідності кількісних та якісних показників законотворчості є аналітичне та навіть критичне оцінювання законопроектів під час підготовки експертних висновків.

Підвищення якості законів та, як наслідок, ефективніша практика їх застосування просто неможливі без становлення та розвитку інституту експертизи.

1 Богачова О. В. Законотворчий процес в Україні: проблеми вдосконалення: – К., 2006 р. – 208 с.

2 [http://academy.gov.ua/doc/mijnar\\_spivrob/mizhnar\\_proekt/pdf/psp2/expert.pdf](http://academy.gov.ua/doc/mijnar_spivrob/mizhnar_proekt/pdf/psp2/expert.pdf)

3 <https://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20160301RES16508/20160301RES16508.pdf>

4 <http://science.lpnu.ua/sites/default/files/journal-paper/2017/aug/5637/vnulpurn201685517.pdf>



## II. ПОНЯТТЯ ЕКСПЕРТИЗИ ТА ЇЇ ВИДИ: ТЕОРІЯ І ПРАКТИКА

Наразі в законодавстві відсутнє нормативне визначення поняття «експертиза законопроектів», її видів, форм, вимог до змісту й висновку. Натомість лише окремі фрагментарні норми містяться в Регламенті Верховної Ради та Законі України «Про наукову і науково-технічну експертизу».

Стаття 1 зазначеного закону визначає, що наукова і науково-технічна експертиза – це діяльність, метою якої є дослідження, перевірка, аналіз та оцінка науково-технічного рівня об'єктів експертизи і підготовка об'єктованих висновків для прийняття рішень щодо таких об'єктів.

Стаття 103 Регламенту визначає форми та порядок виконання експертизи, обов'язки суб'єктів, але у більш вузькому контексті – лише як однієї із стадій законодавчого процесу.

В юридичній науковій літературі викладена загальна позиція, згідно з якою виконання експертизи проєктів нормативно-правових актів визначають як необхідний чинник підвищення якості нормопроектної діяльності. Однак щодо визначень поняття експертизи єдиного підходу немає. Наприклад, лише стосовно поняття правової експертизи діапазон можливих визначень надзвичайно різноманітний.

Надєєв Р.К. пропонує визначити правову експертизу як спеціальне дослідження, яке проводять для оцінювання відповідності законопроекту Конституції, його сумісності з чинним законодавством та міжнародними належним чином ратифікованими договорами, а також для визначення рівня якості законопроекту з точки зору застосування правил законодавчої техніки. Ейсман А.А. під правовою експертизою розуміє засіб створення доказової бази щодо правильності або не правильності тих або інших положень (тверджень). У свою чергу, Захарова В.І. визначає правову експертизу як механізм контролю, з одного боку, та інструмент, що перешкоджає ухваленню некоректних, некомпетентних рішень, з іншого боку. Васильєв М.А. зводить поняття правової експертизи до функції апарату представницького органу, яка полягає у використанні юридичних знань у роботі з проєктами юридичних документів із метою недопущення суперечностей їхніх положень.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Методичні рекомендації на тему: «правова експертиза нормативно-правових актів» <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:0i51qEQ1TiAJ: golos.kievcity.gov.ua/files/2015/2/16/expert.docx+&cd=1&hl=ru&ct=clnk&gl=ua>

У 2009 році було здійснено спробу нормативно врегулювати суспільні відносини, пов'язані з розробленням нормативно-правових актів, їх експертизою, ухваленням та набуттям ними чинності. Так, Верховна Рада ухвалила в цілому проєкт Закону «Про нормативно-правові акти».<sup>6</sup> Останній так і не став законом, оскільки Президент України застосовав право вето, яке не було подолано парламентом. Однак, як часто стається в парламентській практиці, це законопроєкт може бути повторно внесений на розгляд Верховної Ради в майбутньому. Було запропоновано в цьому законопроєкті визначити мету, завдання, види експертизи, вимоги до висновку експерта.

Стаття 36 зазначеного вище законопроєкту визначала мету та завдання експертизи:

«1. Експертиза проєкту нормативно-правового акта проводиться для перевірки якості його підготовки та обґрунтованості, своєчасності прийняття (видання), виявлення можливих негативних наслідків дії такого нормативно-правового акта.

2. Основними завданнями експертизи проєкту нормативно-правового акта є його об'єктивний всебічний розгляд; перевірка відповідності проєкту положенням законодавства України; оцінка відповідності проєкту сучасному рівню наукових знань; аналіз рівня використання світового досвіду; прогнозування соціально-економічних, правових наслідків виконання нормативно-правового акта; перевірка дотримання вимог техніки нормопроекування».

1) Відповідно до статті 35 цього законопроєкту в редакції, що була схвалена парламентом, проєкти нормативно-правових актів підлягають обов'язковій експертизі, зокрема:

- 1 правовій – всі проєкти нормативно-правових актів;
- 2 гендерно-правовій – проєкти нормативно-правових актів, що стосуються прав і свобод людини і громадянина, правосуб'єктності фізичних осіб, правового статусу іноземців та осіб без громадянства;
- 3 науковій – всі проєкти нормативно-правових актів;
- 4 фінансово-економічній – проєкти нормативно-правових актів, які передбачають або зумовлюють додаткові прибутки й видатки державного або місцевих бюджетів;
- 5 екологічній – проєкти нормативно-правових актів, що регулюють питання використання природних ресурсів та стану довкілля.

2) У разі потреби щодо проєкту нормативно-правового акта за рішенням суб'єкта нормотворення або за ініціативою його розробників може бути виконана попередня, первинна, додаткова, повторна чи інша експертиза.

3) Якщо проєкт нормативно-правового акта має суспільне значення, може бути виконана соціологічна експертиза.

4) Якщо проєкти нормативно-правових актів стосуються питань регулювання економічної, фінансово-банківської, страхової та іншої діяльності, яка може впливати на рівень криміналізації суспільства, виконують кримінологічну експертизу.

Отже, залежно від критеріїв передбачалося запровадження обов'язкової (правової, гендерно-правової, наукової, фінансово-економічної, екологічної) та факультативної експертизи (соціологічної, кримінологічної). При цьому можуть виконувати попередню, первинну, додаткову, повторну чи іншу експертизу.

У науковій доктрині визначена значна кількість критеріїв, за якими класифікують види експертизи законопроєктів. Залежно від обов'язковості розрізняють інститути імперативної та факультативної експертизи; залежно від стадії буває попередня експертиза (до розгляду законопроєкту в першому читанні), подальша експертиза (після ухвалення законопроєкту в першому та наступному читаннях); залежно від кількості фахівців, які беруть участь в експертизі, – одноособова або групова; залежно від поданого запиту – повторна й додаткова; залежно від суб'єкта експертизи – державна і недержавна.

Але найбільше видів експертизи виділяють за її предметом: наукова, юридична, екологічна, гендерна, фінансова, антикорупційна, фінансово-економічна, історична, кримінологічна, лінгвістична, демографічна, соціально-психологічна, політична, прогностична, порівняльна, експертиза законопроєктів на відповідність положенням законодавства ЄС.

Наукова, правова, екологічна, гендерна, фінансова, антикорупційна експертизи, експертиза законопроєктів на відповідність положенням законодавства ЄС є найбільш актуальними та поширеними видами експертизи, обов'язковість виконання яких як однієї зі стадій підготовки нормативно-правового акта оптимально передбачити на законодавчому рівні.

Інші види експертизи також потрібно застосовувати з урахуванням особливостей змісту та мети пропонуваніх законопроєктів (законопроєкти, що можуть вплинути на демографічну ситуацію) або доцільності залучення відповідного фахівця чи фахівців (наприклад, для виконання соціально-психологічної експертизи).



## III. СТАН РОЗВИТКУ ЕКСПЕРТИЗИ ЗАКОНОПРОЄКТІВ У ВЕРХОВНІЙ РАДІ УКРАЇНИ

Як уже зазначено вище, Регламент містить статтю, норми якої цілковито присвячені експертизі, її видам, формі та строкам виконання.

Частина перша статті 103 Регламенту передбачає, що за дорученням Голови Верховної Ради України або – відповідно до розподілу обов'язків – першого заступника Голови Верховної Ради України, заступника Голови Верховної Ради України або за рішенням головного комітету законопроект **направляють на наукову, юридичну чи іншу експертизу, проведення інформаційного чи наукового дослідження**; при цьому предмет і мета експертизи, пошуку, дослідження повинні бути чітко визначені.

Тобто ініціатори факультативної експертизи законопроектів на власний розсуд визначають виконавців експертизи та звертаються до них із відповідним листом, у якому чітко визначені предмет і мета експертизи (дослідження).

На практиці цю норму майже не використовують, адже Голова Верховної Ради або головний комітет дуже рідко видають доручення або рішення відповідно про направлення законопроектів на наукову, юридичну чи іншу експертизу, проведення інформаційного чи наукового дослідження.

Натомість, частина третя статті 103 визначає вичерпний перелік об'єктів експертних висновків:

- 1) зареєстровані законопроекти, які мають системний характер для окремих галузей законодавства і необхідність наукового опрацювання яких при підготовці до першого читання встановив профільний комітет, направляють для одержання експертних висновків до Національної академії наук України;
- 2) окремі законопроекти також можуть направляти до Кабінету Міністрів України, міністерств, інших державних органів, установ та організацій, окремих фахівців.

При цьому експертні висновки повинні бути подані до Верховної Ради не пізніше 14 днів із дня надходження такого звернення від посадових осіб та органів Верховної Ради. Якщо в установлені строки висновки не одержано, вважають, що зауваження відсутні.

Однак Регламент не обумовлює ані обов'язок враховувати рекомендації експертних висновків за результатами таких запитів, ані вимоги до експертних висновків, ані форми фінансування такої експертизи чи дослідження тощо.

Відповідно до статті 31 Закону України «Про наукову і науково-технічну експертизу» експертизу, яку за дорученням державних органів виконує державна установа (організація), що перебуває на державному бюджеті, можуть фінансувати за рахунок бюджетних коштів, передбачених на утримання цієї організації.

На практиці наукові установи та заклади, громадські організації, окремі фахівці та експерти за власною ініціативою готують аналітичні висновки / експертні матеріали з подальшим їх поданням парламенту та комітетам.

Водночас міністерство та інші державні органи на запит комітетів або з власної ініціативи, якщо законопроекти стосуються компетенції того чи іншого органу, висловлюють позицію щодо доцільності / недоцільності законопроекту та надають свої зауваження та рекомендації.

Однак як самостійно підготовлені висновки наукових установ, так і позиції зацікавлених державних органів не є експертними висновками в розумінні частин першої та третьої статті 103, і головні комітети при розгляді законопроектів по суті можуть їх не враховувати.

Таким чином, наразі парламент фактично не присвоює законопроектам статус таких, що мають системний характер для окремих галузей законодавства або необхідність наукового опрацювання яких при підготовці до першого читання встановив профільний комітет. Натомість наукові установи, державні органи за власною ініціативою надсилають до парламенту, його комітетів аналітичні матеріали, які мають статус допоміжних матеріалів і підлягають поширенню серед народних депутатів для можливого врахування в роботі.

Детальніше зупинимось на науковій та юридичній експертизі, які наразі є єдиними обов'язковими видами експертизи.

Так, у сфері правового та наукового забезпечення Апарат Верховної Ради України:

- виконує експертизу законопроектів, які подають до Верховної Ради України суб'єкти права законодавчої ініціативи, організовує наукову експертизу в наукових установах;
- виконує експертизу актів законодавства на їх відповідність Конституції України і законам України (за дорученням керівництва Верховної Ради України);
- готує довідкові та науково-аналітичні матеріали з питань, які розглядає Верховна Рада України;
- виконує експертизу пропозицій Президента України до ухвалених Верховною Радою України законів.<sup>7</sup>

Також Постановою Президії Верховної Ради України від 7 жовтня 1994 року № 150/94-ПВ було затверджено Положення про Інститут законодавства Верховної Ради України. Згідно з цією постановою Інститут законодавства було визначено самостійною науково-дослідною і прикладною

<sup>7</sup> <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/769/11-%D1%80%D0%B3#Text>

державною установою у структурі Апарату Верховної Ради України, створеною відповідно до Постанови Верховної Ради України від 22 жовтня 1992 року «Про вдосконалення роботи Верховної Ради України». До компетенції цієї установи належить виконання науково-правової експертизи окремих законопроектів; надання науково-методичної допомоги комітетам Верховної Ради України у здійсненні законодавчої та контрольної діяльності. На жаль, Інститут законодавства Верховної Ради недостатньо активно залучають до експертизи законопроектів, однак потенційно ця структура може значно посилити експертний потенціал.

Частина друга статті 103 Регламенту містить положення про виконання обов'язкової наукової та юридичної експертизи законопроектів. Так, зареєстрований та включений до порядку денного сесії законопроект при підготовці до першого читання обов'язково направляють на наукову експертизу, а при підготовці до всіх наступних читань – на юридичну експертизу та редакційне опрацювання до відповідних структурних підрозділів Апарату Верховної Ради.

### 3.1. НАУКОВА ЕКСПЕРТИЗА

До першого читання для підготовки обґрунтованої позиції головного комітету законопроект надсилають до Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України, яке готує науково-експертний висновок щодо такого законопроекту.

Зокрема, але не виключно, Головне науково-експертне управління Апарату Верховної Ради України за результатами наукової експертизи законопроекту готує висновок, який має містити відповіді на такі запитання: 1) чи відповідає поданий законопроект Конституції та законам України; якщо ні, то в яких частинах, положеннях і яким саме статтям відповідних законодавчих актів, у чому саме полягає така невідповідність; 2) наскільки дотримана (чи не порушена) внутрішня логіка законопроекту, чи немає суперечностей між окремими його положеннями, статтями, главами та розділами. Якщо ж такі суперечності виявлені, то необхідно вказати, в чому саме вони полягають, та визначити оптимальні правові шляхи їх виправлення, подолання; 3) чи наведений повний перелік законодавчих актів, що підлягають визнанню такими, що втратили чинність, або чи наведені у перехідних положеннях законопроекту зміни до законодавчих актів, які підлягають зміні у зв'язку з ухваленням цього законопроекту як закону. Якщо ж відповідний перелік чи відповідні зміни не наведені, то їх слід вказати.

Водночас комплексну наукову експертизу законопроектів, які готують до розгляду в першому читанні (повторне перше читання), виконують на предмет: правильності концептуального вирішення певної проблеми; правової, економічної, соціальної доцільності ухвалення закону, його відповідності основним завданням із дотримання прав і свобод людини; повноти та комплексності правового регулювання; відповідності принципам системності законодавства, міжнародним договорам України; правильності визначення місця законопроекту у правовій системі України; можливості досягнення очікуваного результату та попередження негативних наслідків; відповідності сучасному рівню наукових знань, принципам і засадам державної політики; простоти, чіткості правового регулювання та визначення механізму застосування правових норм.

### 3.2. ЮРИДИЧНА ЕКСПЕРТИЗА

Головний комітет розглядає внесені в 14-денний строк після дня прийняття законопроекту за основу пропозиції та зміни та готує законопроект (порівняльну таблицю та текст) до розгляду в другому читанні.



Текст такого законопроекту опрацьовують в юридичному підрозділі Апарату Верховної Ради. Керівник підрозділу підписує висновок юридичної експертизи та додає його до супровідних документів, які надають народним депутатам разом із законопроектом. Такий висновок може бути врахований головним комітетом під час підготовки законопроекту до другого чи повторного другого читання (абзац другий частини другої статті 117 Регламенту).

Юридичну експертизу виконують шляхом дослідження тексту проєкту, підготовленого до другого і наступних читань, на предмет його відповідності Конституції України та міжнародним зобов'язанням України, узгодженості його з іншими законами, наявності в ньому належних і достатніх механізмів його реалізації, а також узгодженості його складових частин, чіткості, ясності та однозначності викладу його тексту. Результати юридичної експертизи оформлюють у вигляді довідки, яка підлягає публікації на сторінці законопроекту на офіційному вебсайті парламенту.

Остаточну юридичну експертизу виконують після прийняття акта Верховної Ради в цілому.

При цьому висновок остаточної юридичної експертизи, підготовлений юридичним підрозділом, разом із текстом ухваленого Верховною Радою закону в електронній формі вносять в єдину автоматизовану систему.

Окремо зауважено, що висновки наукової та юридичної експертизи **можуть** бути враховані головним комітетом під час підготовки законопроекту до його розгляду в першому, другому читанні (повторному першому, другому читанні).

Уже не перший рік в експертному середовищі триває дискусія про те, що потрібно посилити роль експертизи та, відповідно, передбачити обов'язковість врахування зауважень і пропозицій, наведених в експертних висновках. У разі ж незгоди з такими зауваженнями чи пропозиціями комітет має обов'язково обґрунтувати свої заперечення у висновку.

Слід зазначити, що в жовтні 2019 року внесено зміни до статті 116 Регламенту, якими передбачено, що пропозиції та зміни до законопроекту, який готують до другого читання, можуть вносити лише до того тексту законопроекту (розділів, глав, статей, їхніх частин, пунктів, підпунктів, абзаців, речень), який прийнятий Верховною Радою за основу. Головний комітет, як виняток, **може ухвалити рішення про врахування внесених пропозицій і змін щодо виправлень, уточнень, усунення помилок та/або суперечностей у тексті законопроекту, інших структурних частин законопроекту та/або інших законодавчих актів, що не були предметом розгляду в першому читанні, якщо про необхідність їх внесення було зазначено у висновках цього головного комітету та/або експертного підрозділу Апарату Верховної Ради** і оголошено головою пленарного засідання під час розгляду такого законопроекту в першому читанні.

У січні 2020 року парламент ухвалив закон, одним із положень якого статтю 118 Регламенту доповнено частиною шостою такого змісту:

Якщо висновки **юридичної експертизи** та редакційного опрацювання **містять зауваження** до законопроекту, підготовленого до другого читання чи повторного другого читання, головний комітет **може розглянути на своєму засіданні пропозиції (зміни) членів комітету, підготовлені з урахуванням таких висновків.**

Унаслідок використання цих законодавчих новел поширена практика проведення додаткових засідань комітету, на яких розглядають висновки юридичної експертизи та можуть бути вне-



сені зміни до підготовленої комітетом до другого читання порівняльної таблиці з урахуванням висновків юридичної експертизи.

Однак, попри позитивну тенденцію в частині посилення потенціалу до врахування Верховною Радою та комітетами пропозицій і зауважень експертних підрозділів, показник врахування результатів експертизи під час розгляду та ухвалення законопроектів є дуже низьким, що негативно впливає на якість застосування законодавства.

Таким чином, державну, офіційну експертизу зареєстрованих та включених до порядку денного сесії законопроектів виконують консультанти Головного науково-експертного та Головного юридичного управлінь Апарату ВР.

Ще одним видом експертизи, передбаченим положеннями Регламенту, є експертиза, яку виконують комітети з окремих питань залежно від сфери своєї компетенції.

### 3.3. ЕКСПЕРТИЗА, ЯКУ ВИКОНУЮТЬ КОМІТЕТИ

Стаття 93 Регламенту «Попередній розгляд законопроектів, проектів інших актів у комітетах» передбачає, що кожен законопроект, проект іншого акта після його реєстрації не пізніше як у п'ятиденний строк Голова Верховної Ради України або, відповідно до розподілу обов'язків, перший заступник, заступник Голови Верховної Ради України направляє в комітет, який відповідно до сфери своєї компетенції визначений головним із підготовки й попереднього розгляду законопроекту.

Таким чином, визначають головний комітет із підготовки і попереднього розгляду законопроекту. Також **можуть** бути визначені інші комітети, до сфери компетенції яких належать окремі питання, що стали предметом законодавчої ініціативи, для розгляду законопроектів у межах їхньої компетенції.

При цьому **обов'язково законопроект, проект іншого акта після його реєстрації не пізніш як у п'ятиденний строк також направляють у:**

- 1) комітет, до сфери компетенції якого належать питання бюджету, для виконання експертизи щодо його впливу на показники бюджету та відповідності законам, що регулюють бюджетні відносини;
- 2) комітет, до сфери компетенції якого належать питання боротьби з корупцією, для підготовки експертного висновку щодо його відповідності вимогам антикорупційного законодавства;
- 3) комітет, до сфери компетенції якого належить оцінювання відповідності законопроектів міжнародно-правовим зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції, для підготовки експертного висновку.

Водночас комітет, до сфери компетенції якого належать питання бюджету, направляє кожен законопроект не пізніше як у триденний строк до Кабінету Міністрів України для виконання експертизи щодо його впливу на показники бюджету та відповідності законам, що регулюють бюджетні відносини.

Насамкінець, частина 7 статті 93 надає можливість іншим комітетам за зверненням головного комітету або з власної ініціативи попередньо розглядати законопроект та надавати висновки в ме-

жах своєї компетенції. Наприклад, екологічний комітет, комітет із питань прав людини тощо можуть розглядати будь-які зареєстровані законопроекти та, в рамках такого розгляду, виконувати відповідну експертизу. Результати такої експертизи можуть бути викладені у висновках комітету, з якими головний комітет має ознайомитися під час розгляду законопроекту.

При цьому відповідні висновки та інші супровідні документи до законопроекту надають народним депутатам не пізніше як за сім днів до дня розгляду цього законопроекту на пленарному засіданні Верховної Ради (стаття 112 Регламенту).

На жаль, моніторинг карток ухвалених у цілому законів на офіційному вебсайті парламенту свідчить про значні проблеми в практиці застосування регламентних норм у частині виконання комітетами експертизи:

- 1) висновки комітетів не надають у встановлений строк головному комітету;
- 2) висновки комітетів не враховують і навіть не згадують під час розгляду законопроектів у залі;
- 3) висновки комітетів недостатньо ґрунтовні та не містять вичерпного аналізу відповідності законопроекту вимогам антикорупційного законодавства, міжнародно-правовим зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції, оцінки впливу на показники бюджету та відповідності законам, що регулюють бюджетні відносини.

Існує декілька основних чинників, які призводять до таких проблем у правозастосуванні.

По-перше, через існування явища «законодавчого цунамі», а також відсутність належного планування роботи парламенту комітети перевантажені та банально не встигають розглянути на засіданні, ухвалити та відправити до головного комітету свої висновки.

По-друге, інституційна спроможність комітетів і їхніх секретаріатів є недостатньою – народні депутати комітету, до сфери компетенції якого належать питання бюджету, не обов'язково є фахівцями з бюджетних видатків, так само народні депутати комітету, до сфери компетенції якого належать питання європейської інтеграції або запобігання корупції, можуть не бути фахівцями в цих сферах. Крім того, в секретаріатах комітетів регулярно відбуваються кадрові зміни – з кожним новим скликанням парламенту.

По-третє, через відсутність методики виконання антикорупційної, бюджетної, євроінтеграційної експертизи, уніфікованих критеріїв аналізу відповідним експертним висновкам бракує повноти та змістовної конкретики. Вони не містять оцінки впливу пропонованих законодавчих норм та не вказують на відповідні причинно-наслідкові зв'язки.

Інституційна неспроможність виконувати належну експертизу законопроектів призводить до значних проблем у подальшому на етапі реалізації ухваленого законодавства. Яскравим прикладом таких наслідків є пілотні справи Європейського суду з прав людини *Yuriy Nikolayevich Ivanov v. Ukraine* та *Burmych and Others v. Ukraine* та Рішення Комітету Міністрів Ради Європи від 23-25 вересня 2019 року про нагляд за виконанням рішень ЄСПЛ.<sup>8</sup> Відповідно до аналізу, проведеного з цього питання за підтримки Ради Європи:

8 [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectID=090000168097d40f&fbclid=IwAR3zsc0NIVWGyu9QlaJaVKj1E3NelggOGBTk5dFbIRdDCzDHzZ6PXMVpNI](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=090000168097d40f&fbclid=IwAR3zsc0NIVWGyu9QlaJaVKj1E3NelggOGBTk5dFbIRdDCzDHzZ6PXMVpNI)

...Судові рішення в соціальних спорах [у національних судах України] є найчисельнішою категорією, і сума боргу по ній на час проведення дослідження становила 2 201 870 157 грн... Держава без належного економічного обґрунтування та врахування реального стану бюджетного фінансування ухвалила законодавство у сфері соціального забезпечення, яке гарантує різноманітні пільги та соціальні виплати багатьом категоріям громадян... Для виправлення [...] ситуації були вжиті [...] заходи для обмеження дії положень цього законодавства (зокрема було ухвалено нове бюджетне законодавство, що зменшує кількість та розмір соціальних виплат). Як наслідок, до судів надійшла велика кількість позовів громадян проти державних органів на підставі нарахування занижених розмірів соціальних виплат через неправильне застосування положень законодавства. Незважаючи на ухвалені судові рішення на користь громадян, держава не змогла їх виконати через відсутність коштів для здійснення відповідних виплат.

Рекомендації [...] зосереджені на необхідності перегляду існуючої практики, коли спочатку ухвалюються закони про соціальні виплати без економічного та бюджетного обґрунтування, а потім держава не може імплементувати це законодавство через брак коштів у державному бюджеті та зрештою вживає надзвичайних заходів у вигляді нового законодавства та/або підзаконних актів, що обмежують сферу дії ухвалених спочатку положень. Це призводить до збільшення кількості судових позовів громадян проти держави. З огляду на це перегляд законотворчої діяльності, що стосується соціальних виплат, має посилити фінансове обґрунтування нового законодавства, а також забезпечити його відповідність законодавству про державний бюджет та бюджетний процес...

Також у межах парламентської діяльності передбачена обов'язкова експертиза Рахунковою палатою України проєкту Державного бюджету України.

**Згідно з частиною третьою статті 156 Регламенту** Рахункова палата виконує експертизу проєкту закону про Державний бюджет України на наступний рік і до 1 жовтня року, що передуює плановому, подає свої висновки Верховній Раді. До цієї статті Регламенту були внесені зміни паралельно зі змінами до Бюджетного кодексу України в липні 2011 року. Ці законодавчі зміни були запроваджені на основі найкращих міжнародних практик для посилення парламентського контролю в бюджетній сфері.



## IV. ЗОВНІШНЯ СПЕЦІАЛІЗОВАНА ЕКСПЕРТИЗА ЗАКОНОПРОЄКТІВ

На жаль, Регламент не визначає обов'язковим виконання окремих спеціалізованих експертиз законопроектів, що можуть мати вплив на екологічну ситуацію, стосуються прав людини, рівних прав жінок і чоловіків, посилення участі всіх громадян. Деякі з таких експертиз (наприклад, ґендерно-правова, антидискримінаційна) передбачені спеціальними законами, однак все одно існує вакуум правого регулювання спеціалізованих експертиз у межах парламентського права.

### ГЕНДЕРНО-ПРАВОВА ЕКСПЕРТИЗА

ґендерно-правову експертизу виконують відповідно до статті 4 Закону України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків» та Постанови Кабінету Міністрів України від 28 листопада 2018 року № 997 «Питання проведення ґендерно-правової експертизи».

Наказом Міністерства юстиції України від 27 листопада 2018 року № 3719/5 затверджено Методичні рекомендації з проведення ґендерно-правової експертизи актів законодавства та проєктів нормативно-правових актів.

Відповідно до зазначених нормативно-правових актів законодавство та проєкти нормативно-правових актів підлягають ґендерно-правовій експертизі в усіх сферах законодавства.<sup>9</sup>

У разі встановлення невідповідності нормативно-правового акта принципу забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків висновок ґендерно-правової експертизи надсилають до органу, який ухвалив такий нормативно-правовий акт. Проєкти нормативно-правових актів розробляють із обов'язковим урахуванням принципу забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків. Проєкти нормативно-правових актів підлягають ґендерно-правовій експертизі. Висновок ґендерно-правової експертизи є обов'язковою складовою пакета документів, які подають разом із проєктом нормативно-правового акта до розгляду.

<sup>9</sup> <https://minjust.gov.ua/m/pravovi-zasadi-provedennya-genderno-pravovoi-ekspertizi>

Як вбачається, положення частини третьої згаданої вище статті 4 про те, що «проекти нормативно-правових актів підлягають ґендерно-правовій експертизі», слід тлумачити лише як обов'язкову вимогу проведення ґендерно-правової експертизи проєктів підзаконних нормативно-правових актів.

Фактично ж виконують лише ґендерно-правову експертизу законопроєктів, які подає уряд. Після ухвалення Закону України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків» до Регламенту не вносили змін щодо виконання ґендерно-правової експертизи законопроєктів.

## АНТИДИСКРИМІНАЦІЙНА ЕКСПЕРТИЗА

Антидискримінаційну експертизу виконують відповідно до статті 8 Закону України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні», Постанови Кабінету Міністрів України від 30 січня 2013 року № 61, якою затверджено Порядок проведення органами виконавчої влади антидискримінаційної експертизи проєктів нормативно-правових актів.

Обов'язковій антидискримінаційній експертизі підлягають проєкти законів України, актів Президента України, інших нормативно-правових актів, які розробляють міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, державні колеґіальні органи, органи влади Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації.

Антидискримінаційну експертизу виконують із метою виявлення в проєктах актів положень, які містять ознаки дискримінації, та надання пропозицій щодо їх усунення.

Виявлені у проєкті акта положення, які містять ознаки дискримінації (крім позитивних дій), усувають шляхом виключення відповідних положень із проєкту акта; уточнення редакції положень проєкту акта; підготовки нової редакції положень проєкту акта.

Аналогічно, як і у випадку з ґендерно-правовою експертизою, можна констатувати, що антидискримінаційна експертиза обов'язково передбачена лише для урядових законопроєктів. Натомість Регламент Верховної Ради не містить вимог до виконання такої експертизи, незважаючи на усталений принцип, відповідно до якого законодавство повинні розробляти з обов'язковим дотриманням принципу недискримінації.

## ЕКОЛОГІЧНА ЕКСПЕРТИЗА

Беручи до уваги міжнародні зобов'язання України, які впливають із Конвенції про доступ до інформації, Конвенції про оцінку впливу на навколишнє середовище у транскордонному контексті, Протоколу про приєднання України до Договору про заснування Енергетичного Співтовариства та Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, у 2017 році було ухвалено спеціальні Закони України «Про оцінку впливу на довкілля» та «Про стратегічну екологічну оцінку».

Стратегічне екологічне оцінювання та оцінювання впливу на довкілля належить до сфери компетенції уповноважених державних органів, еколого-експертних формувань та об'єднань громадян та ґрунтується на міжгалузевому екологічному дослідженні, аналізі та оцінюванні при плануванні виробництва та ухваленні рішень органів влади стосовно сталого розвитку територій.

Так, стратегічне екологічне оцінювання – це процедура визначення, опису та оцінювання наслідків виконання документів державного планування для довкілля, у тому числі для здоров'я населення, виправданих альтернатив, розроблення заходів із запобігання, зменшення та пом'якшення можливих негативних наслідків. Ця процедура передбачає визначення масштабу стратегічного екологічного оцінювання, складання звіту про результати стратегічного екологічного оцінювання, проведення громадського обговорення та консультацій (за потреби транскордонних консультацій), врахування у документі державного планування звіту про результати стратегічного екологічного оцінювання, результатів громадського обговорення та консультацій, інформування про затвердження документа державного планування в порядку, визначеному згаданим законом.

При цьому наслідками для довкілля, у тому числі для здоров'я населення, у розумінні закону є будь-які ймовірні наслідки для флори, фауни, біорізноманіття, ґрунту, надр, клімату, повітря, води, ландшафту, природних територій та об'єктів, безпеки життєдіяльності населення та його здоров'я, матеріальних активів, об'єктів культурної спадщини, а також взаємодія цих факторів.

Оцінювання впливу на довкілля спрямоване на запобігання шкоді довкіллю, забезпечення екологічної безпеки, охорони довкілля, раціонального використання і відтворення природних ресурсів у процесі ухвалення рішень про провадження господарської діяльності, яка може мати значний вплив на довкілля, з урахуванням державних, громадських та приватних інтересів.

Фактично це процес, за допомогою якого компетентний орган вираховує вплив на довкілля планованої діяльності під час ухвалення рішення про погодження такої діяльності. Таке оцінювання виконують обов'язково перед ухваленням рішення про провадження планованої діяльності.

На практиці, знову ж таки, державну екологічну експертизу виконують лише стосовно законопроектів, які подає уряд. Профільне міністерство відповідно до свого положення погоджує проекти законів, інших актів законодавства, які надходять на погодження від інших міністерств та центральних органів виконавчої влади, готує в межах повноважень, передбачених законом, висновки і пропозиції до проектів законів, інших актів законодавства, які подають на розгляд Кабінету Міністрів України, та проектів законів, внесених на розгляд Верховної Ради України іншими суб'єктами права законодавчої ініціативи.<sup>10</sup>

Існує вкрай мало прикладів державної експертизи законопроектів на предмет забезпечення захисту та повної інтеграції в суспільство усіх верств населення, в тому числі й осіб з інвалідністю, або прикладів експертизи із застосуванням підходу, ґрунтованого на правах людини.

Підсумовуючи, варто вкотре звернути увагу на те, що ґендерно-правова, антидискримінаційна, екологічна, інклюзивна експертизи не стали ані обов'язковими видами експертизи відповідно до вимог Регламенту, ані елементами комплексної наукової експертизи законопроекту до першого читання чи юридичної експертизи законопроекту до наступних читань.

На практиці лише якщо працівник експертного підрозділу апарату/секретаріату комітету обізнаний із методиками та стандартами виконання відповідних експертиз і на етапі аналізу законопроекту має достатньо часу, тоді в експертному висновку до законопроекту може бути зазначено вплив законопроекту на ґендерно-правові, антидискримінаційні, екологічні та інклюзивні аспекти.

<sup>10</sup> <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/32-2015-%D0%BF#Text>





## V. МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД ЕКСПЕРТИЗИ ЗАКОНОПРОЄКТІВ

У більшості країн законопроекти розробляє уряд. Він готує законодавчі пропозиції в рамках повного циклу законодавчого процесу, що включає з'ясування потреби в законі, підготовку обов'язкових процедур, складання законопроекту, розгляд, затвердження парламентом, введення в дію урядом, оцінювання ефективності застосування законодавства, виявлення потреб у внесенні змін або в ухваленні нового закону.

Експертизу виконують протягом усього циклу, але особливо важливою її роль є в процесі підготовки законопроектів.

Основну відповідальність за виконання експертизи законодавчих пропозицій, у тому числі за оцінювання пов'язаних із ними фінансових витрат і вигод та аналіз впливу на різні групи та різних осіб, покладають на міністерство, яке ініціює законопроект. Міністерство-ініціатор через відповідного міністра повинне надати уряду докази, підкріплені результатами аналізу, на засвідчення того, що ухвалення законопроекту є найкращим способом досягнення цілей політики, а отже, розроблення законопроекту має бути продовжене.

У більшості країн, де правом законодавчої ініціативи наділений лише уряд, висновок комітету стосовно певного законопроекту стає основою для ухвалення рішення парламентом. При цьому рішення парламенту рідко суперечить висновку комітету. Якщо уряд зацікавлений в ухваленні того чи іншого законопроекту, у першу чергу, він має взаємодіяти з комітетом. Ухвалення законопроекту парламентом є наслідком підтримки законопроекту членами комітету, яку забезпечують переважно через партійну дисципліну та неформальну комунікацію членів парламенту та партій.

Як уже зазначено вище, експертизу законодавчих пропозицій виконують протягом усього процесу вироблення законопроектів. Детальна експертиза є вимогою до міністерства-ініціатора. Воно зобов'язане долучати до законопроекту документ із результатами оцінювання наслідків такого законопроекту (в тому числі екологічних наслідків, наслідків для охорони здоров'я та безпеки, економічних / бюджетних наслідків), а також аналізом витрат і вигод. Такий аналіз становить економічний інструмент, який використовують для ухвалення тих чи інших альтернативних рішень.

Однак, із огляду на предмет цього дослідження, в цьому розділі узагальнено міжнародний досвід виконання експертизи саме в парламенті.

## ЄВРОПЕЙСЬКА СЛУЖБА ПАРЛАМЕНТСЬКИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

Європейська Комісія готує законодавчі пропозиції, виконує їх детальну експертизу та подає їх до Європейського Парламенту.

Європейська служба парламентських досліджень (далі – «Служба») підтримує парламентську діяльність шляхом здійснення незалежних, об'єктивних, авторитетних аналізу й досліджень із питань політики Європейського Союзу.

Результати впровадження та дії чинного законодавства Європейського Союзу оцінюють за запитом користувача для визначення необхідності законодавчого регулювання. Така оцінка допомагає депутатам Європарламенту та Єврокомісії зробити відповідні висновки шляхом порівняння детальних баз даних законодавства Європейського Союзу, що потребує подальшого доопрацювання.

Участь у науковому прогнозуванні. Служба аналізує поточні питання політики у визначених галузях. Аналіз законодавчих пропозицій ЄС на етапі їх узгодження.

## ВЕЛИКА БРИТАНІЯ

Найчастіше вносить законопроекти на розгляд парламенту уряд, і найбільше ухвалюють саме урядових законопроектів, оскільки вони проходять тривалу процедуру розгляду та консультацій із громадськістю і відповідають затвердженій програмі уряду.

Через складну процедуру підготовки переважна більшість законопроектів починає свій шлях із урядової ініціативи. У подальшому до законопроекту зазвичай додають велику кількість супровідних документів, які готують зовнішні дослідно-аналітичні центри, експертні служби при міністерствах та бібліотеки Палати громад та Палати лордів. Часто до законопроектів долучають окремий аналіз регуляторного впливу (фінансовий, соціальний вплив, наслідки для бізнесу, профспілок та окремих груп) та суміжні документи, які стосуються змін до законопроекту.

Бібліотека Палати громад та бібліотека Палати лордів займаються експертно-аналітичним супроводом законопроектів. Вони готують неупереджений аналіз законопроектів та політик, які розглядають у цих палатах. Аналітичний документ зазвичай складається з: коротких коментарів експертів щодо окремих положень законопроекту; огляду дебатів; реакції профспілок, груп тиску та груп інтересів; можливих фінансових і соціальних наслідків ухвалення законопроекту; статистичної інформації.

Комітет бізнесу та законодавства перевіряє законопроекти та супровідні документи, долучені ініціаторами, на відповідність парламентській стратегії, Європейській конвенції з прав людини, актуальність законопроектів (чи відповідають вони пріоритетам уряду, чи не можна досягти цілі без ухвалення відповідного законодавства). Коли всі документи підтверджено і законопроект визнано необхідним, проводять консультації. Після цього законопроект направляють до Управління парламентського юрисконсульта, яке відповідає за коректність тексту законодавчого акта,



перевірку відповідності акта чинному законодавству Великої Британії та Європейського Союзу, а також контролює законність запропонованої політики.

Експертно-аналітичний супровід урядових законопроектів в Австралії та Новій Зеландії процедурно є аналогічним до процесу у Великій Британії.

## НІМЕЧЧИНА

Рада старійшин рекомендує парламенту, до яких комітетів необхідно направити законопроект. Якщо визначено декілька комітетів одночасно, один із них визначають головним, і саме він відповідає за проходження законопроекту в парламенті. Інші комітети повідомляють свою думку / позицію щодо законопроекту. Детальну роботу над законопроектом виконують у всіх 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.<sup>11</sup>

Наукова служба є інформаційно-дослідницьким центром Бундестагу, який і готує такі інформаційні продукти: коротке повідомлення з актуальних проблем та поглиблене дослідження, які оприлюднюють на вебсайті Бундестагу.

Також у Німеччині розроблено довідник із перевірки проєктів законів і постанов, який містить рекомендації щодо конституційного та уніфікованого оформлення правових положень. Ці рекомендації розроблені Федеральним міністерством юстиції, до повноважень якого належить виконання обов'язкової правової експертизи всіх законопроектів, які подають на розгляд парламенту.

Застосовують усі сучасні методи оцінювання законопроектів, зокрема такі:

- складання списку контрольних запитань;
- симуляція (апробація законопроектів шляхом імітації або інсценізації реальних умов);
- тестування (проведення випробувань у реальних умовах для визначення відповідності положень законопроекту зазначеним цілям);
- ухвалення експериментальних законів тощо.

## ШВЕЙЦАРІЯ

У Швейцарії, де необхідність в експертному оцінюванні законопроектів закріплено на рівні Конституції, розробкою та вдосконаленням методологічних стандартів оцінювання законопроектів займається Швейцарське товариство оцінювання законопроектів. Воно було засноване в 1996 році представниками наукової спільноти та практиками, які займалися оцінюванням публічної політики.

<sup>11</sup> Пол Сілк, ЗАКОНОДАВЧИЙ ПРОЦЕС «ВІД ПОЧАТКУ ДО КІНЦЯ»: ПРИКЛАДИ КРАЩИХ МІЖНАРОДНИХ ПРАКТИК. – Рада за Європу, с. 12.

## США

Кожен комітет має у своєму складі фахівців, які беруть участь у розгляді самих законопроектів. Під час розгляду законопроекту комітет фіксує висновки щодо нього, надані відповідними міністерствами й відомствами.

Головною інформаційно-дослідницькою службою Конгресу США є Дослідницька служба Конгресу, яка є структурним підрозділом бібліотеки Конгресу та здійснює експертно-аналітичну підтримку на кожному етапі законодавчого процесу – починаючи з обговорення потенційної законодавчої ініціативи і закінчуючи аналізом та оцінюванням стану впровадження законів.

## КАНАДА

Детальну експертизу виконує міністр-представник уряду в Палаті громад за підтримки Бюро таємної ради з метою забезпечення узгодженості з відповідними рішеннями Кабінету. Після представлення законопроекту в парламенті на кожному етапі його проходження в парламенті передбачені ключові заходи та результати. На цьому етапі застосовують супровідні допоміжні документи, зокрема постатейний аналіз; огляд основних проблем у відповідній сфері і способів їх вирішення; основні запитання й відповіді; виступ міністра в Палаті громад під час другого читання, стадії доповіді і третього читання тощо.

Інформаційно-дослідницькі послуги парламенту Канади надає парламентська бібліотека, яка готує аналітичні продукти для груп, фракцій та окремих депутатів і парламентських комітетів із актуальних питань законодавства та державної політики.

## ФРАНЦІЯ

Державна рада, до складу якої входить близько 300 провідних юристів, здійснює експертний аналіз законопроектів на предмет їх відповідності Конституції та чинним законам, а також вказує на його недоліки та пропонує внести відповідні зміни. Враховуючи експертний висновок цієї ради, уряд ухвалює рішення про схвалення законопроекту та подання його на розгляд до парламенту. Жоден законопроект не може бути ухвалений без експертного висновку Державної ради. При цьому Державна рада ніколи не оцінює політику, пропоновану законопроектом, а тільки аналізує його юридичні й технічні аспекти.

Аналіз повноважень і завдань Державної ради у Франції є цікавим, оскільки цей орган має спеціальний статус, колегіальний характер, об'єднує визнаних юристів і наділений вагомими повноваженнями щодо виконання обов'язкового експертного оцінювання всіх законопроектів перед їх схваленням урядом і наданням на розгляд парламенту.

Також важливу роль відіграє Конституційна рада. Її діяльність спрямована на виконання відповідного експертного оцінювання конституційності законодавчих актів і поширюється на законопроекти, обговорювані в парламенті, та вже ухвалені закони до моменту їх промуніципації.

Наведений досвід обумовлює потужний механізм експертизи в законотворчому процесі на всіх етапах, починаючи з розроблення проєктів законодавчих актів до їх промуніципації.

## СЛОВАЧЧИНА

У Словаччині існує подібна практика функціонування спеціального органу, до компетенції якого належать питання забезпечення комплексного експертного оцінювання всіх законопроектів. У структурі уряду цієї країни є законотворча рада, яка детально вивчає кожен проєкт закону (як урядовий, так і підготовлений парламентаріями чи парламентськими комісіями). Рада є консультативним органом, її склад відносно сталий. Члени законотворчої ради уряду є висококваліфікованими укладачами законопроектів. Їх запрошують із міністерств, юридичних навчальних закладів, підприємств, профспілок, фінансових установ, Верховного суду та Бюро державного прокурора.

## ЛИТВА

Принагідно зазначимо, що відповідно до частини третьої статті 136 Статуту Сейму на зареєстрований законопроект юридичний департамент Канцелярії Сейму готує висновок про те, чи не суперечить проєкт Конституції, законам, принципам законодавства і правилам юридичної техніки, а також чи відповідають подані разом із ним документи вимогам Статуту Сейму. Крім того, відповідно до частини четвертої тієї самої статті, якщо законопроект вносять члени Сейму, Президент Республіки чи громадяни, його направляють у Департамент європейського права при Міністерстві юстиції для отримання висновку про його відповідність праву Європейського Союзу. Якщо для реалізації закону вимагаються засоби, пов'язані з коригуванням державного бюджету, це вимагає внесення відповідних пропозицій ініціаторами, отримання висновку комітету з бюджету і фінансів та уряду про можливі джерела потрібних коштів, а також внесення законопроекту про зміни до закону про державний бюджет (частина перша статті 145 Статуту Сейму). Частина друга статті 145 Статуту Сейму вимагає виконання незалежного експертного оцінювання поданого на розгляд проєкту правового акта, якщо в ньому запропоновано суттєво змінити правову регламентацію (встановити, змінити або скасувати права чи обов'язки юридичних суб'єктів, сформулювати напрям реформи чи стратегію розвитку певних галузей) за умови схвалення цієї ініціативи основним комітетом або не менше ніж 1/5 членів Сейму. Такий експертний висновок є супровідним документом, який представляють у ході розгляду в комітетах і на засіданні Сейму.<sup>12</sup>

У парламенті Ісландії 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, згідно з якою ті, кого стосуються конкретні законопроекти, мають право висловити свою точку зору та бути почутими. Будь-який громадянин має безпосередній доступ до постійних комітетів. Зокрема всі можуть подавати письмові думки / позиції до комітетів. Їх оприлюднюють для членів комітетів та для громадськості.<sup>13</sup>

## ЕСТОНІЯ

Будь-який законопроект може бути надісланий до уряду для отримання відповідного висновку протягом п'яти тижнів.

<sup>12</sup> Статут Сейму Литовської Республіки [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc\\_l?p\\_id=368821](http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=368821)

<sup>13</sup> Пол Сілк, ЗАКОНОДАВЧИЙ ПРОЦЕС «ВІД ПОЧАТКУ ДО КІНЦЯ»: ПРИКЛАДИ КРАЩИХ МІЖНАРОДНИХ ПРАКТИК. – Рада за Європу, с. 12.



## VI. ПРОБЛЕМИ ЕКСПЕРТИЗИ ЗАКОНОПРОЄКТІВ, ПРОПОЗИЦІЇ ЩОДО ЇХ УСУНЕННЯ ТА ВДОСКОНАЛЕННЯ ЕКСПЕРТИЗИ ЗАКОНОПРОЄКТІВ

Проблеми експертизи законопроектів обумовлені не лише недосконалими рамками нормативно-правового регулювання, але й – більшою мірою – хибними практиками його реалізації.

У цьому розділі запропоновано окремо виділити найбільш критичні проблеми, їхні причини та наслідки, а також рекомендації та пропозиції щодо можливого вдосконалення процедури експертизи.

Основні проблеми:

- 1) Відсутність законодавчих норм, що визначають поняття експертизи законопроектів, її мети та завдання, фінансування, вимог до експертних висновків;
- 2) Гендерна, екологічна, антидискримінаційна експертизи не передбачені та, відповідно, їх не виконують під час аналізу та розгляду законопроектів;
- 3) Завантаженість експертних підрозділів – зовнішня кількість законопроектів, що підлягають експертизі;
- 4) Недостатнє ресурсне забезпечення експертних підрозділів;
- 5) Практика виконання комітетами антикорупційної, євроінтеграційної, бюджетної експертизи законопроектів засвідчує низку проблем правозастосування, в тому числі перевантаженість секретаріатів комітету та подекуди надмірну політизацію процесу експертизи;
- 6) Пропозиції та зауваження за результатами експертизи враховують дуже фрагментарно або взагалі не враховують;
- 7) Відсутність методики виконання експертизи / оновлення існуючих практик експертизи.

## **ВІДСУТНІСТЬ ЗАКОНОДАВЧИХ НОРМ, ЩО ВИЗНАЧАЮТЬ ПОНЯТТЯ ЕКСПЕРТИЗИ ЗАКОНОПРОЄКТІВ, ЇЇ МЕТИ ТА ЗАВДАННЯ, ОБОВ'ЯЗКОВІ ТА ФАКУЛЬТАТИВНІ ВИДИ ЕКСПЕРТИЗИ, ВИМОГ ДО ЕКСПЕРТНИХ ВИСНОВКІВ, ВРАХУВАННЯ РЕЗУЛЬТАТІВ ЕКСПЕРТИЗИ.**

Питання правового регулювання суспільних відносин, пов'язаних із розробленням законопроектів, єдиних вимог до нормопроєктувальної техніки для всіх суб'єктів нормотворення, порядку виконання експертизи законопроектів, її мети та завдань назріло вже дуже давно та досі лишається актуальним.

Експертиза, як і будь-який нормотворчий процес, без належного законодавчого закріплення просто не здатен забезпечити виконання відповідних функцій. Натомість регламентація експертизи законопроектів підвищить ефективність законодавчої діяльності. Встановлення чітких «правил гри» щодо такої важливої стадії процесу розроблення законопроектів як експертиза значно підвищить якість експертизи, а отже, і законодавчих актів.

Отже, зазначену вище проблему можна вирішити шляхом ухвалення окремого закону, наприклад, про експертизу, про закони і законодавчу діяльність, про нормативно-правові акти або шляхом внесення змін до чинних законодавчих актів, зокрема до Регламенту Верховної Ради.

## **ГЕНДЕРНА, ЕКОЛОГІЧНА, АНТИДИСКРИМІНАЦІЙНА ЕКСПЕРТИЗИ НЕ ПЕРЕДБАЧЕНІ ТА, ВІДПОВІДНО, ЇХ НЕ ВИКОНУЮТЬ ПІД ЧАС АНАЛІЗУ ТА РОЗГЛЯДУ ЗАКОНОПРОЄКТІВ.**

Фактично наразі питання забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків, наявності дискримінаційних положень, екологічного впливу законопроектів не тільки не є предметом експертизи, але й її майже не беруть до уваги під час розгляду законопроекту.

Гендерно-правова, антидискримінаційна, екологічна, інклюзивна експертизи не стали ані обов'язковими видами експертизи відповідно до вимог Регламенту, ані елементами комплексної наукової експертизи законопроекту до першого читання чи юридичної експертизи законопроекту до наступних читань.

Ця ситуація потребує нагальної кореляції, адже практично кожен законопроект може мати вплив на окреслені питання.

Мета гендерно-правової експертизи повинна полягати в тому, щоб не допустити гендерної дискримінації жінок і чоловіків за такими категоріями:

- 1) рівність прав і обов'язків;
- 2) рівність можливостей;
- 3) рівність відповідальності;
- 4) рівнозначні результати.

Базовий рівень експертизи має включати:

- 1) аналіз пропонованих норм законопроекту на предмет відповідності національному законодавству та міжнародним стандартам;
- 2) підготовка експертного висновку;
- 3) надання рекомендацій щодо усунення гендерної дискримінації у разі її виявлення.

Метою екологічної експертизи є попередження можливих негативних наслідків для здоров'я населення, стану природних ресурсів та довкілля завдяки виявленню та усуненню екологічних ризиків, які створює проект закону.

Екологічна експертиза має передбачати визначення предмету регулювання законопроекту, оцінювання його положень на відповідність національному екологічному законодавству та міжнародним стандартам, а також підготовку висновків і рекомендацій.

Метою антидискримінаційної експертизи є виявлення у законопроектах положень, які містять ознаки дискримінації, надання пропозицій щодо їх усунення.

Цей вид експертизи має передбачати визначення потенційних норм, що містять ознаки дискримінації, обґрунтування дискримінаційного характеру положень, підготовку висновків і рекомендацій щодо усунення положень, які містять ознаки дискримінації.

Надзвичайно важливо на законодавчому рівні передбачити обов'язковість виконання:

- 1) антидискримінаційної, гендерно-правової експертизи всіх законопроектів;
- 2) екологічної експертизи законопроектів, які регулюють питання використання природних ресурсів та стану довкілля (оцінювання впливу на довкілля).

Водночас експертиза на відповідність положенням Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та практиці Європейського суду з прав людини може стати частиною юридичної експертизи.

## **ЗАВАНТАЖЕНІСТЬ ЕКСПЕРТНИХ ПІДРОЗДІЛІВ – ЗАВЕЛИКА КІЛЬКІСТЬ ЗАКОНОПРОЄКТІВ, ЩО ПІДЛЯГАЮТЬ ЕКСПЕРТИЗІ.**

У Доповіді та дорожній карті щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України зазначено: «Сьогодні Верховна Рада, її апарат, комітети і народні депутати перевантажені тим, що багато хто з них охарактеризував нам як «законодавчий спам». [...] більш влучним визначенням [...] міг би бути термін «законодавче цунамі» – настільки великим є потік законопроектів, який перевантажує інституцію та її спроможність впоратися з цим [...]». «Незважаючи на величезний обсяг законодавчої роботи, більша частина цієї роботи є безрезультатною (низький відсоток законопроектів перетворюються на закони)»<sup>14</sup>.

Очевидно, що експертиза надзвичайно великої кількості законопроектів априорі не може бути повноцінною та ретельною з огляду на банальний брак часу. Через велику завантаженість підрозділи апарату парламенту, що відповідають за експертизу законопроектів, не встигають надати висновки на всі зареєстровані законопроекти, тим більше у строки, визначені в Регламенті Верховної Ради. Це стосується і секретаріатів комітетів парламенту.

Проблему перевантаження експертних підрозділів можна вирішити декількома способами. Перший спосіб передбачає зміну підходів до права законодавчої ініціативи для зменшення кількості поданих законопроектів. Це вимагає внесення змін до Конституції України та/або філігранних змін до Регламенту та Закону України «Про статус народного депутата України».

Другий спосіб полягає в концептуальному перегляді чинної процедури діяльності парламенту, відповідно до якої до порядку денного включають дуже багато законопроектів, які підлягають обов'язковій експертизі. Належне планування роботи парламенту, відповідно до якого Верховна Рада розглядає певну кількість законопроектів, про необхідність розгляду яких завчасно сигналізують комітети парламенту та/або політичні фракції, дозволить експертним підрозділам зосередити час та інші ресурси на вибраних законопроектах.

<sup>14</sup> Доповідь та дорожня карта щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України підготовлена Місією Європейського парламенту/Парламенту з оцінки потреб під головуванням Пета Кокса, Президента Європейського парламенту/Парламенту в 2002 – 2004 роках.



## НЕДОСТАТНЄ РЕСУРСНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКСПЕРТНИХ ПІДРОЗДІЛІВ.

Кількість працівників експертних підрозділів апарату парламенту практично не збільшилася, однак непропорційно збільшується навантаження на кожного окремого працівника. Також через політичну складову роботи комітетів парламенту змінюється значна частина складу секретаріатів комітетів із кожним новим скликанням Верховної Ради. Це негативно позначається на інституційній спроможності.

Важливо покращити статус працівників підрозділів апарату парламенту, які виконують експертну роботу на всіх етапах законодавчого процесу. Кадрові потреби в експертизі повинні бути предметом регулярного перегляду та супроводжуватися забезпеченням необхідними ресурсами.

Також із огляду на необхідність проведення масштабної попередньої аналітичної роботи та велику кількість інформаційних та інших ресурсів саме уряд повинен відігравати ключову роль у забезпеченні експертизи. Вбачається, що в Регламенті доцільно передбачати, що парламент може розглядати законопроекти лише за умови виконання їх фінансово-економічної експертизи Кабінетом Міністрів України. При цьому якщо законопроект впливає на доходну або видаткову частину Державного бюджету і уряд заперечує проти його ухвалення, парламент не повинен його розглядати.

## ПРАКТИКА ВИКОНАННЯ КОМІТЕТАМИ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ, ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНОЇ, БЮДЖЕТНОЇ ЕКСПЕРТИЗИ ЗАКОНОПРОЄКТІВ ЗАСВІДЧУЄ НИЗКУ ПРОБЛЕМ ПРАВОЗАСТОСУВАННЯ, В ТОМУ ЧИСЛІ ПЕРЕВАНТАЖЕНІСТЬ СЕКРЕТАРІАТІВ КОМІТЕТУ ТА ПОДЕКУДИ НАДМІРНУ ПОЛІТИЗАЦІЮ ПРОЦЕСУ ЕКСПЕРТИЗИ.

По-перше, через існування явища «законодавчого цунамі», а також відсутність належного планування роботи парламенту, комітети перевантажені та не встигають розглянути на засіданнях, ухвалити та відправити головному комітету свої висновки.

По-друге, інституційна спроможність комітетів і їхніх секретаріатів є недостатньою – народні депутати комітету, до предметів відання якого належать питання бюджету, не обов'язково є фахівцями з бюджетних видатків, так само народні депутати комітету, до предметів відання якого віднесено питання європейської інтеграції або запобігання корупції, можуть не бути фахівцями в цих сферах. Крім того, в секретаріатах комітетів регулярно відбуваються кадрові зміни – з кожним новим скликанням парламенту. При цьому комітет є політичним органом, оскільки складається з членів різних політичних фракцій і груп. Як наслідок, комітети інколи виконують менш прискіпливу експертизу законопроектів, поданих народними депутатами, які є членами тієї самої фракції, групи (коаліції фракцій), члени якої складають більшість членів комітету.

По-третє, через відсутність методики виконання антикорупційної, бюджетної, євроінтеграційної експертизи, уніфікованих критеріїв аналізу відповідним експертним висновкам бракує повноти та змістовної конкретики. Вони не містять оцінки впливу пропонованих законодавчих норм та не вказують на відповідні причинно-наслідкові зв'язки.

З огляду на зазначене пропонуємо за аналогією з науковою та юридичною експертизою, яку виконують спеціалізовані структурні підрозділи апарату, запровадити практику виконання антикорупційної, екологічної, євроінтеграційної, бюджетної експертизи законопроектів фаховими підрозділами Апарату Верховної Ради.

Таким чином, фахові структурні підрозділи апарату (новостворені або відповідним чином реорганізовані чинні експертні підрозділи) матимуть змогу виконувати антикорупційну, екологічну, євроінтеграційну, бюджетну експертизу законопроєктів із урахуванням принципів спеціалізації та деполітизації, у той час як профільні комітети не будуть обмежені у виконанні експертизи відповідно до сфери свої компетенції.

Водночас антидискримінаційну та гендерно-правову експертизу можуть виконувати в рамках наукової, юридичної експертизи або, як виняток, у кожному комітеті із залученням окремих спеціально підготовлених працівників.

## **ПРОПОЗИЦІЇ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ ЕКСПЕРТИЗИ ВРАХОВУЮТЬ ДУЖЕ ФРАГМЕНТАРНО АБО ВЗАГАЛІ НЕ ВРАХОВУЮТЬ.**

Висновки підрозділів апарату парламенту, які відповідають за експертизу законопроєктів, народні депутати доволі часто взагалі не беруть до уваги при голосуванні (як на засіданнях комітету, так і в сесійній залі парламенту).

Досить часто уряд та інші органи державної влади не реагують на передбачене чинним Регламентом ВРУ звернення комітету парламенту, визначеного відповідальним за підготовку законопроєкту, про надання висновку щодо законопроєкту. З огляду на зазначене можливо передбачити санкції за nereагування органами державної влади на звернення комітетів парламенту щодо надання експертних висновків стосовно законопроєктів та недотримання строків надання таких висновків.

Водночас для забезпечення ефективного та раціонального використання процедури експертизи законопроєктів доцільно законодавчо регламентувати обов'язковість врахування рекомендацій і пропозицій, викладених в експертних висновках.

Наприклад, може бути доцільним закріпити в Регламенті ВРУ положення про те, що наявність негативних висновків підрозділів апарату парламенту, які відповідають за експертизу законопроєктів, зобов'язує головний комітет, у разі ухвалення позитивного висновку за результатами розгляду законопроєкту, у своєму висновку обґрунтувати, чому не було взято до уваги негативний експертний висновок та/або яким чином може бути виправлено/нівельовано недоліки/ризиками, зазначені в експертному висновку.

## **ВІДСУТНІСТЬ МЕТОДИКИ ВИКОНАННЯ ЕКСПЕРТИЗИ / ОНОВЛЕННЯ ІСНУЮЧИХ ПРАКТИК ЕКСПЕРТИЗИ.**

Відсутність методики виконання антикорупційної, бюджетної, євроінтеграційної експертизи, які б визначали об'єкт експертизи, послідовність етапів її виконання, дії експертів та запитання, на які потрібно дати відповідь під час експертизи, особливості оформлення висновків за її результатами, ускладнює як процес виконання експертизи, так і потенційні можливості врахування її результатів.

За таких умов неможливо забезпечити **єдиний підхід** до розуміння суті експертизи, її процедури та завдання. Натомість для проведення всебічного аналізу законопроєктів із метою з'ясування своєчасності їх ухвалення, виявлення можливих позитивних і негативних наслідків їх дії кри-



тично важливо мати методику виконання експертизи, розроблену на основі єдиних стандартів та найкращих практик.

Для забезпечення прозорості процесу експертизи та єдиного підходу до експертизи законопроєктів, незалежно від ініціатора законопроєкту, необхідно встановити системний підхід до розроблення / сталого оновлення рекомендацій / методик, відповідно до яких Апарат ВРУ та секретаріати комітетів виконують експертизу законопроєктів. Потребує вдосконалення аналітична робота комітетів, їхніх секретаріатів, підрозділів Апарату ВРУ щодо виявлення типових помилок, застосування сучасних підходів до експертизи законопроєктів та розроблення відповідних рекомендацій.

Водночас разом із єдиними правилами виконання експертиз доцільно встановити вимоги до форми висновків комітетів, їхньої структури, змісту, порядку формування, розгляду, ухвалення внутрішніх регламентів роботи комітетів. Це дасть змогу уніфікувати підходи різних комітетів до підготовки експертних висновків.





Ця публікація підготовлена проектом ЄС-ПРООН з парламентської реформи.

Думки, висновки та рекомендації, викладені в цій публікації, не відображають офіційної позиції Європейського Союзу або ПРООН.