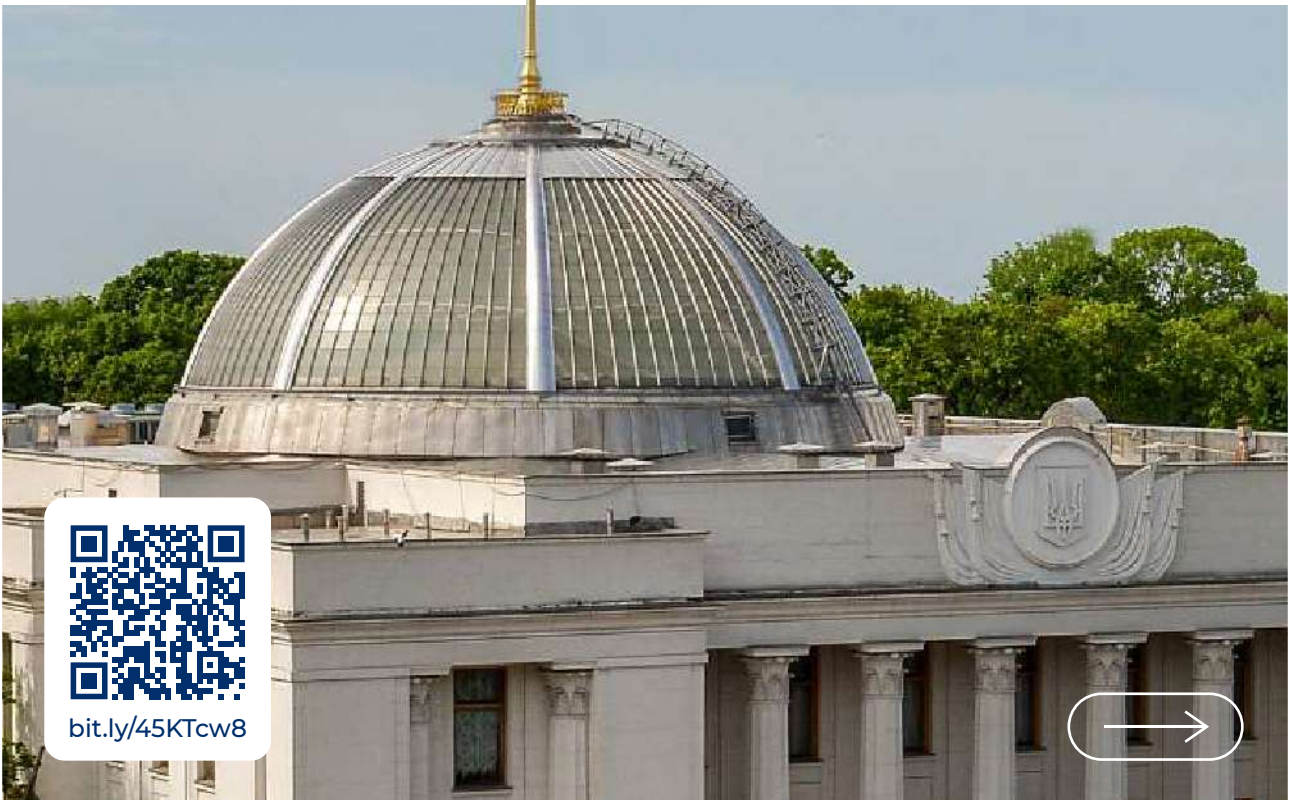
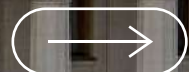




# ОФІСИ НОРМОПРОЄКТУВАННЯ: міжнародний досвід та рекомендації для Верховної Ради України



[bit.ly/45KTcw8](https://bit.ly/45KTcw8)



**Програма USAID «РАДА: наступне покоління» вивчає досвід закордонних офісів нормопроєктування та можливості і перспективи такої інституції в межах Верховної Ради України задля удосконалення українського законодавства.**

*Ця публікація стала можливою завдяки щедрій підтримці американського народу через Агентство США з міжнародного розвитку (USAID). Зміст публікації не обов'язково відображає погляди USAID чи уряду Сполучених Штатів.*

*Публікація здійснена в рамках Програми USAID «РАДА: наступне покоління», яка є п'ятирічною ініціативою (2021-2026), що впроваджується ГО «Інтерньюз-Україна».*

Детальніше про Програму:



[internews.ua/rang/about](https://internews.ua/rang/about)



[facebook.com/usaidradaprogram](https://facebook.com/usaidradaprogram)



[bit.ly/linkedin-rang](https://bit.ly/linkedin-rang)

# ЗМІСТ

---

● <b>Як підвищити якість українського законодавства?</b> .....	2
● <b>Моделі офісів нормопроєктування</b> .....	3
○ Парламентська модель (Південно-Африканська Республіка) .....	4
○ Централізована модель (Австралія та Нова Зеландія) .....	5
○ Змішана модель (Канада) .....	6
● <b>Структура офісу нормопроєктування</b> .....	7
● <b>Вимоги до нормопроєктувальників</b> .....	8
● <b>Як формуються запити до офісів нормопроєктування?</b> .....	9
● <b>Міжнародна співпраця у сфері нормопроєктування</b> .....	10
● <b>Цифровізація нормопроєктування</b> .....	11
● <b>Передумови створення офісу нормопроєктування у ВРУ</b> .....	12
● <b>Офіс нормопроєктування ВРУ в циклі формування державної політики</b> .....	13
● <b>Офіс нормопроєктування у сфері євроінтеграції України</b> .....	14

# ЯК ПІДВИЩИТИ ЯКІСТЬ УКРАЇНСЬКОГО ЗАКОНОДАВСТВА

## ЩО УДОСКОНАЛИТИ

- 1 Місія SIGMA за критеріями «передбачуваність і узгодженість законодавства» та «доступність законодавства» дала Україні 3 з 5 балів
- 2 Часто вносяться зміни до законів
- 3 Часом неможливо технічно відобразити зміни до закону в його тексті

## ЯК УДОСКОНАЛИТИ

Створити парламентський **Офіс нормопроєктування** – інституцію, в якій спеціально підготовлені фахівці-юристи здійснюють технічну підготовку законопроєкту





USAID  
AMERICAN PEOPLE

ІНТЕРНЬОЗ  
У КРАЇНА

РАДА  
НАСТУПНЕ ГОСПОДІННЯ

## МОДЕЛІ ОФІСІВ НОРМОПРОЄКТУВАННЯ

### 1. Як частина уряду



Польща



Франція



Італія

### 2. Як частина секретаріату парламенту



Південна Африка

### 3. Утворюється і в структурі уряду, і в парламенті



Канада

приклади країн

## Яка модель буде найбільш ефективною для України?

Народні депутати України є авторами у середньому 80% законопроектів від усіх, що Верховна Рада розглядає протягом сесії.

Тому більшу ефективність може забезпечити офіс нормопроекткування у структурі парламенту.





## ПАРЛАМЕНТСЬКА МОДЕЛЬ ОФІСУ НОРМОПРОЄКТУВАННЯ

Південно-Африканська Республіка



### ЩО ТАКЕ ПАРЛАМЕНТСЬКА МОДЕЛЬ?

У цій моделі офіс нормопроєктування (підрозділ, який займається технічною підготовкою законопроектів) входить до структури парламенту та обслуговує винятково депутатів і комітети.

Класичну парламентську модель має офіс нормопроєктування Південної Африки, який називається **Відділом розробки законодавства**. У ньому працюють **7 осіб**, які допомагають готувати законопроекти **490 членам обох палат**.



### ФУНКЦІЇ ПАРЛАМЕНТСЬКОГО ОФІСУ НОРМОПРОЄКТУВАННЯ

- 1 розробляє проекти законів та інших актів;
- 2 консультує щодо дотримання регламенту, відповідності до Конституції та узгодженості з іншими законами;
- 3 аналізує судову практику та чинне законодавство, виявляє прогалини і неузгодженості, звертається до відповідного комітету для усунення таких недоліків.



### ПРОЦЕДУРА ЗАПИТІВ ДО ОФІСУ НОРМОПРОЄКТУВАННЯ

Для розробки законопроекту офісу нормопроєктування необхідно надати **документ політики**, який описує законодавчу ініціативу. Якщо такого немає, парламентар має заповнити **детальний опитувальник**.

Офіс нормопроєктування може повернути запит **на доопрацювання**, якщо опитувальник заповнений неякісно.

Відмовитися від розробки законопроекту офіс може лише у випадку, якщо ініціатива **суперечить Конституції**.





## ЦЕНТРАЛІЗОВАНА МОДЕЛЬ ОФІСУ НОРМОПРОЄКТУВАННЯ

Австралія та Нова Зеландія



## ЩО ТАКЕ ЦЕНТРАЛІЗОВАНА МОДЕЛЬ?

У цій моделі офіс нормопроекткування (чиї фахівці займаються технічною підготовкою законопроектів) – **це окрема державна установа**, незалежна у своїй операційній діяльності.

У Новій Зеландії та Австралії ця установа називається **Офісом парламентського радника** та координується урядом через Офіс генерального прокурора (у державах Британської співдружності націй він виконує окремі функції, схожі до повноважень Міністерства юстиції України).

Головний клієнт офісів – **уряд**. Лише в окремих випадках за згоди генпрокурора чи прем'єр-міністра працівники Офісу допомагають членам парламенту в розробці законопроектів.



## ФУНКЦІЇ ЦЕНТРАЛІЗОВАНОГО ОФІСУ

- 1 розробляє законопроекти;
- 2 готує проекти підзаконних актів;
- 3 забезпечує публікацію прийнятих нормативно-правових актів;
- 4 веде централізований реєстр всього законодавства.



## ОРГАНІЗАЦІЯ РОБОТИ ОФІСУ

Робота над законопроектом розпочинається після схвалення урядом **концепції майбутнього закону**. Лише в окремих випадках (як-от, у разі термінового доручення) не вимагається концепція, однак тоді надаються чіткі інструкції щодо написання законопроекту.

Обидва офіси працюють на основі затвердженого урядом **річного плану законопроектних робіт**, де кожному законопроекту визначено певний пріоритет (Т, А, В, С тощо).








## ОФІСИ НОРМОПРОЄКТУВАННЯ КАНАДИ:

хто займається підготовкою проєктів актів та які послуги надаються?



## ХТО МОЖЕ ЗВЕРТАТИСЯ ДО ОФІСІВ НОРМОПРОЄКТУВАННЯ В КАНАДІ?



<p><b>Для Уряду Канади:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Департамент служб законодавства (LSB) у Секторі публічного права та служб законодавства Міністерства юстиції Канади розробляє законопроєкти та підзаконні акти</li> </ul>	<p><b>Для Парламенту Канади:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Канцелярія юрисконсульта та парламентського радника Сенату</li> <li>Відділ юрисконсульта та парламентського радника Палати Громад</li> <li>обидві установи розробляють законопроєкти та поправки і пропозиції до законопроєктів, що розглядаються парламентом</li> </ul>
--	--

<p><b>В Уряді</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>міністерства, інші органи виконавчої влади, які виносять свої законодавчі пропозиції на розгляд Уряду</li> </ul>	<p><b>У Парламенті</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>будь-який депутат Сенату</li> <li>будь-який депутат Палати Громад</li> </ul>
---	--



### ЯКИЙ АЛГОРИТМ ЗВЕРНЕННЯ ТА РОБОТИ ОФІСУ НОРМОПРОЄКТУВАННЯ В УРЯДІ КАНАДИ?

- міністерство, інший орган виконавчої влади розробляє та виносить на розгляд Уряду меморандум, в якому описує майбутню законодавчу ініціативу
- Уряд схвалює меморандум (в окремих випадках попередній дозвіл на розробку законопроєкту надає Таємна рада – аналог українського Секретаріату КМУ)
- на основі схваленого меморандуму офіс нормопроекткування розробляє законопроєкт у співпраці з його ініціатором
- розроблений законопроєкт затверджується представником Уряду в Палаті громад і виноситься на розгляд парламенту

### ЯКИЙ АЛГОРИТМ ЗВЕРНЕННЯ ТА РОБОТИ ОФІСІВ НОРМОПРОЄКТУВАННЯ У ПАРЛАМЕНТІ КАНАДИ?

- депутат парламенту звертається до офісу із запитом на підготовку законопроєкту. До свого запиту він/вона може додати довідку від Дослідницької служби, пояснення проблеми та бажаних результатів, інші матеріали
- офіс надає первинну консультацію: чи немає перешкод до розробки законопроєкту (конституційних, юридичних, практичних), чи прийняття закону є найкращим способом вирішення суспільної проблеми
- офіс розробляє законопроєкт у комунікації із депутатом, що ініціював проєкт
- розроблений законопроєкт після його літературного редагування надається депутату для реєстрації у парламенті



USAID  
ВІСЬМИЙ СЬОГО НАСОД

ІНТЕРНЬОЗ  
У К Р А І Н А

РАДА  
НАСТУПНЬ ПОКОЛІВ'Я

## СТРУКТУРА ОФІСУ НОРМОПРОЄКТУВАННЯ

Нормопроектувальники



Допоміжний персонал



Підрозділи,  
що виконують  
додаткові функції  
(наприклад, Австралія)



Підрозділи з питань  
публічних фінансів  
(наприклад, Австралія  
та Канада)





# ВИМОГИ ДО НОРМОПРОЄКТУВАЛЬНИКІВ



Вища  
юридична  
освіта



Практика  
соліситором  
чи адвокатом  
вищої  
категорії



Право на ведення практики  
у Верховному суді чи судах  
загальної юрисдикції



Спеціальне  
менторство під  
час навчання



**USAID**  
ВІД АМЕРИКАНСЬКОГО НАРОДУ

ІНТЕРНЬОЗ  
У К Р А Ї Н А

РАДА  
НАСТУПНЕ ПОКОЛІННЯ

## ЯК ФОРМУЮТЬСЯ ЗАПИТИ ДО ОФІСІВ НОРМОПРОЄКТУВАННЯ?

приклади країн



### АВСТРАЛІЯ

Відповідно до пріоритетів урядової законодавчої програми, міністерство звертається до офісу нормопроекткування з проханням підготувати законопроект (якщо надані урядові інструкції не чіткі, офіс може їх відхилити).



### КАНАДА ТА ІРЛАНДІЯ

Офіс нормопроекткування розпочинає роботу тільки після затвердження концепції майбутнього закону.



### ПІВДЕННО-АФРИКАНСЬКА РЕСПУБЛІКА

Парламентський офіс нормопроекткування вимагає від заявників документ політики, на основі якого розробляється законопроект.

## МІЖНАРОДНА СПІВПРАЦЯ У СФЕРІ НОРМОПРОЄКТУВАННЯ



Нормопроектувальники з різних країн діляться між собою кращими практиками підготовки законопроектів



Формуються та постійно оновлюються міжнародні стандарти нормопроекткування



Фахівці проводять профільні конференції та об'єднуються в організації

### ЩО ОТРИМУЄ УКРАЇНА ВІД ТАКОЇ СПІВПРАЦІ?



підвищення стандартів  
нормопроекткування



удосконалення  
українського законодавства



інтеграція у світову  
професійну спільноту



популяризація  
українського досвіду





## ЦИФРОВІЗАЦІЯ НОРМОПРОЄКТУВАННЯ

за матеріалами онлайн-воркшопу  
віз Програми USAID «РАДА: наступне покоління»



**РАДА**  
НАСТУПНЕ ПОКОЛІННЯ

## НАВІЩО ДІДЖИТАЛІЗУВАТИ ЗАКОНОТВОРЧІСТЬ?

- автоматизація** (машинне заповнення форми, стандартних елементів законодавчого акта, автоматичне виявлення колізій під час написання законопроєкту тощо)
- стандартизація** (єдина форма та формат акта незалежно від суб'єкта законодавчої ініціативи)
- прискорення** (машинне заповнення стандартних елементів проєкту акта дозволяє зекономити час на рутинній роботі)
- зменшення адміністративних та регуляторних витрат**



## ЯКІ АСПЕКТИ ПОТРІБНО ВРАХОВУВАТИ?

- ✓ використання відкритих даних необхідного формату
- ✓ спроба переходу до web 3.0 та семантичного web
- ✓ балансування між внутрішнім та міжнародним досвідом
- ✓ підготовка до форматів «data first», «platform agnostic» та «machine consumable»
- ✓ мобільна інтеграція



## Е-ЗАКОНОДАВСТВО: ПЛАН ВПРОВАДЖЕННЯ

- ⚙️ визначити стратегію послідовного розвитку систем
- ⚙️ створити дорожню карту е-законодавства, до якої мають увійти бізнес-процедури всіх гілок влади
- ⚙️ визначити, пріоритезувати та спланувати конкретні дії з цифровізації
- ⚙️ оновити наявні та розробити нові системи GovTech
- ⚙️ приділити особливу увагу успадкованим системам
- ⚙️ намагатися зрівноважити класичні бюрократичні та автоматизовані процеси






## Передумови створення офісу нормопроекування у Верховній Раді України






### Виконано

-  доповнили Регламент ВРУ статтею про підготовку щорічного плану законопроектної роботи, який має визначати перелік пріоритетних законопроектів
-  створили Дослідницьку службу ВРУ, яка вивчає суспільні проблеми та займається пошуком їхніх рішень для оформлення майбутніх законопроектів



### Необхідно

-  передбачити такі стадії законодавчої роботи, як підготовка, обговорення та схвалення документу політики (концепції законопроекту, «білої» і «зеленої» книги тощо)
-  обрати модель роботи та спланувати конкретні кроки для створення офісу нормопроекування
-  здійснити пілотування обраної моделі



## ОФІС НОРМОПРОЄКТУВАННЯ ВРУ У ЦИКЛІ ФОРМУВАННЯ ДЕРЖПОЛІТИКИ





## Офіс нормопроєктування у сфері євроінтеграції України



**Верховна Рада затверджує перелік актів ЄС,**  
які мають імплементувати за певний період



**щодо регламентів ЄС:**  
у визначені строки Офіс  
нормопроєктування комунікує  
із «замовником» та переходить  
до написання законопроекту



**щодо директив ЄС:**  
комітет затверджує концепцію  
законопроєкту, де окреслені ті  
складові директиви, які держава  
може визначити самостійно



**Офіс нормопроєктування готує до реєстрації  
законопроєкт із таблицями відповідності**