



Оцінка найкращих європейських практик співпраці та проведення консультацій національних парламентів з урядами щодо законодавчого циклу

Дослідження

Сергію Галітчі

2023





USAID
ВІД АМЕРИКАНСЬКОГО НАРОДУ

ІНТЕРНЬОЗ
У К Р А І Н А

РАДА
НАСТУПНЕ ПОКОЛІННЯ



WFD

Сергіу Галітчі,
міжнародний консультант

**Оцінка найкращих європейських
практик співпраці
та проведення консультацій
національних парламентів
з урядами щодо законодавчого
циклу**

Дослідження

2023

Права та застереження

Усі права на цю працю, зокрема авторські права, належать Вестмінстерській фундації за демократію та захищені міжнародними законами й законами Великої Британії. Переднявні права інтелектуальної власності авторів визнано і дотримано.

Звіт підготував міжнародний консультант **Сергію Галітчі** впродовж липня-серпня 2022 року.

Публікація «Оцінка найкращих європейських практик співпраці та проведення консультацій національних парламентів з урядами щодо законодавчого циклу» 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:

<https://internews.ua/rang/about>,

<https://www.facebook.com/usaidradaprogram/>.

ЗМІСТ

Перелік таблиць, діаграм і текстових блоків	6
Абревіатури	7
Резюме	8
1. Вступ	13
2. Обсяг і методика завдання.....	15
3. Співпраця та консультації європейських парламентів з урядами стосовно законодавчого процесу.....	16
3.1. Ірландія.....	16
Огляд.....	16
Як розробляють закони в Ірландії	16
Законодавчий процес	18
Дозаконодавчі консультації та дослідження.....	20
Управління з питань законопроектів	24
Стадії законопроекту.....	24
Парламентський нагляд	27
3.2. Грузія	30
Огляд.....	30
Як розробляють закони в Грузії.....	30
Законопроектна діяльність.....	33
Стадії законопроекту.....	34
Парламентський нагляд	38
3.3. Латвія	41
Огляд.....	41
Як розробляють закони в Латвії.....	41
Проектування законодавчих актів	43
Стадії законопроекту.....	44
Парламентський нагляд	49
3.4. Чехія	52
Огляд.....	52
Як розробляють закони в Чехії.....	52

Виконання законодавства ЄС	56
Розробка законодавчих актів	57
Стадії законопроекту.....	58
Право вето президента.....	63
Парламентський нагляд	64
3.5. Шотландія	66
Огляд.....	66
Як розробляють закони в Шотландії.....	66
Дозаконодавчі консультації.....	69
Стадії законопроекту.....	72
Проектування законодавчих актів	75
Парламентський нагляд	78
4. Законотворчий процес у ЄС — короткий огляд співпраці між Європейським парламентом та Європейською комісією	80
Огляд.....	80
Процес ухвалення рішень у ЄС.....	81
Розробка річних та багаторічних програм	83
Покращене регулювання.....	83
5. Висновки Венеційської комісії щодо законотворчого процесу та якості законодавства	87
6. Рекомендації.....	95
7. Додатки.....	98
Додаток 1. Документи для кабінетного дослідження ...	98
Додаток 2. Шотландський парламент. Стадії проходження публічного законопроекту	100
Додаток 3. Шотландський парламент. Пропозиції стосовно законопроектів ЧП.....	101
Додаток 4. Парламентсько-урядова співпраця з інтеграцією до ЄС	102

ПЕРЕЛІК ТАБЛИЦЬ, ДІАГРАМ І ТЕКСТОВИХ БЛОКІВ

Діаграма 1. Цикл розгляду законодавства, парламент Ірландії	19
Діаграма 2. Процедура законотворчості, парламент Грузії.....	36
Діаграма 3. Законодавчий процес у парламенті Латвії.....	47
Таблиця 1. Вимоги до використання ОРВ для законів ЄС, Чехія.....	56
Вставка 1. Законодавча програма уряду Шотландії	67
Вставка 2. Приклад дозаконодавчого дослідження, яке провели комітети шотландського парламенту	71

АБРЕВІАТУРИ

КМУ	Кабінет Міністрів України
УЗР	урядова законодавча рада
ISAP	інформаційна система наближення законодавства
ЧП	член парламенту
ЧШП	члени шотландського парламенту
БДІПР	Бюро з демократичних інститутів і прав людини
ОЕСР	Організація економічного співробітництва та розвитку
ОПРУ	Офіс парламентського радника уряду
ОЮШП	Офіс юрисконсульта шотландського парламенту
ОПР	Офіс парламентського радника
ОЗЧП	особисті законопроекти членів парламенту
ПЗД	постзаконодавче дослідження
ОРВ	оцінка регуляторного впливу
РГ	Регламент
ВРУ	Верховна Рада України

РЕЗЮМЕ

У звіті про оцінку наведено детальний огляд конституційної, правової та організаційної бази, яка регулює законотворчий процес у п'яти європейських країнах: Ірландії, Грузії, Латвії, Чехії та Великій Британії (Шотландії) (**розділ 4**). Звіт зосереджений на нормах функціонування законодавчого процесу, пропонує огляд правил, що визначають законодавчий процес загалом, і відображає такі аспекти:

- ключові учасники законотворення;
- підготовка законодавства для розгляду парламентом, зокрема деталей, що стосуються:
 - ✓ планування та координації під час законотворення; законодавчої програми — розробки та проведення консультацій;
 - ✓ співпраці між парламентом, урядом та іншими інституціями стосовно законодавчого процесу;
 - ✓ дозаконодавчого дослідження;
 - ✓ законодавчого проектування і технік — регуляторні аспекти.
- проходження законодавства через парламент — короткий опис етапів законодавчого процесу;
- коротка презентація інструментів нагляду, які використовують парламенти, зокрема ретроспективної оцінки законодавства.

Дедалі частіше парламенти відіграють ключову роль у процесах урядування. Спостерігається наростальна тенденція до повного циклу залучення парламентів до законодавчого процесу — від розробки концепції до прийняття і далі до пост-законодавчого дослідження та аудиту, що характеризується

збільшенням застосування консультаційних процесів. Дозаконодавчі консультації, оцінка впливу, законодавче дослідження та постзаконодавче дослідження є ключовими точками входу для повного циклу залучення парламентарів.

Планування законотворення й урядово-парламентської взаємодії та координації є важливим моментом. Поширена практика серед урядів — підготовка законодавчих програм, на основі яких парламент (пленарні засідання та комітети) можуть планувати власний порядок денний. Саме тому багато європейських країн широко практикують підготовку законодавчої програми урядом та її подальше обговорення з парламентом. Політичні й законотворчі координаційні відділи як на урядовому, так і на парламентському рівнях представляють ще один спільний елемент, призначений оптимізувати процес законотворення.

Парламентсько-урядова співпраця має важливе значення для перевірки Європейським Союзом законопроектів та поправок на предмет дотримання відповідності. Велика кількість європейських країн у період до вступу в ЄС ухвалювала окремий закон про парламентсько-урядову співпрацю (**додаток 4**).

У багатьох європейських країнах ухваленню важливих законопроектів передують обговорення концепцій законопроектів. У Вестмінстерській моделі цей захід набирає форми підготовки урядом «зеленого» документа, який подають на розгляд відповідному парламентському комітету. За ним іде детальніший концептуальний документ, відомий як «білий» документ. Одразу після обговорення цих документів у парламенті (переважно в комітетах) уряд вносить потрібні зміни до своєї концепції та розробляє і подає відповідний законопроект. Перевага цього підходу міжвідомчої співпраці — забезпечення

«наскрізного» законодавчого процесу, який дає змогу розпочати обговорення на ранніх стадіях розробки законопроектів, підвищуючи в такий спосіб імовірність загального консенсусу щодо пропозицій.

У деяких юрисдикціях, наприклад у Шотландії, ця практика полягає здебільшого в проведенні консультацій стосовно конкретних законопроектів, які вже подав уряд або його окремих членів, чи стосовно широких політичних питань, на відміну від формату «зеленого» чи «білого» документів.

Що стосується проектування законодавчих актів, то однотайної практики не існує. Деякі країни використовують детальні настанови / посібники щодо процесу законотворення, у яких чітко визначено вимоги до змісту та формату законопроектів, як-от мова і стиль, структура, визначення, поправки, часові межі, підпорядковане законодавство тощо. Інші країни, зокрема країни Східної Європи, віддають перевагу ухваленню законів, що регулюють процес розробки законодавчих актів.

Щоб посилити здатність парламенту до повнішої та ефективнішої участі в законодавчому процесі, Ірландія, Чехія та Шотландія застосовують інструмент дозаконодавчого дослідження й досліджують проекти законодавчих актів з подальшим поданням звіту зі спостереженнями та/або рекомендаціями міністру, який вносить відповідний законопроект. Водночас проводять базове або детальне оцінення впливу всіх проектів законодавчих актів.

Крім того, диджиталізація законотворчого процесу як на урядовому, так і на парламентському рівнях ознаменувала потужний прорив, забезпечивши інституційну оперативну сумісність,

тоді як обмін підвищує ефективність та прозорість законодавчого процесу. Резюме деяких спільних особливостей подано в таблиці:

	Ірландія	Грузія	Латвія	Чехія	Шотландія
Законодавча програма / план (ЗП)	✓	✓	—	✓	✓
<i>ЗП подається на розгляд парламенту</i>	3 рази/рік	2 рази/рік	1 раз/рік	—	1 раз/рік
Використання «зеленого» та «білого» документів	✓	—	—	✓	✓
Спеціальна політика та координаційний законотворчий відділ в уряді	✓	✓	✓	✓	✓
Оцінка впливу всіх проєктів законів (прогнозована)	✓	✓	✓	✓	✓
Розробка проєктів законів					
<i>Настанови / посібники</i>	✓		✓		✓
<i>Закон</i>		✓		✓	
Дозаконодавче дослідження	✓	—	—		✓
Спеціалізована ІТ-система для законотворення	✓	—	✓	✓	✓

У цьому звіті надано короткий огляд співпраці між Європейським парламентом та Європейською комісією під час підготовки нових регуляторних ініціатив та пропозицій (**розділ 5**). Деякі особливості співпраці між урядом та парламентом стосовно процесу гармонізації законодавства в різних країнах — членах ЄС та країнах-кандидатах також були додані, хоча ця тема не входить до цього завдання.

З огляду на те що висновки Венеційської комісії щодо законотворення та якості законодавчих актів допомагають зрозуміти, що треба взяти до уваги під час удосконалення національної структури законотворення, добірку деяких із цих висновків подано в **розділі 6**.

У звіті про оцінку описано законодавчий процес вибраних країн, а також надано рекомендації щодо здійснення реформ для підвищення результативності, ефективності й прозорості законотворчого процесу в Україні (**розділ 7**).

1. ВСТУП

Співпраця і консультації між парламентом та урядом у питаннях політики й законотворення — ключові характеристики належного врядування. Законотворення — один з найважливіших обов'язків парламенту. 23 червня 2022 року Європейська рада надала Україні статус кандидата на вступ в ЄС, що ознаменувало історичний момент на шляху України до ЄС. Такий величезний крок у напрямку зближення з ЄС, а також політичні та економічні складнощі потребують удосконалення інституційної та законотворчої структури.

З огляду на тверде переконання, що майбутнє України значною мірою залежить від побудови інституцій, розробки процедур, систем та розвитку технічних і людських ресурсів, Верховна Рада України (ВРУ) зобов'язалася переглянути свої законотворчі та наглядові практики, намагаючись виявити сфери, у яких доцільно вносити зміни й у яких реформи були б по-справжньому трансформаційними.

Право законодавчої ініціативи належить народним депутатам України, Кабінету Міністрів (КМУ) та Президенту України, як передбачено українською Конституцією. Хоча більшість парламентарів у демократичних країнах є головним джерелом законодавства, імпульс для створення закону зароджується переважно в уряді. Така ситуація не характерна для України, де велику кількість ключових законопроектів розробляють члени парламенту (ЧП) та парламентські комітети. Рядові депутати ВРУ генерують чимало законодавчих ініціатив, зокрема об'ємні пропозиції стосовно реформ, переважна більшість яких не стають законами. Відповідно відносно непропорційна кількість як персоналу, так і часу роботи над законопроектами (що на пле-

нарних засіданнях, що в комітетах) витрачається на обробку законодавчих пропозицій ЧП.

Дійсний законотворчий процес потерпає від нестачі єдиної та консолідованої методологічної бази, яка встановлювала б чіткі вимоги до змісту й формату законопроектів. Нове законодавство розробляють без належного аналізу документів національної політики. У багатьох випадках важливі законопроекти ухвалюють без обговорення їхніх «концепцій».

Мета програми RANG — подолати найкритичніші виклики, які стоять перед Верховною Радою України, та сприяти перетворенню ВРУ на сучасну ефективну інституцію, що стимулює підзвітність і демократичний розвиток в Україні. Щоб досягнути цієї мети, треба усунути слабкі сторони в законодавчих процесах ВРУ й водночас виявити та використати можливості для покращення статусу ВРУ як ефективної демократичної інституції.

2. ОБСЯГ І МЕТОДИКА ЗАВДАННЯ

Ця оцінка описує конституційну, правову та організаційну структуру, яка визначає законотворчий процес у п'яти європейських країнах і має на меті надати детальний звіт та оцінку законодавчого процесу в цих країнах. Оцінка характеризує п'ять моделей законодавчих циклів, зокрема законодавчих циклів розвинених демократичних та пострадянських країн, і зосереджується, зокрема, на однопалатних законодавчих органах. У цьому звіті проведено оцінку досвіду таких п'яти країн: Ірландії, Грузії, Латвії, Чехії та Шотландії.

У межах цього дослідження консультант проаналізував українську законодавчу базу, яка визначає законотворчий процес за допомогою камерального аналізу відповідних національних регуляторних актів, досліджень, наукових робіт, звітів, найкращих європейських / міжнародних законотворчих і наглядових практик. Щоб достатньо зрозуміти та вивчити досвід вибраних країн, консультант використав також звіти ОЕСР та БДІПР про оцінку законодавчих процесів різних країн.

Крім того, консультант склав перелік відповідних висновків Венеційської комісії із законотворення та якості законодавства.

3. СПІВПРАЦЯ ТА КОНСУЛЬТАЦІЇ ЄВРОПЕЙСЬКИХ ПАРЛАМЕНТІВ З УРЯДАМИ СТОСОВНО ЗАКОНОДАВЧОГО ПРОЦЕСУ

3.1. Ірландія

Огляд

Ірландський парламент Ерахтас — це двокамерний законодавчий орган, який складається з нижньої палати, котра має 160 місць і обирається безпосереднім голосуванням (Dáil Éireann / Палата представників, представляє 39 виборчих округів), і верхньої палати, яка має 60 місць і обирається опосередкованим голосуванням (Seanad Éireann / Сенат). Членів Ерахтасу обирають безпосередньо на термін, що не перевищує п'ять років, за системою пропорційного представництва за допомогою єдиного передавального голосу.

Ерахтас — єдина інституція в Ірландії з повноваженням розробляти закони. Більшу частину законодавства розробляють у формі урядового законопроекту, окрім особистих законопроектів парламентарів (які подають деякі депутати чи партії).

Як розробляють закони в Ірландії

Розробляти нові закони — одне з головних завдань парламенту. Ірландський парламент ухвалює приблизно 40 законів щороку, близько 2 % з яких ініціюють ЧП. Міністри уряду можуть подавати урядові законопроекти. Інші ЧП та сенатори можуть подавати особисті законопроекти членів парламенту (ОЗЧП). Уряд має спеціальні прерогативи подавати законопроекти, що стосуються питань бюджету. Усі закони повинні відповідати конституції, визначення чого є вищим повноваженням судової гілки влади.

Уряд складає перелік законопроектів, які він подає, і законів, які були ухвалені, у своїй [законодавчій програмі](#). Законодавчу програму уряду оновлюють на початку кожного парламентського терміну навесні, восени та взимку. Законодавчу програму поділяють на такі категорії:

- пріоритетне законодавство для публікації поточної сесії;
- законопроекти, які повинні пройти дозаконодавче дослідження;
- усе інше законодавство;
- законопроекти, які перебувають на порядку денному парламенту та сенату;
- законопроекти, які були опубліковані з часу набуття повноважень урядом;
- законопроекти, які набрали чинності з часу набуття повноважень урядом.

Особисті законопроекти членів парламенту (ОЗЧП)

ЧП та сенатори, які не є членами уряду, проводять власні дослідження щодо політичних пропозицій до запропонованих ними законопроектів. [Офіс парламентських радників \(ОПР\)](#) допомагає цим членам досліджувати юридичні питання, що впливають з їхніх політичних пропозицій, і розробляти ОЗЧП. Нижня палата не може ухвалювати закони, які стосуються податків чи витрати державних коштів, без попереднього висновку уряду. Якщо ОЗЧП вводить податок, то такий законопроект не може перейти на стадію розгляду комітетом, якщо член уряду не подає фінансової резолюції в пропозиції і нижня палата її не затверджує.

Законодавчий процес

Написання законопроектів

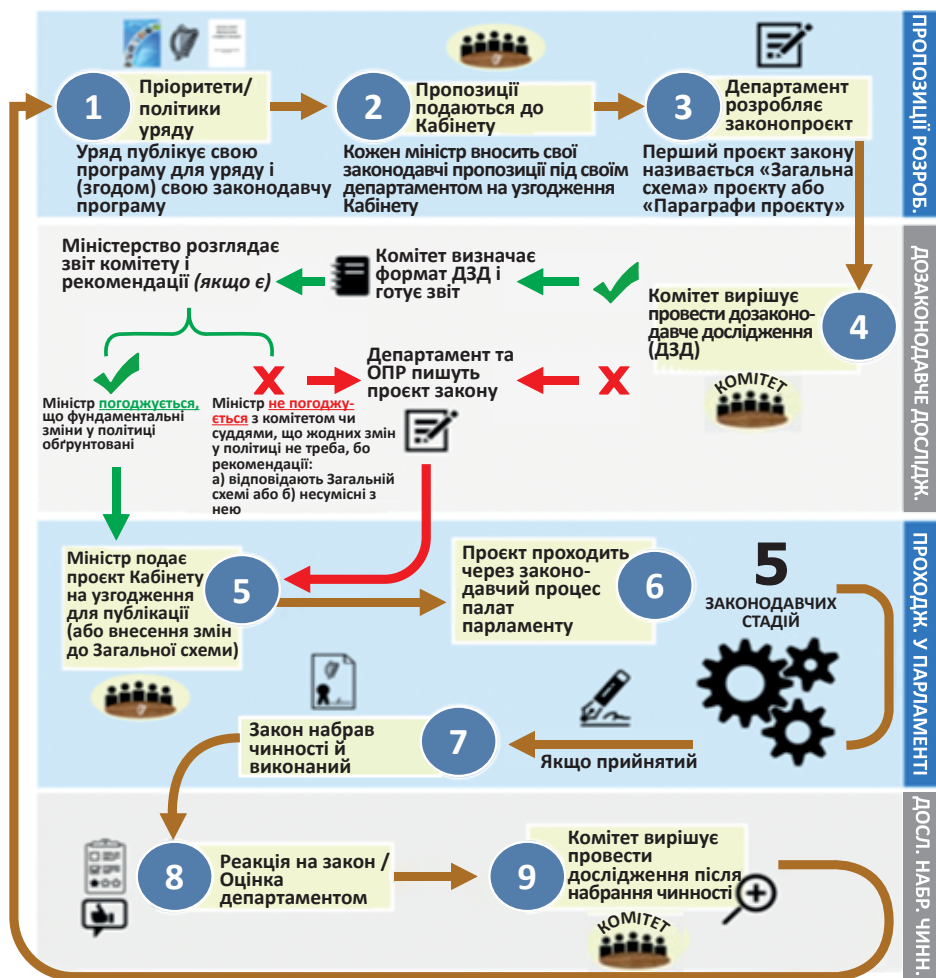
Законопроекти треба розробляти в особливий спосіб та у форматі, який часто є складним і детальним. Цю спеціальну роботу проводить **Офіс парламентського радника уряду** (ОПР) від імені департаментів (міністерств). ОПР розробляє законопроекти згідно з інструкцією, яку надає група з технік проектування законів Офісу парламентського радника¹. Інструкція відображає питання, що стосуються ясності, формулювання та стилю, структури, визначень, поправок, часових меж, підпорядкованого законодавства законопроектів тощо.

Посібник Кабінету, який визначає процедуру, передбачає, що жоден урядовий законопроект не може бути ініційований у Палаті представників чи Сенаті без затвердження Кабінетом. Законопроект не внесуть до порядку денного Кабінету, якщо він не розроблений та не пройшов перевірки ОПР. Що стосується Державної податкової служби, законодавчий процес суттєво відрізняється від процесу, який превалує в департаментах.

Перед тим як уряд опублікує законопроект, зазвичай триває консультаційний процес. Відповідний департамент (міністерство) може опублікувати «зелений» документ з викладенням ідей уряду й проханням до громадян та організацій висловлювати свої думки. Наприклад, [«зелений» документ з енергетичної політики в Ірландії](#) видали в травні 2014 року, і протягом консультаційного процесу подали 1200 пропозицій. До завершення роботи над законопроектом можуть опублікувати Загальну схему законопроекту (*законодавчу пропозицію*), яку часто називають основами законопроекту. Загальна схема за своєю суттю

¹ https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/892409/OPC_drafting_guidance_June_2020-1.pdf

не є чорною версією законопроекту; у Загальній схемі викладають цілі в широкому розумінні, а також пропонують огляд розділів законопроекту.



Діаграма 1. Цикл розгляду законодавства, парламент Ірландії. Створено Бібліотеко-дослідницькою службою парламенту Ірландії

Дозаконодавчі консультації та дослідження

З огляду на провідну роль уряду в законотворчому процесі 2013 року ірландський парламент запровадив дозаконодавче дослідження як вимогу до урядових законопроектів, щоб посилити здатність парламенту до повнішої та ефективнішої участі в законодавчому процесі. Дозаконодавче дослідження — це процес, коли парламент досліджує проекти законів (у випадку Ірландії — Загальну схему законопроектів), складає звіт зі своїми спостереженнями та/або рекомендаціями й подає його міністерству — організатору законопроєкту.

Дозаконодавче дослідження проводять окремі комітети чи об'єднані комітети.

Для цього Регламент парламенту вимагає, щоб, перед тим як представити парламенту загальну схему чи розділ законопроєкту², член уряду або державний міністр спершу має надати їх комітетові, уповноваженому розглядати законопроєкти, опубліковані членом уряду. Постійний комітет може відхилити цю вимогу під час здійснення запиту членом уряду.

Відповідний комітет Ерахтасу може запросити стейкхолдерів узяти участь у засіданнях, щоб обговорити загальну схему чи проєкти розділу законопроєкту. У кінці дозаконодавчого дослідження комітет складає звіт і подає його палатам Ерахтасу. У звіті надають рекомендації до законопроєкту на основі дослідження, проведеного комітетом. Прикладом дозаконодавчого дослідження є дослідження Комітету з питань правосуддя та рівності загальної схеми законопроєкту про інформацію про гендерну нерівність в оплаті праці. Комітет запросив три пред-

² Найкращі практики регулювання в національних парламентах, Європейська парламентська служба досліджень, червень, 2022 рік.

ставницькі організації взяти участь у [публічних слуханнях 21 листопада 2018 року](#). У лютому 2019-го він [опублікував свій звіт](#) з рекомендаціями уряду щодо остаточної версії законопроекту.

Близько 20 % законопроектів уряду проходять повне дозакондавче дослідження. Уряд та служба палат Ерахтасу погодили протокол дозакондавчого дослідження в жовтні 2014 року. Протокол вимагає від департаментів призначити координатора дозакондавчого дослідження: він повідомлятиме комітетам Ерахтасу про загальні схеми, які очікуються до публікації. Протокол установлює, що об'єднані комітети мають вісім тижнів на підготовку відповіді від моменту надсилання їм загальної схеми. Загалом дозакондавче дослідження комітетів Ерахтасу відбувається так (хоча різні комітети Ерахтасу можуть і мають працювати по-різному):

- міністр публікує та надсилає загальну схему відповідному комітету Ерахтасу;
- комітет ухвалює рішення про потребу провести дозакондавче дослідження. Вирішивши провести дозакондавче дослідження, комітет:
 - ✓ зазвичай звертається по надання пропозицій за допомогою або відкритої процедури прийому, або цільових дзвінків;
 - ✓ зазвичай звертається по підтримку в проведенні дослідження до Бібліотеко-дослідницької служби Ерахтасу;
 - ✓ може проводити публічні слухання з представниками департаменту, стейкхолдерами та/або експертами;
 - ✓ проводить засідання, щоб обговорити питання, які виникають під час дослідження проектного законодавства;
 - ✓ публікує свою оцінку загальної схеми й надсилає її міністру.

Ірландський парламент за останні роки розробив деякі кроки з оцінки впливу, щоб поліпшити доказову базу процесу ухвалення рішень³. Ця робота з оцінки впливу, однак, не є єдиним видом діяльності; натомість це неодмінна частина політичних брифінгів, які готує служба парламенту стосовно (вибраних) законодавчих пропозицій.

З одного боку, служба досліджень вивчає урядові законопроекти, подані на розгляд парламенту, і після цього скликає політичні брифінги на підтримку слухань у комітеті. Ці політичні брифінги охоплюють перегляд попередньої оцінки впливу, підготовленої урядом. З другого боку, служба досліджень готує політичний аналіз особистих законопроектів членів парламенту (ОЗЧП). Вона може втручатися або на дуже ранній стадії, після внесення початкової пропозиції, щоб повідомити про розробку проекту закону, або на пізніших стадіях процесу, коли ОЗЧП ухвалить парламент.

Унаслідок парламентської реформи ірландський парламент пережив різкий стрибок кількості законопроектів. Середня кількість поданих із 2011 року законопроектів становить 100 проти приблизно 30, поданих до реформи. Згідно з парламентським Регламентом (Правилами внутрішнього розпорядку⁴), ці законопроекти повинні пройти детальне дослідження «з політичного, юридичного та фінансового поглядів». Стрімке збільшення ОЗЧП спонукало систематизувати підхід до дослідження. Служба досліджень та комітети спільно розробили стратегічну концепцію дозаконодавчого дослідження парламентських законопроектів.

³ Найкращі практики регулювання в національних парламентах, Європейська парламентська служба досліджень, червень, 2022 рік.

⁴ https://data.oireachtas.ie/ie/oireachtas/parliamentaryBusiness/standingOrders/dail/2022/2022-05-26_consolidated-dail-eireann-standing-orders-may-2022_en.pdf

Політичний аналіз, проведений у межах концепції дослідження, торкнувся низки елементів, зокрема економічних, соціальних, екологічних та правових наслідків; альтернативних рішень і непередбачуваних наслідків. Крім того, він повинен містити оцінку витрат на правозастосування чи забезпечення дотримання законодавчих вимог. Ці пояснення за підсумками брифінгів зараз складають у звичному порядку, хоча вони, очевидно, і не відображають усіх пропозицій, а їхній фокус досі на політичному аналізі, а не на оцінці впливу. Служба досліджень ірландського парламенту підготувала до 40 політичних аналізів щодо поданих ОЗЧП з 2017 року й приблизно таку саму кількість дозакондавчих досліджень на ранній стадії. Ці цифри свідчать про те, що оцінка особистих законопроектів членів парламенту набирає обертів в ірландському парламенті, хоча аналіз урядових пропозицій досі превалює. ОЗЧП, який підлягає розгляду, має схвалити Постійний комітет.

Що стосується оцінки витрат, комітети отримують також аналітичну підтримку від парламентського Бюджетного управління — незалежної експертної служби, створеної 2017 року, — за рекомендацією ОЕСР. У межах місії надавати комітетам фінансовий та економічний аналіз і консультації, одне з основних завдань управління — консультувати палати Ерахтасу стосовно «фінансових наслідків пропозицій, що впливають на державні фінанси». Загалом Бюджетне управління здійснює попереднє дослідження всіх бюджетних питань. Роботу з оцінки наслідків Ерахтасу не надсилають уряду. Оскільки, відповідно до ірландської конституції, усі члени уряду є також членами парламенту, то всі міністри отримують інформаційні записки автоматично.

Управління з питань законопроєктів

Управління з питань законопроєктів діє під егідою палат Ерахтасу й надає підтримку виконавчому секретаріату, який відповідає за просування законопроєкту через усі стадії законодавчого процесу. Управління має спеціальну експертну кваліфікацію в наданні допомоги спікеру (Ceann Comhairle) та голові комітету в забезпеченні належного виконання всіх вимог Правил внутрішнього розпорядку на всіх стадіях проходження законопроєкту через парламент. Ця діяльність передбачає детальне календарне планування законопроєкту в контексті надзвичайно насиченої (завжди) законодавчої діяльності парламенту й загальне ефективне управління супроводом законопроєкту та його законодавчих вимог на кожній стадії. Діяльність охоплює такі елементи, як вичитування й програмне забезпечення для друку аж до остаточної підготовки екземпляра на веленовому папері нового закону, готового до президентського підпису.

Стадії законопроєкту

Законодавчий процес полягає в перетворенні політичного зобов'язання чи рішення на закон Ерахтасу. Щойно законопроєкт написали й подали, він проходить прогресивну процедуру доопрацювання, внесення змін і доповнень, весь час рухаючись через велику кількість добре визначених і давно усталених стадій, перш ніж він набуде статусу закону.

Законопроєкт повинен пройти п'ять стадій у Дойлі та Сенаті, перш ніж його ухвалить. Стадії проходження детально прописані в [Правилах внутрішнього розпорядку нижньої палати та Сенату](#).

Перша стадія — ініціювання законопроекту.

Загалом законопроекти можуть ініціювати або в нижній палаті, або в Сенаті. Проте законопроекти, що стосуються грошей і змін до конституції, мають ініціювати в нижній палаті, тоді як особисті законопроекти можна ініціювати лише в Сенаті.

Є два способи, у які ЧП можуть ініціювати законопроект. Загалом член уряду може представити законопроект, тоді як член Ерахтасу повинен подати заяву на внесення законопроекту. Законопроект, внесений депутатом від опозиції, відомий як особистий законопроект члена парламенту, і дебати щодо нього повинні відбуватися протягом часу, відведеного на розгляд у приватному порядку.

У нижній палаті члени уряду можуть представляти законопроекти. Інші депутати також можуть представляти законопроекти, але вони повинні робити це в групі, що складається із семи чи більше депутатів, водночас кожна група може представляти лише один законопроект за раз.

Друга стадія — обговорення загальних принципів законопроекту.

Членам парламенту виділяють обмежену кількість часу для виступу стосовно опису закону, який виникне із законопроекту. Вони можуть також запропонувати інші положення, які вони хотіли б додати до законопроекту. У кінці другої стадії палата може погодитись або не погодитись дати дозвіл на перехід законопроекту до стадії розгляду в комітетах. ЧП може закликати до розподілу на групи, вигукнувши: «Vótáil!» («Голосування!»).

Третя стадія — розгляд законопроекту в комітеті.

Законопроект перевіряють розділ за розділом і вносять у нього поправки. Стадія розгляду в комітеті — це детальне вивчення кожного розділу законопроекту й можливість для членів уряду та опозиції внести зміни до тексту. Стадія розгляду в комітеті в нижній палаті зазвичай проходить у вибраному комітеті.

Одразу після узгодження кожного розділу законопроект вносять у список переходу до стадії обговорення.

Перед стадією розгляду в комітеті ЧП, які бажають змінити законопроект, можуть викласти свої поправки, після чого список поправок опублікують. Протягом стадії обговорення в комітеті до членів парламенту звертаються з проханням рухатися по кожній поправці та обговорювати її з міністром. Кількість виступів ЧП щодо поправки необмежена, а отже, стадія обговорення в комітеті може бути тривалою. Далі міністр повідомляє, чи приймає він цю поправку. ЧП, котрий не погоджується з рішенням міністра щодо поправки, може закликати до розподілу на групи, вигукнувши: «Vótáil!».

Четверта стадія — обговорення законопроекту.

На четвертій стадії розглядають поправки, що виникли під час розгляду в комітеті. Стадія обговорення є останньою можливістю внести зміни до тексту законопроекту. Члени парламенту можуть не пропонувати жодних нових змін, а лише зміни, котрі виникають на стадії розгляду в комітеті. На відміну від стадії розгляду в комітеті, ЧП можуть виступати лише двічі стосовно кожної поправки, і другий виступ має обмеження дві хвилини.

Після того як усі поправки обговорять, законопроект надходить до останнього розгляду. П'ята стадія може бути запланованою.

вана на наступний день, але зазвичай починається одразу після четвертої.

Якщо уряд бажає внести нові зміни на стадії обговорення, він може зробити це, повернувши законопроект на повторний розгляд. По суті, цей крок повертає законопроект до стадії обговорення в комітеті окремої поправки.

П'ята стадія — ухвалення законопроекту.

Палата ухвалює законопроект. П'ята стадія часто йде безпосередньо після стадії обговорення. Жодних поправок вносити не можна, і зазвичай ґрунтовних обговорень законопроекту немає. Натомість ЧП роблять короткі промови стосовно того, наскільки ефективним законом буде законопроект.

Парламентський нагляд

Ірландський парламент має велику кількість інструментів для проведення досліджень і нагляду за політикою та діяльністю уряду. Основний інструмент — вимоги проводити моніторинг та надавати звітність, тобто уряд надає інформацію про свою діяльність парламенту. Парламент моніторить її і може виявити недоопрацювання. Щоб виконувати цю функцію, парламент використовує різні засоби, зокрема слухання в комітетах та запити, усні й письмові запитання та дебати, підтвердження призначень і вотуми недовіри, догани й імпічмент.

Запитання члену уряду, що призначені для першочергового розгляду, чи відповіді на які надають в офіційному звіті про дебати, чи інші запитання, треба подавати спікеру в письмовій формі. Термін надання відповідей становить три дні для письмових і чотири дні для усних запитань. На розсуд спікера запитання, що стосуються справ невідкладної публічної важливості,

треба ставити з попередженням за коротший термін. Будь-яке запитання, що випливає з відповіді на запитання, може стати предметом дебатів, якщо ЧП подає відповідне клопотання. Запитання, адресовані члену уряду, повинні стосуватися державних справ, пов'язаних з його департаментом, або адміністративних справ, за які він офіційно відповідає. Мета кожного запитання — отримати інформацію або з'ясувати фактичні чи політичні обставини. Запитання мають бути якомога коротшими.

Час, відведений на запитання, крім першочергових, не може перевищувати однієї години п'ятнадцять хвилин у вівторок і середу та п'ятдесят хвилин у четвер, а час, відведений на запитання, що належать до першочергових, не може перевищувати тридцять хвилин. Запитання, адресовані прем'єр-міністру, можна ставити лише у вівторок та середу, їх треба зазначати в порядку денному перед іншими запитаннями. Час, відведений на такі запитання, не може перевищувати сорок п'ять хвилин кожного дня. Будь-яке запитання до прем'єр-міністра, яке з'являється в порядку денному у вівторок та яке не було вирішене, переноситься до порядку денного наступного дня.

Запитання для усної відповіді, адресовані іншим членам уряду, ставлять у порядку, ухваленому парламентом. Ці запитання можуть бути двох категорій: 1) запитання, послідовність яких визначають жеребкуванням; 2) запитання, визначені як першочергові. Міністри відповідають на запитання, що стосуються сфери їхньої відповідальності, у порядку ротації, зазвичай один міністр на день. Речникам від опозиції в цій сфері відповідальності віддають перевагу в першочергових запитаннях до цього міністра протягом тридцяти хвилин перед іншими запитаннями до цього міністра. Письмову відповідь на кожне запитання

надає ЧП, який його поставив, водночас відповідь також відображають в офіційному звіті про дебати. Додаткові запитання можна поставити лише для подальшого з'ясування запитованої інформації. Вони можуть бути предметом рішення спікера як щодо відповідності, так і щодо кількості, але не можуть групуватися для цілей відповіді.

Постзаконодавче дослідження

Із червня 2016 року Регламент парламенту вимагає, щоб міністр, який відповідає за виконання закону, проводив ретроспективну оцінку його функціонування протягом року й надав звіт вибраному комітету⁵.

⁵ https://data.oireachtas.ie/ie/oireachtas/parliamentaryBusiness/standingOrders/dail/2022/2022-05-26_consolidated-dail-eireann-standing-orders-may-2022_en.pdf

3.2. Грузія

Огляд

Парламент Грузії — однокамерна палата, яку обирають раз на чотири роки і яка складається зі 150 депутатів: з них 77 обирають за пропорційною системою і 73 — за мажоритарною системою голосування. Парламент має повноваження ухвалювати конституційні закони, основні закони та постанови. Парламент відповідає також за ратифікацію міжнародних угод і договорів, зокрема тих, що потребують внесення змін до національного законодавства з метою надання чинності взятим зобов'язанням.

Уряд, член парламенту, парламентська фракція, парламентський комітет, вищі представницькі органи Автономних республік Абхазія та Аджарія та не менше як 25 000 виборців мають право ініціювати законопроект. Закон ухвалюють у разі його підтримки більшістю присутніх членів парламенту, але не менше як 1/3 загальної кількості членів парламенту.

Як розробляють закони в Грузії

Законотворчий процес починається з розроблення та подання через офіційні електронні джерела законопроектів парламенту суб'єктом, якому надане право законодавчої ініціативи. Згідно з Конституцією та новою постановою уряду, у Грузії є три планові документи на політичному рівні:

- програма уряду;
- річний план роботи уряду;
- **законодавчий план уряду.**

Стаття 100 парламентського Регламенту⁶ вимагає, щоб уряд Грузії готував та подавав парламенту двічі на рік короткострокові законодавчі плани, по одному на парламентську сесію. Короткостроковий законотворчий план законодавчої діяльності на весняну сесію треба подавати не пізніше ніж до 31 січня, а план на осінню сесію — не пізніше ніж до 31 серпня.

Законодавчу ініціативу уряду, яку не внесли до законодавчого плану, має супроводжувати пояснення, чому законодавчий акт не внесли до плану. Якщо уряд Грузії, чи орган виконавчої гілки, чи юридична особа публічного права, яка перебуває під наглядом державного органу, є автором законопроекту, останній не може бути ініційований ЧП, фракцією чи комітетом.

На рівні виконавчої гілки влади діє законодавче планування та механізм координації в Офісі парламентського секретаря Грузії, що їх регулює закон № 246/2004⁷. Парламентський секретар уряду Грузії є повноправним представником уряду Грузії в парламенті. Парламентський секретар уряду відповідає за координацію діяльності міністерств у сфері розробки проєктів законів, а також за подання урядових законопроєктів на розгляд до парламентських комітетів та на пленарні засідання. Адміністрація уряду створила спеціальний *Департамент зі зв'язків з парламентом та президентом*⁸, щоб підтримувати функціонування парламентського секретаря.

Парламентський секретар уряду подає пропозиції до уряду Грузії для вдосконалення національної законодавчої бази, а також:

⁶ <https://matsne.gov.ge/en/document/view/4401423?publication=27>

⁷ <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/33244?publication=4>

⁸ <https://www.gov.ge/parlamentthan-da-prezidentthan-urthierthobis-departamenti>

- відвідує сесії Бюро парламенту Грузії та уряду Грузії;
- бере участь в обговореннях законопроектів та інших питань у комітетах, фракціях і пленарних засіданнях парламенту Грузії;
- організовує інші відносини між урядом Грузії та парламентом, передбачені Конституцією Грузії, забезпечує подання законодавчих актів уряду для публікації;
- з дозволу уряду надсилає запити на законопроекти та інші питання, подані до парламенту Грузії згідно із законодавчою ініціативою уряду Грузії; координує діяльність парламентських секретарів міністерств (одного із заступників міністрів) у сфері проектування законів;
- наглядає за плануванням та керує підготовкою проектів законів міністерствами, виконанням плану підготовки законопроектів;
- у випадках, передбачених грузинським законодавством та згідно із затвердженою процедурою, подає зауваження уряду Грузії стосовно законопроекту на розгляд парламенту.

Парламентський секретар міністерства організовує планування діяльності міністерства у сфері підготовки законопроектів і забезпечує щорічне подання переліку законопроектів парламентському секретареві уряду Грузії. За потреби парламентський секретар міністерства подає пропозиції щодо створення відповідної комісії з метою підготовки, розгляду чи узгодження окремих законопроектів.

Законопроектна діяльність

Закон про нормативні акти⁹ (2009) визначає типи та ієрархію нормативних актів, рейтинг міжнародних договорів та угод у системі нормативних актів і загальні правила розробки, ухвалення, публікування, дії, реєстрування й систематизації нормативних актів. «Законодавчі» нормативні акти містять:

- конституцію;
- конституційні закони;
- основні закони;
- закони;
- укази президента, які можна видавати лише в надзвичайних ситуаціях.

Законодавство передбачає, що проєкт нормативного акта має супроводжувати пояснювальна записка, яка пояснює ціль та передісторію законодавчого акта. До законопроекту також додають такі документи:

- проєкт закону про внесення змін до інших законодавчих актів, який є результатом ухвалення законопроекту чи який визначає відповідальність за порушення норм, встановлених нормативним актом;
- висновок незалежного експерта, якщо є;
- висновок лобіста, якщо є, зареєстрований у відповідному органі, як передбачено законодавством.

⁹ <https://matsne.gov.ge/en/document/download/90052/12/en/pdf#:~:text=A%20normative%20act%20is%20a,or%20temporary%20and%20multiple%20application.>

Стадії законопроекту

Усі законопроекти повинні пройти такі стадії в парламенті:

1. Після реєстрації в Організаційному департаменті законопроект скеровують до **Юридичного департаменту й Бюджетного управління на ознайомлення та отримання висновку.**

2. Організаційний департамент надсилає законопроект і відповідні висновки Бюджетного управління та Юридичного департаменту до Постійного бюро.

3. Бюро ухвалює рішення про процес перевірки й надсилає законопроект провідному **комітету**, іншим парламентським комітетам, фракціям, Юридичному департаменту та уряду Грузії (УГ).

4. Провідний комітет розглядає законопроект упродовж терміну, встановленого Регламентом (від трьох днів до трьох тижнів з дати ухвалення рішення Бюро).

5. Після вивчення законопроекту провідними чи іншими комітетами проект законодавчого акта з відповідними висновками надсилають до Бюро, щоб його внести до порядку денного найближчої пленарної сесії.

6. Одразу після ухвалення законопроекту в **першому читанні** проект надсилають провідному комітету, щоб внести в нього зауваження чи примітки, надані під час першого читання.

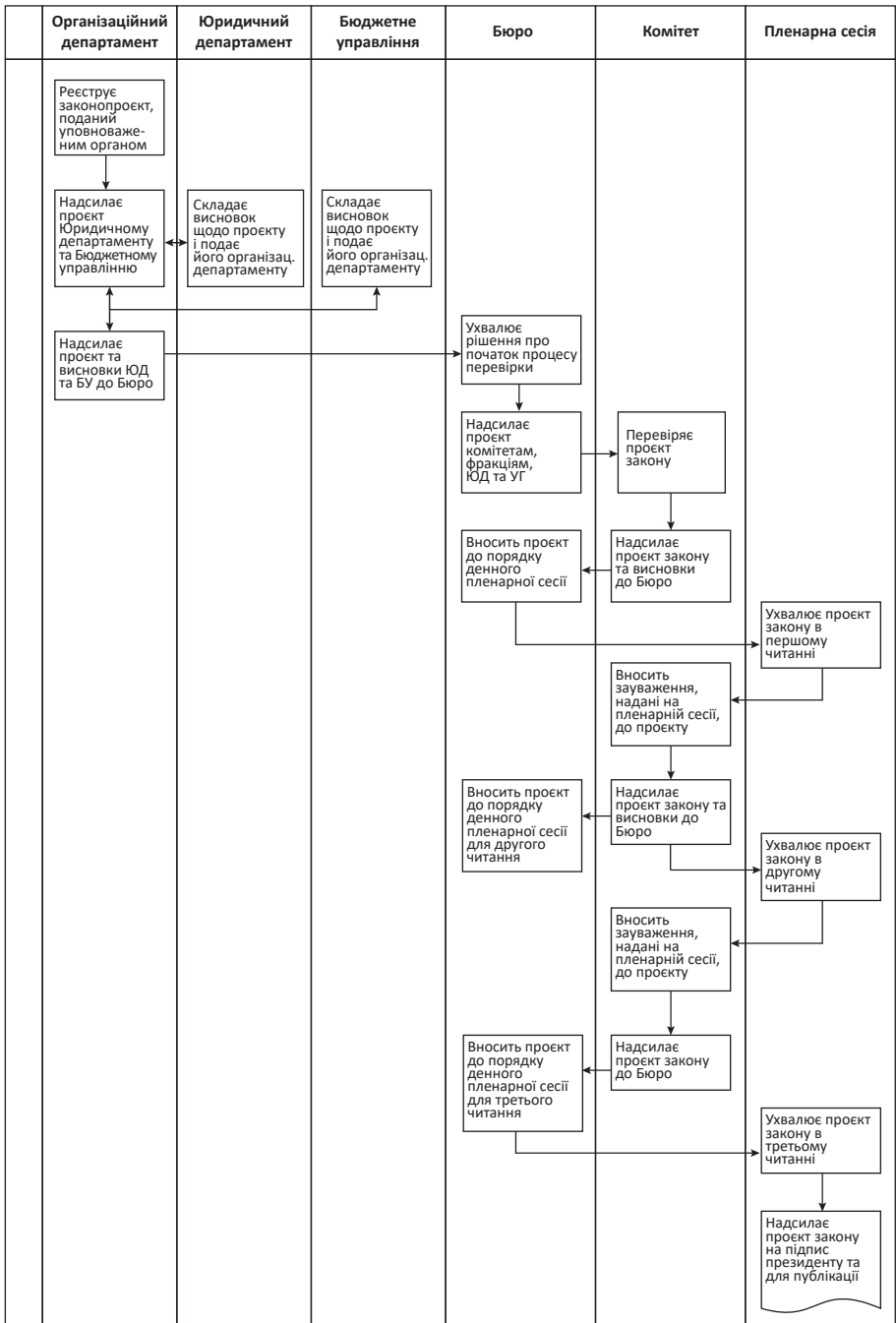
7. Упродовж двох тижнів з дати першого читання провідний комітет детально розглядає законопроект і подає його та відповідні висновки до нього до Бюро, щоб внести проект до порядку денного найближчої пленарної сесії.

8. Після **другого читання** законопроект надсилають провідному комітету, щоб підготувати його до третього читання.

9. Протягом п'яти днів з дати другого читання провідний комітет вносить будь-які зауваження до законопроекту й надсилає його до Бюро, щоб внести проєкт до порядку денного найближчої пленарної сесії.

10. Після перевірки законопроекту на **третьому читанні** ухвалюють остаточну відредаговану версію законопроекту.

Уряд Грузії уповноважений вимагати позачергового розгляду законопроекту, що передбачає **пришвидшений законотворчий процес**, коли законопроект перевіряють у всіх трьох читаннях протягом одного тижня пленарної сесії парламенту. Бюро також уповноважене ухвалювати рішення, яке дозволяє перевіряти та ухвалювати законопроект у більш ніж одному читанні протягом одного дня пленарної сесії. Як і в багатьох інших країнах, згідно з грузинським законодавством, усі законопроекти, які спричиняють збільшення видатків національного бюджету, зменшення надходжень до державного бюджету чи прийняття додаткових фінансових зобов'язань державою, можна ухвалювати лише за згодою уряду.



Діаграма 2. Процедура законотворчості, парламент Грузії

Альтернативний законопроект

Суб'єкти, які мають право законодавчої ініціативи, можуть подавати альтернативний законопроект упродовж ухвалення рішення про початок процедури розгляду основного законопроекту Парламентським бюро та слуханням законопроекту комітетом у першому читанні. Альтернативний законопроект подають до Парламентського бюро, а останнє передає його на розгляд до Провідного комітету, який працює над основним законопроектом. Альтернативний законопроект обговорюють на засіданні провідного комітету одночасно з основним законопроектом.

Альтернативний законопроект повинен суттєво відрізнитися від основного проекту закону. Провідний комітет, зі згоди ініціатора альтернативного законопроекту, ухвалює рішення про представлення єдиної версії на першому слуханні. Якщо згоди не досягнуто, основний та альтернативний законопроекти треба представити на першому слуханні на пленарному засіданні парламенту. Парламент своїм указом ухвалює або відхиляє один з проєктів як базу для обговорення.

Альтернативна пропозиція

Альтернативну пропозицію можна подавати стосовно деяких норм законопроекту. Право подавати альтернативну пропозицію мають комітет, фракція та ЧП. Альтернативну пропозицію стосовно деяких норм законопроекту подають письмово до 18:00 у день, що передує розгляду законопроекту комітетом у другому читанні. Альтернативну пропозицію подають провідному комітету та Організаційному департаменту персоналу парламенту. Альтернативну пропозицію стосовно законопроекту вважають ухваленою, якщо її затвердив доповідач. Якщо доповідач не погоджується з альтернативною пропозицією, провідний комітет або пленарне засідання парламенту ухвалює

рішення про прийняття чи відхилення альтернативної пропозиції щодо кожної норми проекту закону. Якщо провідний комітет відхиляє альтернативну пропозицію, то її подають до Бюро парламенту одночасно з висновком провідного комітету.

Грузія має офіційний публічний орган, який публікує всі закони, — Законодавчий вісник Грузії (при Міністерстві юстиції). Нині всі нормативні акти Грузії публікують на сторінці <https://matsne.gov.ge/>. Це унікальна база даних для ознайомлення з усіма грузинськими законами та підзаконними актами (безплатна). У Грузії вважається, що нормативні акти Грузії набирають чинності лише після їхнього опублікування на офіційній вебсторінці.

Парламентський нагляд

Грузія стала ініціатором розширення парламентської участі в законодавчому циклі. Конституційна реформа (2017) та новий парламентський Регламент (2018) додатково посилили парламентські законодавчі й наглядові функції в Грузії. Зокрема, Конституція надала повноваження постійним комітетам парламенту наглядати за діяльністю органів, підзвітних уряду та парламенту (Конституція Грузії, ст. 41). Новий парламентський Регламент прояснив механізми нагляду, а також правила, що стосуються призначення посадових осіб для управління незалежними та регуляторними установами в Грузії. Зміни до парламентського Регламенту, ухвалені 2018 року, зумовили значну кількість інновацій, які рухають грузинський парламент до повного циклу участі. Ці інновації містять:

- Розширені інструменти законодавчого дослідження. Зміни в законі, що визначають вимоги до законодавчих актів, які подає уряд парламенту, здебільшого вимагають включення оцінок регуляторного впливу з визначенням парла-

ментських інструментів не лише для дослідження перед ухваленням законодавчого акта, а й для бази для постзаконодавчого дослідження.

- Постзаконодавче дослідження, міністерська година, тематичні та дослідницькі групи є нововведеннями, запровадженими новим Регламентом (ст. 38, 153, 155).
- Розширені інструменти нагляду, зокрема щорічна звітність прем'єр-міністра перед парламентом з наступними парламентськими дебатами й можливим виставленням на голосування, регулярні секторальні звіти перед парламентом і щонайменше один візит міністрів до парламенту.
- Створення постійної аудиторської робочої групи в Бюджетно-фінансовому управлінні, що відповідає за перевірку, оцінення та надання рекомендацій стосовно річних і спеціальних звітів Державного аудиторського управління (ДАУ).
- Пояснення та спрощення процесів створення слідчих комітетів і вотумів недовіри в уряді.

Грузинське законодавство визначає кілька форм парламентського нагляду за урядом. Чинний Регламент запровадив процедуру міністерської години, яка стосується обов'язку окремих членів уряду представляти пленарному засіданню парламенту звіт про виконання урядової програми щонайменше раз на рік. Графік повинен забезпечити, щоб була виділена принаймні одна міністерська година раз на два тижні протягом пленарних засідань (крім тижня, коли слухається річний звіт прем'єр-міністра). Сесія запитань та відповідей, а також дебати відбуваються після представлення звіту. Водночас членам парламенту не надано можливості порушувати поточні й важливі питання.

Час запитань є одним з найпоширеніших інструментів парламентського нагляду. Це регулярна частина порядку денного грузинського парламенту, яка присвячується питанням уряду та відповідям на них. Регламент вимагає, щоб питання були сформульовані письмово, однак деяких посадових осіб просять відповідати усно. Регламент також встановлює правила ретроспективного оцінення законодавства. Комітети уповноважені проводити ретроспективне оцінення законодавства в межах сфери своєї компетенції.

3.3. Латвія

Огляд

Парламент Латвії (Сейм) є однопалатним парламентом, що складається зі 100 членів. Їх обирають за пропорційною системою з розподілом місць серед політичних партій, які отримали не менше як 5 % голосів виборців. Це єдиний публічний орган у Латвії з правом ухвалювати закони. Законопроекти до Сейму можуть подавати президент Латвії, Кабінет міністрів, комітети Сейму, щонайменше п'ять ЧП і, згідно з процедурою та в межах, передбачених Конституцією, щонайменше одна десята електорату¹⁰.

Як розробляють закони в Латвії

Цілі національного розвитку Латвії викладені в таких політичних документах: Стратегія сталого розвитку Латвії до 2030 року (Латвія-2030, ухвалена парламентом), План національного розвитку Латвії на 2021–2027 роки (ПНР-2027¹¹), а також у документах виконання планів національного розвитку стосовно ЄС. Якщо міністр ухвалює рішення про потребу нового закону, щоб досягнути однієї із цілей та реалізувати стратегію, міністерство починає розробляти новий закон. Принцип прив'язки планування розвитку до розробки законів та підзаконних актів визначений у законі про систему планування розвитку¹². Отже, планування стратегії здійснюється до ухвалення закону чи підзаконного акта, водночас документи планування розвитку беруть до уваги під час розроблення законів і підзаконних актів.

¹⁰ https://www.saeima.lv/en/legislative-process/procedure-for-adopting-laws_1

¹¹ ПНР-2027 <https://pkc.gov.lv/en/node/573>

¹² <https://likumi.lv/ta/en/en/id/175748>

Регламент парламенту вимагає від прем'єр-міністра подання до Сейму щорічного письмового звіту про діяльність уряду та **плани діяльності на майбутній період** не пізніше як 1 березня¹³. Звіт обговорюють упродовж пленарного засідання. Парламент проводить голосування щодо ухвалення звіту прем'єр-міністра.

Уряд не готує законодавчої програми, як в інших країнах. Натомість розробляє План дій уряду згідно з Програмою уряду (як представляють під час отримання вотуму довіри в парламенті) та програмами національного розвитку (наприклад, Латвія-2030). Кожне міністерство має річний план роботи, котрий містить законотворчу діяльність. Упродовж п'яти робочих днів після висловлення Сеймом довіри новому уряду лінійне міністерство подає до Державної канцелярії інформацію про проекти законодавчих актів, які подав попередній міністр і просування яких застаріле¹⁴.

Під час подання законопроєкту на розгляд до Кабінету міністрів готують звіт про початкову оцінку впливу запропонованого акта, який додають до законопроєкту. Оцінка регуляторного впливу (ОРВ) обов'язкова для всіх законопроєктів і повинна бути підготовлена на ранній стадії розроблення стратегії та пройти публічне обговорення разом із законопроєктом. Законопроєкт уперше перевіряють на засіданні Державних секретарів лінійних міністерств. Обов'язки лінійних міністерств передбачають організацію консультацій з відповідними стейкхолдерами та громадськими організаціями, відкритими для дискусій стосовно нового законопроєкту та збо-

¹³ Ст. 118 Регламенту парламенту <https://www.saeima.lv/en/legislative-process/rules-of-procedure>

¹⁴ Регламент Кабінету міністрів <https://www.mk.gov.lv/en/media/1090/download>

ру пропозицій щодо його вдосконалення. Усі законопроекти подають до Державної канцелярії тільки в електронній формі. Для документообігу між лінійними міністерствами та Державною канцелярією використовують спеціальну інформаційну систему (система DAUKS).

Проектування законодавчих актів

Розроблення законопроектів перебуває в компетенції секторних міністерств. Міністерство юстиції Латвії розробило Посібник з проектування законодавчих актів. Посібник надає розуміння процесу розроблення, описує законодавчі техніки, вимоги до змісту й формату, які треба застосовувати під час проектування законодавчих актів, зокрема:

- організація роботи з розроблення проєктів законодавчих актів (наприклад, визначення завдань та оцінення проблем; аналіз чинної законодавчої бази й судової практики, прагнення синергії з документами національної політики під час розроблення регуляторних актів, використання досвіду інших країн, забезпечення участі громадськості, попереднє оцінення впливу, самооцінення якості проєкту нормативного акта тощо);
- загальні принципи розроблення проєктів підзаконних актів (дублювання правових норм, використання загальних положень);
- розроблення законопроектів (базові принципи розроблення законопроектів, поділ закону на статті й внутрішній поділ статті, додатки до законодавчого акта, назва, необхідність, ціль та обсяг дії закону, посилання на інші законодавчі акти й внутрішні посилання, посилання на директиви Європейського Союзу, поправки до закону, скасування та введення в дію закону);

- питання формулювання й термінології;
- вимоги до формату тощо.

Єдиний портал для розроблення та узгодження проєктів законодавчих актів (надалі — Портал ТАР) — державна інформаційна система, яку використовують для забезпечення роботи уряду, інформування громадськості та участі в проєктуванні законодавчих актів. Розробка проєктів законодавчих актів, участь громадськості, узгодження, затвердження проєктів, надсилання їх для публікації та передання до Національного архіву Латвії, а також поширення й контроль завдань забезпечується на Порталі ТАР.

Портал ТАР допомагає законотворцям виконувати їхні щоденні завдання радше завдяки зменшенню витраченого на рутинні завдання часу: копіювання, форматування, передання інформації тощо. Натомість більше часу витрачають на створення та вдосконалення змісту. Робоче середовище порталу забезпечує **зразки проєктування законодавчих актів** та інструменти, які допомагають синхронізувати введення інформації в різних інформаційних середовищах: проєкти, анотації, зверненні й висновку.

Стадії законопроєкту¹⁵

Щоб закон набрав чинності, відповідальний комітет і Сейм мають розглянути його в **трьох читаннях**; у деяких випадках проєкти законів можуть розглядати у двох читаннях. Проєкти законів, визнані як термінові, Сейм може розглядати у двох читаннях. Крім того, державний бюджет, закони про середньостроковий бюджет, поправки до цих законів та закони про підписання міжнародних договорів розглядають у двох читаннях.

¹⁵ <https://www.saeima.lv/en/legislative-process/procedure-for-adopting-laws1>

Уряд подає законопроект та пояснювальну записку до нього до парламенту в електронній формі. Президія (Постійне бюро) подає до Сейму звіт про отримані законопроекти та про свій висновок стосовно їхнього подальшого опрацювання. Парламент ухвалює рішення, чи скеровувати проект закону до комітетів та призначати відповідальний комітет, чи відхилити його.

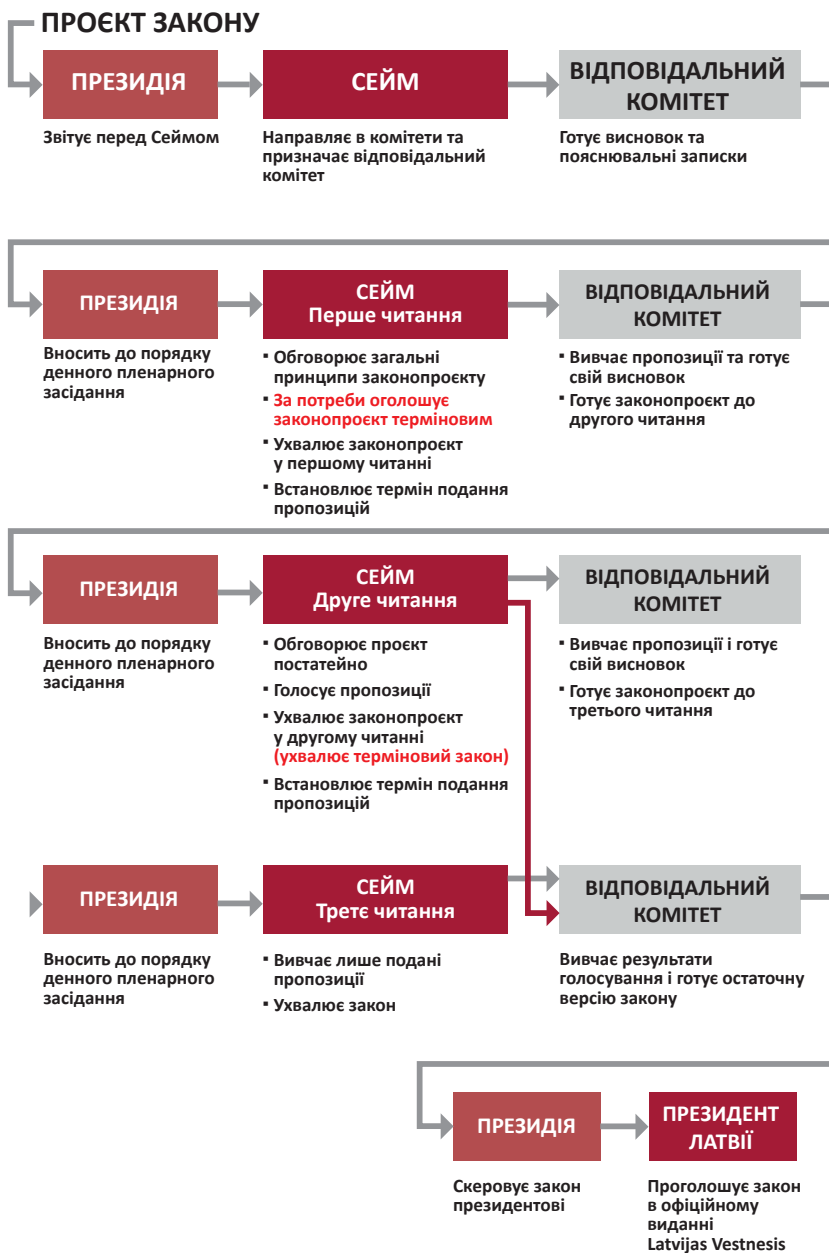
Подані законопроекти надаються членам парламенту щонайменше за сім днів до подання звіту про них Президією Сейму. Якщо законопроект вимагає додаткових бюджетних витрат чи змін у надходженнях до бюджету, до проекту треба додати висновок міністра фінансів.

На **першому читанні** на засіданні комітету та пленарній сесії ЧП розглядають лише концепцію законопроекту, зокрема законопроект загалом без змін у тексті. Не тільки ЧП і відповідні державні органи, а й експерти та представники громадськості беруть участь у засіданнях комітету та обговоренні законопроектів. Проте лише члени відповідного комітету можуть голосувати проект закону.

Під час розгляду проекту закону на пленарному засіданні Сейму ЧП можуть ухвалювати рішення більшістю голосів щонайменше половини присутніх ЧП (не менше як 50 ЧП). Якщо законопроект ухвалено в першому читанні, Сейм встановлює крайній термін, до якого треба подати пропозиції. Термін подання пропозицій не повинен бути меншим за п'ять днів у випадку, якщо законопроект визнано терміновим. Цей термін можна продовжити за рекомендацією комітету Сейму чи на прохання принаймні 10 членів.

Протягом **другого й третього читань** на засіданні комітету та Сейму ЧП проводять дебати щодо пропозицій, поданих стосовно конкретних статей чи їхніх частин. Пропозиції щодо поправок до законопроекту можуть подавати: комітет Сейму, парламентська група, окремі ЧП, а також президент, прем'єр-міністр, заступник прем'єр-міністра, парламентський секретар міністра (уповноважений відповідним міністром) та омбудсмен. Пропозиції, що стосуються законодавчої техніки, кодифікації та відповідності запропонованого тексту чинним законам, подає Юридичний департамент до Сейму. Лише відповідальний комітет може подавати пропозиції стосовно законопроекту пізніше від установленого крайнього терміну. Після перевірки всіх поданих пропозицій ЧП голосують законопроект.

Ухвалений Сеймом закон набирає чинності, лише коли його оприлюднив президент. Закон набирає чинності через 14 днів після його оприлюднення, якщо інше не передбачене в самому законі. У діаграмі 3 наведено ілюстрацію законодавчого процесу в парламенті Латвії.



Діаграма 3. Законодавчий процес у парламенті Латвії

Якщо законопроект повернули Сейму на повторний розгляд, парламент, без проведення дебатів, скеровує обґрунтовані президентом заперечення до відповідального комітету та ухвалює рішення про крайній термін подання пропозицій і повторного розгляду законопроекту. Сейм повторно розглядає законопроект згідно з процедурою розгляду законопроектів у третьому читанні. Протягом повторного розгляду парламент розглядає лише президентські заперечення й пропозиції стосовно його заперечень.

Якщо Сейм не менше двома третинами голосів визначає, що законопроект є терміновим, і закон ухвалюють у двох читаннях, президент може не звертатися щодо проведення повторного розгляду, а ухвалений закон проголошують не пізніше ніж упродовж трьох днів після того, як його отримав президент.

Якщо законопроект подає президент, комітет Сейму чи не менше ніж п'ять ЧП, то відповідальний комітет складає пояснювальну записку з відповідями подавача на такі запитання:

1. Яка ціль закону?
2. Який потенційний вплив закону на розвиток суспільства та економіки країни?
3. Який потенційний вплив закону на державний та муніципальний бюджети?
4. Який потенційний вплив закону на систему чинних законодавчих норм?
5. Як закон відповідає міжнародним зобов'язанням, узятих на себе Латвією?
6. З якими експертами проводили консультації під час підготовки законопроекту?
7. Як забезпечать виконання закону?

Парламентський нагляд

Нагляд є однією з ключових функцій парламенту Латвії. Раз на рік прем'єр-міністр звітує про діяльність уряду й заплановану роботу на пленарному засіданні. У Сеймі також проводять щорічні зовнішньополітичні дебати.

Комітети мають право вимагати від деяких міністрів надати інформацію та пояснення, необхідні для роботи комітетів, а також право запросити відповідальних представників відповідних міністерств на їхні засідання для додаткових пояснень (ст. 25 Конституції). Далі парламентські комітети надають рекомендації стосовно оптимізації роботи виконавчої гілки влади.

Запитання

Принаймні п'ять парламентарів спільно можуть подавати запитання прем'єр-міністру, заступнику прем'єр-міністра та голові Банку Латвії щодо питань, що належать до компетенції цих посадових осіб. Відповіді надають у письмовій формі чи особисто на відповідному засіданні Сейму. Запитання мають бути короткими, щоб можна було надати стислі відповіді. Запитання не повинні містити жодних оцінок. Протягом кожної сесії Сейму Президія встановлює час для відповідей на запитання. Час на запитання не може перевищувати одну годину.

Час на відповіді на кожне наступне запитання не може перевищувати дві хвилини. Якщо на парламентській сесії не вдалося отримати відповіді на запитання через брак часу або відсутність усіх подавачів запитань, то відповіді надають письмово впродовж 48 годин після відповідної парламентської сесії. Якщо відповідь не надали через відсутність з поважних причин відповідного посадовця, або якщо не надали письмової відповіді, або якщо відповідь не задовольняє подавачів запитання, подавачі

можуть звернутися з проханням надати відповідь на відповідне запитання в кінці наступного запланованого засідання. Якщо відповіді на запитання не надано впродовж конкретної сесії, їх мають надати в письмовій формі впродовж 48 годин після закриття сесії.

Запити

Парламентські запити належать до інструментів парламентського дослідження. Щонайменше 10 ЧП можуть подати письмові запити членам Кабінету. Протягом засідання Сейму запити треба подавати до Президії, а протягом внутрішньосесійного періоду — до адміністрації Сейму. Запити треба поширити серед ЧП без затримки.

На засіданні Сейму Президія повідомляє про подані запити, зазначаючи, хто подав запит і кому він адресований. Нетерміновий запит скеровують до Парламентського комітету з розгляду запитів. Упродовж двох тижнів Парламентський комітет з розгляду запитів вивчає запит і надає свій висновок Президії. Висновок повинен містити обґрунтування рішення комітету й результати голосування.

Парламентський комітет з розгляду запитів може визнати запит:

- 1) прийнятним;
- 2) частково прийнятним;
- 3) неприйнятним.

Якщо Парламентський комітет з розгляду запитів визнав запит частково прийнятним, він відповідно формулює частину запиту, яку визнав прийнятною. Якщо Парламентський комітет з розгляду запитів визнав запит неприйнятним, він може запро-

понувати, щоб запит сформулювали як запитання. Сейм виносить рішення про прийняття чи відхилення запиту.

Члени Кабінету надають письмову відповідь на запит упродовж семи днів з дати отримання запиту. Відповіді треба поширити серед ЧП і внести до порядку денного наступної сесії Сейму; після цього проводять дебати стосовно запиту.

Латвія не має чіткої програми ретроспективного дослідження законодавства.

3.4. Чехія

Огляд

Чехія — парламентська республіка з багатопартійною системою. Чеський парламент є двопалатним і складається з Палати депутатів (Poslanecká sněmovna) та Сенату (Senát). Парламент налічує 200 депутатів, обраних на чотирирічний термін за пропорційною репрезентаційною системою партійних списків з 5 % прохідним бар'єром. 81 сенатор засідає шість років, водночас раз на два роки третину цієї кількості обирають з одномісних виборчих округів за мажоритарною системою за два раунди.

Чеська програма дій — 2030 — це стратегічний політичний базовий документ, у якому сформульовано національні завдання й цілі до 2030 року. Так звану стратегію стратегій ухвалили 2017 року, вона складається з детальних заходів і стратегій сталого розвитку країни. Усі секторні стратегії, концепції та програми сформулювали відповідно до національної програми дій, щоб забезпечити дотримання стратегічних цілей Чехії до 2030-го. У 2018-му уряд підписав План виконання стратегії Чехії до 2030 року. Щоб виконати документи національної стратегії, уряд розробляє законодавчі пропозиції та підготовчі документи, як-от **«зелений»**¹⁶ та **«білий»**¹⁷ документи, обидва з яких парламент ретельно вивчає.

Як розробляють закони в Чехії

Член парламенту, група ЧП, Сенат, уряд та регіональні зібрання мають право законодавчої ініціативи. Якщо законопроект розроблений групою ЧП, група призначає одного зі своїх чле-

¹⁶ «Зелений» документ зазвичай описує цілі пропозиції та інструменти регулювання.

¹⁷ Ось приклад «білого» документа з оборони https://eda.europa.eu/docs/default-source/documents/whitepaperondefence2011_1.pdf

нів для презентації обґрунтування законопроєкту. Уряд, однак, має право висловлювати свою думку стосовно будь-якого законопроєкту. Якщо уряд не висловлює жодних зауважень щодо законопроєкту протягом тридцяти днів з дати його внесення, вважається, що законопроєкт дістав позитивні відгуки¹⁸. Ґрунтовної роботи над законопроєктом не розпочинають, якщо його не внесли до **законодавчого плану**. Законодавчі акти ЄС переносять до національного законодавства, навіть якщо гармонізоване законодавство не внесли до законодавчого плану.

Щоб уніфікувати процедуру підготовки законопроєктів, міністерства та інші центральні органи державного управління ухвалили Законодавчі правила уряду¹⁹. Ці правила дають пояснення стосовно:

- процедури, яку використовують міністерства та інші державні органи під час розроблення та обговорення законопроєктів;
- скасування законодавчих актів;
- вимог до змісту та формату, що їх застосовують до проєктів законодавства.

Згідно з урядовим Регламентом²⁰, перед тим як подати всі законопроєкти на затвердження уряду, їх подають на отримання висновків усім міністерствам, заступнику прем'єр-міністра (якщо не доручено керувати міністерством), голові Офісу уряду та голові Національного банку Чехії, якщо матеріал стосується його компетенції.

¹⁸ Конституція Чехії https://www.constituteproject.org/constitution/Czech_Republic_2013.pdf?lang=en

¹⁹ https://help.odok.cz/documents/10327/31041/LPV_uplne-zneni.pdf

²⁰ <https://www.vlada.cz/en/jednani-vlady/jednaci-rad-vlady/rules-of-procedure-of-the-government-20989/>

Законопроекти подають на отримання висновків за допомогою електронної бібліотеки eKLEP Офісу уряду. eKLEP надає інформацію щодо всього підготовчого процесу урядових законопроектів, зокрема зауваження, надані міністерствами та іншими відповідними установами. Доступ до бібліотеки відкрили для широкого загалу. Одразу після опублікування законопроекту в eKLEP парламент отримує відповідне повідомлення і має повний доступ до нього.

Автори законопроекту отримують висновки протягом 10 робочих днів, якщо не встановлений довший термін. Усі проекти первинних і вторинних законодавчих актів, підготовлені виконавчою владою, має супроводжувати базова оцінка впливу, водночас повну оцінку регуляторного впливу (ОРВ) проводять стосовно законопроектів, що мають нові й суттєві фактори впливу. ОРВ не є обов'язковою для законодавчих ініціатив ЧП, які представляють приблизно 40 % законів²¹.

Крім того, законопроекти супроводжують пояснювальний звіт, що містить оцінку будь-яких факторів впливу на середньостроковий бюджет, вплив на ділове середовище в Чехії та дотримання законодавства й міжнародних угод, які є обов'язковими для Чехії та законодавства Європейського Союзу. Надаючи пропозиції щодо поправки до чинного законопроекту, автор також надає текст закону чи його частину, до якої заплановано внести зміни, і виділяє всі запропоновані зміни й доповнення.

Законопроект не можна обговорювати на засіданні уряду, якщо Законодавча рада уряду не склала висновок. **Зако-**

²¹ Найкращі регуляторні практики Європейського Союзу, ОЕСР (2019) https://read.oecd-ilibrary.org/governance/better-regulation-practices-across-the-european-union_9002ebf7-en#page1

нодавча рада уряду (ЗРУ) — це консультаційний орган уряду, який наглядає за якістю законопроектів до їхнього подання уряду. ЗРУ складається із 30 членів (зокрема, зовнішніх експертів, які виконують роботу для ЗРУ лише за символічну винагороду). Законодавчий департамент Офісу уряду відповідає за моніторинг правової якості законопроектів у межах міжміністерської процедури надання коментарів і під час подання законопроектів ЗРУ та її робочим комісіям. Вона також складає проєкт **Плану та прогнозу законодавчої роботи уряду**. Станом на 1 квітня 2016 року в ЗРУ створено дев'ять робочих комісій згідно зі ст. 2 (е) та ст. 5 (2) поправок до статуту Законодавчої ради уряду:

- Комісія з публічного права I — Комісія з адміністративного права № 1;
- Комісія з публічного права I — Комісія з адміністративного права № 2;
- Комісія з публічного права I — Комісія з адміністративного права № 3;
- Комісія з публічного права II — Фінансове право;
- Комісія з публічного права III — Трудове право та соціальні справи;
- Комісія з публічного права IV — Європейське право;
- Комісія з приватного права;
- Комісія з кримінального права;
- Комісія з оцінки регуляторного впливу.

Сумісність із законодавством ЄС перебуває під наглядом Департаменту сумісності Офісу уряду (див. таблицю 1).

Залучення стейкхолдерів	Оцінка регуляторного впливу		
Стадія розробки			
Уряд сприяє залученню вітчизняних стейкхолдерів до консультаційного процесу Європейської комісії	Ні		
Стадія переговорів			
Участь стейкхолдерів обов'язкова для визначення переговорної позиції щодо директив / постанов ЄС	Ні	ОРВ потрібна для визначення переговорної позиції щодо директив / постанов ЄС	Ні
Консультації повинні бути відкриті для громадськості	Н/З		
Стадія транспозиції			
Стейкхолдерів треба залучати під час транспозиції директив ЄС	Так	ОРВ потрібна під час транспозиції директив ЄС	Так
Застосовуються ті самі вимоги та процеси, що й для вітчизняних законів	Так	Для ОРВ застосовуються ті самі вимоги та процеси, що й для вітчизняних законів	Так
Консультації повинні бути відкриті для громадськості	Ні	ОРВ включає специфічну оцінку положень, що додаються на національному рівні, окрім положень директив ЄС	Так
		ОРВ розрізняє фактори впливу, що впливають з вимог ЄС, та додаткові національні імплементаційні заходи	Так

Таблиця 1. Вимоги до використання ОРВ для законів ЄС, Чехія. Джерело: Дослідження показників регуляторної політики та врядування, 2017 (ОЕСР)

Виконання законодавства ЄС

Установами, що відповідають за виконання законодавства ЄС у Чехії, є профільні міністерства. Координацію, методологічне забезпечення та механізми контролю надає Департамент сумісності при секретаріаті уряду. Департамент моніторить законодавчий вплив пропозицій, наданих для законодавства ЄС, на законодавство Чехії; спрямовує ці пропозиції до профільних міністерств; оцінює сумісність чеського проекту законодавчого

акта із законом ЄС; здійснює адміністрування інформаційною системою наближення законодавства (ISAP²²); вводить повідомлення в базу даних Європейської комісії. Комісія з європейського права при Законодавчій раді чеського уряду, консультативний орган з питань законодавчої роботи уряду, також виконує законодавство ЄС.

Розробка законодавчих актів

Закон про законодавчі правила уряду²³ встановлює вимоги до змісту та формату розробки законодавчих актів. Зокрема, закон вимагає, щоб під час розробки законопроекту він:

- відповідав правовим нормам вищої законодавчої сили та рішенням Конституційного суду, а також став органічною частиною загального правопорядку;
- відповідав міжнародним угодам, які є обов'язковими для Чехії;
- відповідав законодавству Європейського Союзу;
- був чітко викладений і сформульований ясною та зрозумілою мовою і був стилістично бездоганним.

Законодавча схема законопроекту містить:

- базові принципи, які будуть інтегровані в нього, та їхню ціль;
- сферу відносин, яку ще не регулювали регуляторні акти;
- оцінку чинного законодавства або його відповідної частини, зокрема аналіз фактичної ситуації чи аналіз ситуації у сфері, яку ще не відрегулював закон;
- пропозицію щодо предметного рішення, з якого має бути зрозуміло, що:
 - запропоноване рішення є результатом оцінки;

²² <https://isap.vlada.cz/homepage.nsf/esduvod3>

²³ https://help.odok.cz/documents/10327/31041/LPV_uplne-zneni.pdf

– є альтернативні рішення.

- питання, яке неможливо розв’язати в будь-який інший спосіб, крім законодавчого регулювання;
- спосіб проектування запропонованого предметного рішення в законодавчу систему і т. ін.

Для сприяння і спрямування законотворчого процесу уряд Чехії відкрив спеціалізовану IT-платформу ODok²⁴. Ця інформаційна система дає змогу обмінюватися законодавчими й не-законодавчими документами між міністерствами, іншими центральними органами державного управління, парламенту, президента республіки. Вона також слугує як законодавча довідка, яка надає технічну й професійну допомогу у створенні, обговоренні й затвердженні проєктів законодавчих актів²⁵.

Стадії законопроєкту

Усі законопроєкти подають у Палаті депутатів і поширюють серед усіх ЧП. Якщо законопроєкт подав не уряд, спікер Палати депутатів просить уряд надати свій висновок щодо цього законопроєкту впродовж 30 днів. Протягом 15 днів з дати отримання висновку уряду або протягом 15 днів після закінчення зазначеного вище 30-денного терміну, незалежно від отримання висновку уряду, Бюро рекомендує спікеру Палати депутатів внести запропонований законопроєкт разом з висновком уряду, якщо цей висновок надано вчасно, до порядку денного наступної сесії Палати. Водночас Бюро пропонує, який комітет діятиме як основний і яким ще (якщо є) комітетам треба скерувати законопроєкт, а також вказує доповідача з першого читання законопроєкту. Кожен законопроєкт разом з висновком уряду (за умови, що він поданий вчасно) треба надати всім ЧП

²⁴ <https://help.odok.cz/#>

²⁵ <https://help.odok.cz/katalog-procesu/zakon/uplne-zneni-zakona>

та політичним групам не пізніше ніж за 10 днів до його першого читання в Палаті депутатів.

Перше читання. На початку першого читання сторона, яка подає законопроект, представляє його, а доповідач (ЧП, призначений Постійним комітетом чи спікером парламенту) звертається з доповіддю до планерного засідання. Після загальних парламентських дебатів (які не мають часових обмежень) Палата депутатів може ухвалити рішення повернути законопроект автору на доопрацювання, відхилити його або скерувати до одного чи кількох комітетів на подальше обговорення.

Мета першого читання — надати можливість ЧП ознайомитися зі змістом, ціллю та задумом законопроекту. Ціль надання можливості Палаті депутатів повернути чи відхилити законопроект у першому читанні полягає в тому, що законопроект, який не дістав підтримки Палати депутатів, не повинен проходити всі три читання, перш ніж його буде відхилено. Ще однією ціллю першого читання є надання можливості всім політичним партіям висловити свою позицію щодо законопроекту до продовження обговорень у комітетах чи на пленарному засіданні.

Якщо Палата депутатів не повертає або не відхиляє законопроект у першому читанні, законопроект скеровують на розгляд одному чи кільком комітетам згідно з пропозицією Постійного комітету або спікера Палати депутатів. ЧП може подати альтернативний законопроект. Палата депутатів ухвалює рішення стосовно такого законопроекту без проведення парламентських дебатів. Якщо законопроект уже був скерований комітету на обговорення, його не можна повернути на доопрацювання стороні, яка його подала.

Стадія обговорення в комітеті. Після першого читання парламентські комітети мають 60 днів на обговорення законопроекту, який закріплено за ними. Цей час можна скоротити до 30 днів (за відсутності заперечень) або продовжити на 20 днів зі згоди сторони, що подала проект. Якщо принаймні 2 політичні групи чи 50 депутатів висловлюють заперечення, термін розгляду не скорочують.

У деяких випадках законопроект можуть подати на розгляд більш ніж одному комітету або комітет може ухвалити рішення про обговорення законопроекту з власної ініціативи. Це часто відбувається із законопроектами стосовно оборони (їх обговорюють Комітет з оборони та безпеки, Комітет закордонних справ), а коли законопроект пов'язаний з предметом, що стосується Європейського Союзу, крім призначеного постійного комітету, законопроект розглядає також Комітет європейських справ. ЧП, котрі не є членами Комітету європейських справ, можуть мати лише дорадчу роль на засіданнях; вони можуть висловлювати свою думку стосовно обговорюваних питань і вносити пропозиції, але не можуть голосувати. Комітети можуть скликати спільні засідання з іншими комітетами, призначити спільного доповідача та ухвалювати спільні резолюції, але водночас повинні голосувати окремо. Протягом цієї стадії ЧП можуть подавати пропозиції стосовно законопроекту. У кінці дебатів комітет ухвалює резолюцію, у якій він рекомендує пленарній сесії Палати депутатів прийняти або відхилити законопроект. Меншість членів комітету, що становить не менше як одну п'яту загальної кількості членів комітету, може висловлювати окрему думку.

Друге читання. На початку другого читання законопроект представляє його автор, потім доповідач від комітету виступає

перед пленарним засіданням, після чого (за наявності) виступають співдоповідачі інших комітетів, які надають інформацію щодо обговорення законопроекту в комітеті. Спікер Палати депутатів повинен мати всі висновки всіх відповідних комітетів щодо законопроекту, зокрема висновки з протилежними думками, роздрукованими й наданими всім ЧП не менше ніж за 24 години до другого читання законопроекту. Протягом парламентських дебатів будь-який ЧП може запропонувати внести поправки до законопроекту. Крім того, один ЧП чи група ЧП може запропонувати, щоб Палата депутатів відхилила законопроект, хоча таку пропозицію можна голосувати лише під час третього читання.

Третє читання. Третє читання законопроекту в Палаті депутатів можна розпочати не раніше ніж через 72 години після надіслання всіх запропонованих поправок членам парламенту за підсумками другого читання. Проте Палата депутатів під час детальних дебатів у другому читанні може ухвалити рішення про скорочення цього терміну до 48 годин.

На початку третього читання автор законопроекту знову представляє його, а доповідач звертається з промовою до пленарного засідання. Під час парламентських дебатів у третьому читанні ЧП не можуть вносити будь-які поправки, за винятком пропозицій щодо виправлення законодавчих, технічних, граматичних письмових чи друкованих помилок. ЧП можуть також запропонувати повернути законопроект на повторне друге читання.

Голосування запропонованих поправок та законопроекту загалом координує доповідач згідно із затвердженою процедурою. Доповідач і сторона, що подала законопроект, вира-

жають свою позицію щодо кожної запропонованої поправки та законопроекту загалом (схвальна, негативна чи нейтральна позиція). Палата депутатів спершу голосує будь-які запропоновані поправки і в останню чергу законопроект загалом. Якщо Палата депутатів не висловлює згоди із законопроектом, законопроект не ухвалюють і законодавчий процес припиняється. Якщо згоду було висловлено, законодавчий процес у Палаті депутатів завершується і законопроект надсилають Сенату без зайвих затримок (за винятком законопроектів, які голосує лише Палата депутатів).

Палата депутатів **може також затвердити законопроект одним читанням** (без проведення другого і третього читань) на прохання сторони, яка подає законопроект. Пояснювальна записка повинна містити обґрунтування такого прохання. Палата депутатів розглядає такі прохання, якщо принаймні дві парламентські групи чи 50 ЧП не висловлюють заперечень до кінця загальних парламентських дебатів у першому читанні. Ця спеціальна законодавча процедура дозволяє Палаті депутатів затверджувати законопроект на першому читанні, її ухвалили з огляду на підготовку Чехії до вступу в Європейський Союз. Будь-які інші пропозиції, що мають на меті внесення змін до Конституції, закону про державний бюджет, чи пропозицію про висловлення згоди з міжнародним договором Палата депутатів не може схвалити за одне читання.

Крім звичайної законодавчої процедури розгляду законопроекту в Палаті депутатів, Палата депутатів може в поодиноких випадках обговорювати законопроект згідно зі спеціальними процедурами, якщо:

- уряд подає законопроект до Палати депутатів і додає до нього прохання про висловлення довіри до уряду;
- на пропозицію уряду голова Палати депутатів проголошує надзвичайний законодавчий стан;
- затвердження законопроекту викликане необхідністю виконання резолюції Ради Безпеки Організації Об'єднаних Націй;
- уряд у період виникнення загрози чи в період війни вимагає, щоб парламент розглянув законопроекти за скороченою законодавчою процедурою.

Якщо пропозиція, яку вносять до Палати депутатів, стосується оголошення війни, надзвичайного стану, висловлення згоди з відправленням чеських збройних сил за кордон, чи з присутністю іноземних збройних сил на чеській території, чи затвердження участі Чехії в спільних системах оборони міжнародної організації, членом якої є Чехія, Палата депутатів ухвалює рішення щодо такої пропозиції в пришвидшеному порядку.

Право вето президента

Законопроект ухвалюють, і він стає законом, якщо його затверджує парламент після проходження парламентського законодавчого процесу. Президент Чехії може, однак, повернути закон (за винятком конституційного закону) із зазначенням причин протягом 15 днів з дати отримання закону для остаточного підписання.

Палата депутатів повинна провести голосування закону, що його повернув президент, на найближчій пленарній сесії,

але не раніше ніж через десять днів після повернення закону Палаті депутатів. Якщо Палата депутатів підтримує закон абсолютною більшістю всіх ЧП, закон публікують у Збірці законів (без підпису президента). Якщо Палата депутатів не підтримує закон, закон вважається відхиленим.

Парламентський нагляд

Щоб виконувати свою наглядову функцію, парламент використовує різноманітні інструменти. Деякі з них зазначені в тексті Конституції, але більш специфічні положення передбачені в парламентському Регламенті. Палата депутатів відіграє активну роль у ретельному вивченні як державних політик, так і проєктів законодавчих актів, висловлюючи свої думки уряду й громадськості.

Зала пленарних засідань досі є ключовим форумом для нагляду за виконавчою гілкою влади. Існує широкий вибір інструментів, які можна використовувати в палаті, де парламент слухає міністрів та уряд й обговорює весь пакет урядових політичних документів. Уряд надає річні звіти про свою роботу парламенту. Будь-який ЧП має право поставити запитання уряду чи будь-кому з його членів стосовно проблем, що входять до їхньої компетенції. Інтерпеляції можна подати ЧП усно на засіданнях палати або письмово спікеру Палати депутатів.

Комітети мають завдання проводити ретельні дослідження як законодавчих пропозицій, так і підготовчих документів, як-от «білі» й «зелені» документи, та наглядати за відносинами уряду, зокрема з ЄС. Обидва типи документів складають групи провідних експертів державного управління, публічних досліджень та наукових кіл.

На клопотання принаймні однієї п'ятої всіх своїх членів Палата депутатів може створити комісію з обробки запитів для вивчення суспільно важливих питань. Голову комісії та її членів обирає Палата депутатів. Комісію з обробки запитів можуть сформувати лише члени Палати депутатів. Жоден депутат, який виконує функції міністра кабінету, не може стати членом Комісії з обробки запитів.

Що стосується постзаконодавчого дослідження (ПЗД), Палаті депутатів досі бракує ґрунтовного досвіду. **Ретроспективні оцінки зазвичай проводять окремі міністерства всередині країни** й переважно тільки за потреби. Щоб опублікувати отримані результати й забезпечити більшу прозорість для всього процесу, розробили **нові офіційні вказівки** щодо звітів ретроспективної оцінки, і сьогодні (2021) вони проходять оцінку ефективності в міжвідомчій процедурі²⁶. Як і у випадку попередньої ОРВ, консультації зі стейкхолдерами, які зазнають впливу від запропонованих заходів, є важливими в проведенні ретроспективної ОРВ у Чехії. У Перспективі регуляторної політики 2018 року зазначається, що Австрія, Данія, Франція, Італія, Японія, Корея та США провели глибокі реформи у своїх системах ретроспективної оцінки²⁷.

²⁶ <https://ria.vlada.cz/ria-in-czechia/>

²⁷ ОЕСР (2018), Ретроспективна оцінка регулювання: практики та уроки країн ОЕСР, видавництво ОЕСР, Париж. Див: [https://www.oecd.org/centrodemexico/publicaciones/OECD%20\(2018\)%20Expost%20assessment.pdf](https://www.oecd.org/centrodemexico/publicaciones/OECD%20(2018)%20Expost%20assessment.pdf)

3.5. Шотландія

Огляд

Шотландський парламент складається зі 129 обраних членів шотландського парламенту (ЧШП), з яких 73 є ЧШП виборчих округів, а 56 — регіональні ЧШП. Шотландський парламент відповідає за написання законів у Шотландії, що стосуються автономних питань, і за ретельну перевірку дій шотландського уряду.

Як розробляють закони в Шотландії

Щороку шотландський парламент визначає свої законодавчі пріоритети. Пріоритети визначають у документі **«Програма уряду»²⁸**, який публікують щороку на початку вересня. Програма визначає заходи, які проведе шотландський парламент у прийдешньому році й пізніше. Вона містить законодавчу програму на наступний парламентський рік для спонукання змін на всіх рівнях суспільства, а також для втілення в життя політики шотландського уряду.

²⁸ <https://www.gov.scot/publications/fairer-greener-scotland-programme-government-2021-22/>

Вставка 1. Законодавча програма уряду Шотландії

Протягом 2021/2022 парламентського року заплановано внести 12 законопроектів:

- проєкт річного бюджету (№ 1);
- законопроект про застави та звільнення з-під варти;
- законопроект про боротьбу з наслідками коронавірусу (компенсація за самоізоляцію);
- законопроект про відновлення після епідемії коронавірусу;
- законопроект про використання феєрверків та піротехніки;
- законопроект про контроль популяції лисиць;
- законопроект про визнання гендерної рівності;
- законопроект про націю здорового харчування;
- законопроект про амністію за страйк шахтарів;
- законопроект про вчинення транзакцій з рухомим майном;
- законопроект про національну службу догляду;
- законопроект про оскарження непобутових тарифів внаслідок COVID-19.

Парламент і надалі вивчатиме два законопроекти:

- законопроект про збільшення допомоги опікунам;
- законопроект про видалення трансвагінальної сітки (відшкодування витрат).

Шотландський парламент ухвалює закони, ухвалюючи законопроекти. Законопроекти можуть подавати: уряд Шотландії, деякі ЧШП, комітети шотландського парламенту, а також фізичні особи та організації, що не є ЧШП. Існує три основні типи законопроектів: публічні, приватні та гібридні.

1. Публічні законопроєкти.

Є три основні типи публічних законопроєктів: урядові законопроєкти; законопроєкти комітетів; законопроєкти членів парламенту.

Урядові законопроєкти вносить секретар Кабінету шотландського уряду чи міністр. Більшість законопроєктів, що їх розглядає шотландський парламент, є урядовими законопроєктами.

Законопроєкти комітетів вносить керівник (голова) парламентського комітету, їх можна подавати після запиту комітету стосовно певної сфери діяльності.

Законопроєкти ЧП може вносити будь-який ЧШП, котрий не є членом шотландського уряду. До внесення законопроєкту ЧП він повинен також пройти таку процедуру:

- видають консультаційний документ для збору поглядів і висновків;
- у кінці консультаційного періоду (або після погодження про відсутність потреби в консультаціях) остаточну пропозицію друкують у Діловому бюлетені за місяць;
- якщо остаточна пропозиція отримує підтримку щонайменше 18 різних ЧШП від різних партій протягом цього періоду, а шотландський уряд повідомляє, що не буде вносити власної пропозиції, то ЧП може внести законопроєкт.

Див. ілюстрацію в додатку 3 «Шотландський парламент. Пропозиції щодо законопроєктів ЧП».

2. Приватні законопроєкти.

Приватні законопроєкти впливають лише на окремих фізичних осіб, компанії чи групи людей. Приватні законопроєкти загалом стосуються приватних інтересів ініціатора законопроєкту, водночас інші можуть з ними не погоджуватися, наприклад що стосується інфраструктури, власності або статусу. Вони не змінюють закон у всій Шотландії. Приватні законопроєкти, однак, має вносити міністр, комітет або ЧШП.

3. Гібридні законопроєкти.

Гібридні законопроєкти — це публічні законопроєкти, які стосуються публічного й загального законодавства Шотландії, але можуть безпосередньо впливати на інтереси окремих осіб чи органів. Їх вносить член шотландського парламенту. Приватні й гібридні законопроєкти порівняно рідкісні й навряд чи можуть безпосередньо впливати на проблеми опікунів чи супутні проблеми.

Дозаконодавчі консультації

Перш ніж запропоновані законодавчі акти стануть законопроєктами, щодо них треба провести консультації. Такі консультації дають змогу будь-яким зацікавленим сторонам, зокрема парламенту, громадянам та організаціям, що беруть участь у кампаніях, інформувати про процес ухвалення рішень та впливати на нього. Цей процес відомий як **дозаконодавчі консультації**.

За дозаконодавче дослідження відповідає уряд / відповідальний член уряду²⁹. Як уряд, так і члени парламенту (згідно

²⁹ «Відповідальний член» урядового законопроєкту:

а) член шотландського уряду, який вносить законопроєкт чи якого згодом призначає перший міністр, що бере на себе загальну відповідальність за предмет законопроєкту;

б) молодший міністр Шотландії, призначений таким членом.

з правилами парламенту) повинні проводити консультації перед поданням законопроекту. Одразу після подання законопроекту його супровідні документи повинні зазначати консультації, які уряд / відповідальний ЧП провели щодо запропонованих положень законопроекту, та в який спосіб відповіді були відображені в законопроекті.

Згідно з Регламентом парламенту³⁰, усі комітети можуть проводити дозаконодавче дослідження. Є приклади проведення такого вивчення кількома комітетами: Комітет з питань охорони здоров'я, соціального захисту та спорту провів серію сесій для ознайомлення зі своїм дослідженням про законопроект про національну службу догляду, який розглядатимуть незабаром; Економічний комітет вивчив проект закону комісії із законодавства про операції з рухомим майном; Комітет з кримінального правосуддя планує провести дозаконодавче дослідження перед розглядом законопроекту про поліцію, який внесуть на розгляд на сесіях 2022 року. Консультації можуть відбуватись у різних форматах. Інколи це серія запитань, інколи за їхніми підсумками ухвалюють проект і скеровують запити на висновки стейкхолдерів та членів громадськості щодо цього законопроекту.

³⁰ [Регламент | Вебсторінка шотландського парламенту.](#)

помагає командам комітетів з поправками до законопроектів; надає адміністративно-допоміжну підтримку в розгляді законопроектів у Палаті, а також надає консультації з усіх аспектів законодавчої процедури, зокрема впродовж дозаконодавчої фази. Законодавча команда уповноважена перевіряти, чи провели консультаційний процес у повному обсязі й чи надає він достатню інформаційну підтримку законопроекту, котрий подають до парламенту.

Стадії законопроекту

Розробка політики

У випадку урядових законопроектів законодавчий процес починається з формулювання політики міністрами та державними службовцями. Після того як ухвалили рішення про необхідність первинного законодавства для забезпечення реалізації політики, створюють «команду законопроекту» з адміністраторів та юрисконсультів, щоб розробити детальну політику. Юрисконсульт команди складає інструкції до написання законопроекту, на основі яких укладач (який тісно співпрацює з командою законопроекту, але не є її членом) готує законопроект.

Законопроекти шотландського уряду укладає Офіс парламентського радника (ОПР). ОПР розробляє також деякі неурядові законопроекти (членів та комітетів) і деякі положення Шотландії в законопроектах уряду ВБ.

Комітет парламенту, який повинен розглянути законопроект під час його внесення, може розглянути пропозиції (чи проект закону) на цій стадії, можливо, збираючи інформацію у фізичних осіб та органів. Таке «дозаконодавче дослідження» корисне, бо дає змогу членам ознайомитися з предметом законопроекту до його подання.

Період до подання

Одразу після фіналізації тексту проєкту закону урядом, укладач надсилає копію законопроєкту голові Офісу палати парламенту та юрисконсульту шотландського парламенту разом з проєктами супровідних документів і супровідним листом. Ці документи зазвичай надсилають за три тижні до очікуваної дати подання законопроєкту до парламенту. Водночас записку про висновок уряду щодо законодавчої компетенції надсилають Офісу юрисконсульта шотландського парламенту (ОЮШП).

Мета цього періоду до подання законопроєкту — забезпечити можливість посадовим особам парламенту підготувати консультації щодо різних процедурних моментів, як треба вирішити стосовно кожного законопроєкту, а також підготуватися до офіційної презентації законопроєкту. Законопроєкт і супровідні документи, подані упорядником, є майже остаточною версією документів, але на цій стадії все ще є змога внести зміни. Із цієї причини та з огляду на ексклюзивне право публікувати законопроєкт і супровідні документи після подання тексту проєкту закону й супровідних документів є конфіденційними протягом цього періоду до подання.

Супровідні документи

За парламентським Регламентом, законопроєкт після внесення має супроводжувати письмове пояснення, підписане головою (спікером). У поясненні зазначено, чи висновок голови щодо положень законопроєкту зроблено в межах законодавчої компетенції парламенту. Якщо, на думку голови, є певні положення, що виходять за межі законодавчої компетенції, то в письмовому поясненні зазначають ці положення й причини такого висновку.

Законопроект після внесення супроводжує **письмове пояснення, підписане ЧП, який подає цей законопроект**. У поясненні зазначають, що, на думку цього ЧП, положення законопроекту відповідають законодавчій компетенції парламенту.

Після внесення законопроект супроводжує **фінансовий меморандум**, у якому зазначають оптимальні розрахунки витрат, заощаджень та змін у надходженнях, спричинені положеннями законопроекту, а також вказують межі похибок у таких розрахунках. Фінансовий меморандум повинен також розмежовувати витрати, заощадження та зміни в надходженнях, які лягають на: а) центральні адміністративні органи Шотландії; б) місцеві органи; в) інші органи, фізичних осіб та бізнеси.

Також після подання законопроект мають супроводжувати **пояснювальні записки**, які об'єктивно підсумовують дію кожного з положень законопроекту (тією мірою, якою це вимагає пояснення чи коментар) і надають іншу інформацію, потрібну чи доцільну для пояснення дії законопроекту.

Урядовий законопроект також має супроводжувати політичний меморандум, у якому зазначають:

- політичні цілі законопроекту;
- чи були враховані альтернативні способи досягнення відповідних цілей і якщо так, то чому обрано підхід, застосований у законопроекті;
- консультації (за наявності), проведені стосовно цілей і способів їхнього досягнення чи стосовно подробиць законопроекту, а також резюме результатів таких консультацій;
- оцінка ефектів (якщо є) законопроекту щодо рівних можливостей, прав людини, острівних громад, сталого розвитку

та будь-яких інших сфер, які є доречними, на думку шотландського міністра.

Опублікування закону та супровідних документів

У день подання законопроект і супровідні документи канцелярські працівники надсилають на публікацію. Законопроект і супровідні документи зазвичай доступні в друкованій формі й на вебсторінці парламенту о 8:00 наступного дня.

Законопроекти з'являються на вебсторінці у форматі PDF, щоб сторінки й розриви рядків були ідентичними друкованій версії. Це дає змогу користувачеві інтернету розібратися в поправках, наведених за допомогою посилання на номер сторінки й рядка.

Подання законопроекту фіксують за допомогою оголошення в Діловому бюлетені. Інформацію про проходження законопроекту в парламенті також публікують у бюлетені.

Проектування законодавчих актів

Парламентський Регламент вимагає належної форми від законопроектів, які вносять до парламенту. З цією метою шотландський парламент ухвалив настанови до публічних законопроектів, що надають рекомендації стосовно змісту законопроектів, пояснюють структуру законопроектів та деякі спільні характеристики проектування³²:

- Додаток А. Форма та зміст законопроектів.

– *Структура* — текст законопроекту повинен бути викладений у пронумерованих розділах і доповнений, де це доцільно.

³² [Додаток А. Форма та зміст законопроектів – Парламентська діяльність: шотландський парламент](#)

Графіки мають бути пронумеровані, якщо їх більше як один. Законопроекти можна поділяти на пронумеровані частини й розділи (як і графіки).

– *Стиль та презентація* — номери та назви розділів повинні бути виділені жирним накресленням, а назва кожного розділу — розміщена передтекстом розділу. Одиниці тексту, менші за розділитаабзацидодатків, мають бути у формі блоків тексту з відступами й вирівнюванням за лівим полем.

– *Стиль та зміст* — законопроект повинен бути написаний так, щоб під час його прочитання разом з будь-яким відповідним положенням чинного законодавства його запланований законодавчий ефект був зрозумілим.

- Додаток Б. Структура та розробка законопроектів покриває структуру законопроектів (наприклад, розділи, підрозділи, абзаци тощо), спільні характеристики розробки (законодавчий стиль) та стандартні положення в законопроектах (умови набрання чинності; стандартні графіки; положення підзаконних актів тощо).

- Додаток Д. Форма змін.

Стадії законопроекту в парламенті

Усі законопроекти повинні пройти три основні стадії в парламенті:

- **Стадія 1. Загальні принципи.** Законопроект надсилають провідному комітету. Зазвичай це комітет, чия компетенція тісно пов'язана з предметом законопроекту. Інші комітети також можуть ознайомитись із законопроектом. Ці комітети підзвітні провідному комітету.

Провідний комітет відповідає за перевірку законопроекту. Він вислуховує думки експертів, організацій та членів громадськості про потенційний ефект законопроекту. Потім він складає звіт за підсумками зібраної інформації та надає власну думку щодо законопроекту. Зазвичай у цьому звіті на стадії 1 надають рекомендації стосовно того, чи варто парламенту підтримати основну ціль законопроекту («загальні принципи»). Весь цей процес може зайняти кілька місяців.

Після цього парламент обговорює законопроект та ухвалює рішення — пропускати його до стадії 2 чи відхилити. Якщо парламент не погоджується із законопроектом, законопроект провалюється, і його припиняють розглядати.

- **Стадія 2. Поправки.** Якщо законопроект проходить далі, на цій стадії відповідний комітет детально перевіряє його рядок за рядком. Будь-який ЧШП може запропонувати поправки до законопроекту. Поправки обговорюють і щодо них ухвалюють рішення на засіданні комітету (зазвичай того самого комітету, який був провідним на стадії 1). Лише члени комітету можуть голосувати поправки на цій стадії. Якщо на стадії 2 погодили будь-які поправки, то публікують нову (змінену) версію законопроекту. Саме цю версію розглядатимуть на стадії 3.

- **Стадія 3. Поправки, дебати та остаточне голосування.** Законопроект розглядає весь парламент. На цій стадії можуть внести додаткові поправки, але не стосовно моментів, які виносили на голосування на стадії 2. Парламент голосує (змінений) законопроект, який або приймуть, або відхилять.

Одразу після схвалення законопроекту парламентом починається чотиритижневий термін, протягом якого це рішення може

оскаржити генеральний прокурор, лорд-адвокат, міністр юстиції чи державний секретар від Шотландії. Після завершення чотиритижневого періоду голова подає законопроект для формальної процедури королівської санкції. Одразу після отримання королівської санкції законопроект стає законом шотландського парламенту. На будь-якій стадії обговорення законопроекту стейкхолдери мають змогу вивчити пропозиції та висловити свої думки.

Парламентські комітети можуть викликати свідків, щоб вони надали свідчення стосовно законопроекту, виявили можливі труднощі чи рекомендували зміни (поправки) на стадії 1. Свідчення можна надавати комітету і в письмовій формі. Комітети можуть скеровувати запитання відповідним міністрам.

Парламентський нагляд

Протягом останніх сесій шотландський парламент працював над удосконаленням компетенції постійних комітетів, що стосується функції нагляду та, зокрема, постзаконодавчого дослідження (ПЗД). У шотландському парламенті комітети проводять постзаконодавче дослідження в межах своєї регулярної роботи з притягнення до відповідальності виконавчої гілки влади. Постійні комітети заздалегідь вишукують думки стосовно того, що має містити постзаконодавче дослідження законодавчих актів. Нещодавно шотландський парламент вирішив розширити повноваження Державного аудиторського комітету, який нині має назву Державний комітет з аудиту та постзаконодавчого дослідження.

Державний комітет з аудиту та постзаконодавчого дослідження спершу співпрацював з громадськістю і стейкхолдерами в проведенні консультацій у досліджуваних сферах. Крім того,

вимоги щодо перевірки законодавства та парламентські дебати в палаті передбачали надання інформації про програму роботи комітету щодо ПЗД. Щоб зібрати свідчення, комітет скликає сесії з отримання думок та усних свідчень (запити), а потім складає підсумковий звіт. У запитах зазначають випадки, коли:

- положення не набрало чинності;
- вимагають належного виконання (часовий графік + попереджувальна публікація);
 - спостерігаються прогалини в знаннях щодо впливу / успіху закону (недостатні дані для оцінки ефективності закону);
 - потрібно більше ресурсів;
 - виявлено неоднозначності в тлумаченні закону;
 - треба модернізувати положення;
 - треба змінити положення;
 - треба консолідувати все відповідне законодавство.

4. ЗАКОНОТВОРЧИЙ ПРОЦЕС У ЄС — КОРОТКИЙ ОГЛЯД СПІВПРАЦІ МІЖ ЄВРОПЕЙСЬКИМ ПАРЛАМЕНТОМ ТА ЄВРОПЕЙСЬКОЮ КОМІСІЄЮ

Огляд

Законодавство ЄС має суттєвий вплив на велику кількість аспектів життя в країнах — членах ЄС. Лісабонський договір значною мірою змінив процедуру законотворчості в ЄС, а також тип законодавчих актів, які може затверджувати ЄС. Сьогодні ЄС може затверджувати постанови, директиви або рішення, як показано далі:

Законодавчі акти (ст. 288 Договору про функціонування ЄС (ДФЄС) ³³)	Ухвалені за спеціальною або звичайною законодавчою процедурою, ст. 289 ДФЄС.
Постанова	Законодавчий акт, який має загальне застосування і є обов'язковим до виконання в повному обсязі.
Директива	Законодавчий акт, що є обов'язковим до виконання (щоб досягти результату) кожною країною-членом, якій він адресований. Водночас форму й методи виконання національні органи обирають на свій розсуд.
Рішення	Законодавчий акт, який є обов'язковим до виконання у всій його повноті для тих, кого він стосується (наприклад, однієї, декількох або всіх країн-членів чи окремої компанії) і застосовується безпосередньо.

³³ Договір про функціонування Європейського Союзу (ДФЄС) є одним з двох договорів, які створюють конституційну основу Європейського Союзу; другий — Договір про Європейський Союз (ДЄС), відомий також як Маастрихтський договір.

Процес ухвалення рішень у ЄС

До ухвалення рішень у ЄС залучені три основні установи:

- **Європейська комісія** — представляє інтереси Європейського Союзу загалом (на відміну від інтересів окремих країн-членів) і відповідає, зокрема, за внесення пропозицій щодо законодавчих актів, виконання рішень, здійснення нагляду за застосуванням законодавства Союзу та забезпечення дотримання договорів Союзу. Комісія складається з **Колегії уповноважених комісарів**, яка, своєю чергою, складається з президента та 27 уповноважених комісарів, тобто по одному члену від кожної країни-члена. Договір наділяє Комісію квазімонополією на законодавчу ініціативу (ст. 17 (2) Договору про Європейський Союз). Отже, Комісія відповідає за підготовку майже всіх запропонованих законодавчих актів, зокрема тих, які розглядають за звичайною законодавчою процедурою.

Для підготовки законодавчої пропозиції Комісія проводить широкі консультації зі стейкхолдерами та громадськістю, бере до уваги звіти експертів і може підписувати **«зелені» та «білі» документи** (хоча й не робить цього систематично) тощо. Крім того, вона оцінює вплив, щоб проаналізувати прями й непрямі наслідки запропонованих заходів³⁴. Пропозицію Комісії приймає Колегія уповноважених комісарів на основі письмової процедури (без проведення обговорень між комісарами) або на основі усної процедури (досьє обговорює Колегія уповноважених комісарів). Пропозицію подають до Парламенту й Ради, і в цей час розпочинають звичайну законодавчу процедуру.

³⁴ Див. посібник із загальної законодавчої процедури ЄС https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/215107/OLP_2020_EN.pdf

• **Європейський парламент**, який представляє громадян ЄС, є **співзаконодавцем**. Він має повноваження приймати та вносити зміни до законодавства й ухвалювати рішення щодо річного бюджету ЄС на рівних з Радою. Він наглядає за роботою Комісії та інших органів ЄС і співпрацює з національними парламентами країн ЄС, щоб отримати їхній внесок. Хоча пропозиція нових законів ЄС залежить від Комісії, **парламент може виявити ініціативу, звернувшись до Комісії** з проханням подати законодавчу пропозицію. Користуючись можливістю «законодавчої ініціативи», члени Європейського парламенту (ЧЄП) можуть встановлювати крайній термін подання пропозиції. Якщо Комісія відмовляє, вона повинна пояснити причину.

• **Рада Європейського Союзу**, що представляє уряди ЄС. Рада складається з національних міністрів з кожної країни ЄС і проводить засідання у форматі серії тематичних конфігурацій, щоб ухвалювати закони та координувати політики. Рада виконує законодавчі функції спільно з Парламентом (ст. 16 (1) ДЄС). Вона працює на кількох рівнях: **робочі групи** готують роботу Комітету постійних представників урядів країн — членів Європейського Союзу (**Coreper**), котрий, зокрема, готує роботу різних конфігурацій **Ради**. Засідання, що проходять на всіх трьох рівнях, очолює країна-член, яка в цей час головує згідно з процедурою шестимісячного **головування в Раді** на ротаційній основі³⁵. Порядок денний засідань Ради відображає роботу Coreper і роботу у відповідних групах та комітетах. Вони розглядають акти категорії «А», котрі затверджують без обговорень після погодження

³⁵ За винятком Ради міністрів закордонних справ, яку зазвичай очолює верховний представник, у Раді по черзі головують країни — члени ЄС протягом шести місяців (з 1 січня по 30 червня або з 1 липня по 31 грудня). Голова очолює засідання Ради та його підготовчих органів і представляє Раду у відносинах з іншими установами ЄС. Порядок «ротаційного» головування встановлює Рада (див. перелік у додатку IV).

з Coreper, та акти категорії «Б», які треба обговорити. Політики ЄС зазвичай проходять звичайну законодавчу процедуру (офіційно відому як процедуру «спільного ухвалення рішень»). Це процес, у якому три основні інституції досягають згоди щодо законодавства.

Розробка річних та багаторічних програм

Комісія ініціює розробку річних та багаторічних програм Європейського Союзу. Щоб досягнути цієї мети, Комісія готує програму роботи, яка є її внеском у розробку річних та багаторічних програм Союзу³⁶. Європейський парламент співпрацює з Комісією під час розробки програми роботи Комісії, а Комісія враховує пріоритети, заявлені Парламентом на цій стадії. Після того як Комісія ухвалила програму, Парламент, Рада та Комісія обговорюють розробку програм Союзу.

Детальні механізми, зокрема графік, викладені в Додатку XIV Регламенту Європейського парламенту (Базова угода про відносини між Європейським парламентом та Європейською комісією). Парламент ухвалює резолюцію про розробку річних програм. Президент просить Раду надати висновок щодо програми роботи Комісії та резолюції Парламенту. Якщо інституція не може дотримувати встановленого графіка, вона зобов'язана повідомити іншим інституціям про причини затримки й запропонувати новий графік.

Покращене регулювання

Політики та закони ЄС впливають як на громадян, так і на компанії протягом наступних поколінь. Європейська комісія відповідає за планування, підготовку та внесення нових законів Європейського Союзу, що містить також удосконалення чинного

³⁶ https://ec.europa.eu/info/publications/commission-work-programme_en

законодавства ЄС. Щоб скеровувати на правильний шлях, вдосконалювати, контролювати й гармонізувати процес розробки політик ЄС, Єврокомісія ухвалила Програму покращеного регулювання³⁷. Регуляторний підхід Комісії передбачає прозору розробку та оцінку політик ЄС і базується на свідченнях та інформації, отриманих від громадян і стейкхолдерів, таких як компанії, державні адміністрації, дослідники та експерти.



Система «покращеного регулювання» Комісії є одним з найпередовіших регуляторних підходів у світі³⁸. Мета покращеного регулювання — зробити закони ЄС простішими, більш цільовими, легшими для дотримання й водночас краще використовувати стратегічне передбачення та підтримувати сталий розвиток і диджиталізацію³⁹. Комісія постійно оцінює та вдосконалює закони ЄС, зосереджуючись на досягненні результату там, де він найважливіший. Комісія використовує *Запит до громадськості на інформацію (Call for evidence)* для визначення масштабу:

- політично чутливого та/або важливого нового закону чи політики;
- оцінки чинного закону чи політики;
- перевірки придатності низки суміжних чинних законів та/або політик.

³⁷ https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how_en

³⁸ ОЕСР (2018), Прогноз регуляторної політики ОЕСР 2018 року (видавництво ОЕСР, Париж).

³⁹ https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/better_regulation_joining_forces_to_make_better_laws_en_0.pdf

Заклик до надання свідчень описує проблему, яку треба вирішити, та цілі, яких треба досягти; пояснює, чому важливе втручання ЄС; пропонує варіанти політики та описує основні особливості стратегії проведення консультацій, зокрема чи потрібні громадські консультації з опитуванням.

Якщо очікуваний вплив закону чи політики ЄС буде значним, Комісія оцінює вплив до внесення пропозиції. Мета цієї оцінки — детально проаналізувати порушене питання, чи варто вживати заходів на рівні ЄС, а також потенційні економічні, соціальні та екологічні наслідки запропонованих рішень. Будь-хто, хто зацікавлений чи на кого може вплинути чинний або запропонований закон чи політика, може поділитися своїми поглядами, надіслати коментарі, висловити свою позицію чи взяти участь у публічних консультаціях. Такими особами є: публічні національні, місцеві та регіональні органи, компанії, громадські організації та громадяни.

Посібник з покращеного регулювання⁴⁰ і супровідний інструментарій⁴¹ визначають стандарти якості під час планування та пропозиції політик і законів. Посібник з покращеного регулювання встановлює принципи, яких мають дотримувати служби Європейської комісії під час підготовки нових ініціатив і пропозицій та під час управління й оцінення чинного законодавства:

- **Результативність.** Якою мірою досягнуто поставлених цілей і чи можна приписати отриманий ефект вжитим заходам?
- **Ефективність.** Чи виправдані й співмірні витрачені на досягнення ефекту ресурси (гроші та час)?

⁴⁰ https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how/better-regulation-guidelines-and-toolbox_en

⁴¹ https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/br_toolbox-nov_2021_en_0.pdf

- **Відповідність.** Чи досі відповідають початкові цілі вжитих заходів потребам ЄС?

- **Узгодженість.** Чи узгоджений захід політики із собою, з іншими суміжними заходами ЄС та із загальними пріоритетами ЄС?

- **Додана вартість ЄС.** Яка додаткова вартість, що отримується внаслідок дій на рівні ЄС, проти того, що могло б бути досягнуто на національному чи регіональному рівні? Якою є додана вартість для громадян та компаній?

5. ВИСНОВКИ ВЕНЕЦІЙСЬКОЇ КОМІСІЇ ЩОДО ЗАКОНОТВОРЧОГО ПРОЦЕСУ ТА ЯКОСТІ ЗАКОНОДАВСТВА

Протягом багатьох років Венеційська комісія видала велику кількість висновків щодо законопроектів, підготовлених різними країнами. Чимало висновків стосуються законотворчого процесу й парламентсько-урядової співпраці під час підготовки законодавчих актів. Кожен висновок, наданий Венеційською комісією, на який надано посилання в цьому документі, стосується конкретної країни. Отже, будь-яку рекомендацію треба розглядати в конкретному конституційному контексті країни, щодо якої надано висновок.

Ми вирішили проаналізувати деякі з них і виокремити ті, що допоможуть зрозуміти аспекти, які треба взяти до уваги в роботі для удосконалення національної законотворчої бази.

I. Ефективні техніки законотворення.

A. Координація дій у виконавчій та законодавчій гілках влади.

1. Якщо для спрямування розробки підзаконних актів використовують закон про нормативні акти, то обсяг нормативної деталізації треба зменшити. Адміністративні деталі можна розглянути й внести до виконавчого указу (див. [CDL-AD\(2009\)053](#), *Висновок щодо законопроекту про нормативні акти Болгарії*).

2. Деяка стандартизація правил написання законів виконавчою владою та парламентом забезпечила б певний ступінь однорідності в законотворенні та формулюваннях, що значною мірою сприяло б послідовності в тлумаченні законодавства

(див. [CDL-AD\(2009\)053](#), *Висновок щодо законопроекту про нормативні акти Болгарії*).

3. Законотворчий процес може бути централізований чи децентралізований у міністерствах, у яких створюються спеціалізовані відділи законотворення / нормопроекткування. Вимоги проектування щодо трансформації урядової політики в закон часто призводили до затвердження посібників з проектування, які становлять збірку рекомендацій щодо технік проектування (див. [CDL-AD\(2008\)035](#), *Звіт про законодавчу ініціативу*).

Б. Викладення причин та пояснювальні записки.

4. Венеційська комісія рекомендувала також надавати пояснювальні записки до проєктів законодавчих актів. [...] Слід пам'ятати, що законотворення — це не лише акт політичної волі, а й раціональна дія. Жодні змістовні публічні дебати неможливі, якщо не обґрунтовано політики. Незалежно від того, яка особа вносить законопроект, вона повинна пояснити свої міркування стосовно кожної пропозиції (див. [CDL-AD \(2020\)035](#), *Болгарія — Терміновий проміжний висновок щодо проєкту нової Конституції*).

В. Консолідовані тексти.

5. Передбачуваність також вимагає, щоб новий законодавчий акт чітко зазначав, чи попередній акт скасований або змінений і який саме, а також що поправки треба внести в консолідовану, доступну для громадськості версію закону.

6. Проєкт закону передбачає положення для консолідації правових актів. Внесення наступних змін у текст законодавчих актів розширює можливість доступу та зрозумілість законів

і сприяє законодавчій визначеності. Отже, це позитивний крок з погляду верховенства права. [...]

7. Процедура виправлення лінгвістичних і технічних помилок у законодавчих актах та процедура опублікування виправлених версій збільшує можливість доступу й зрозумілість закону і в такий спосіб сприяє законодавчій визначеності. Виправлення означає зміни, «які не спричиняють будь-яких змін у суті законодавчого акта» (див. [CDL-AD\(2019\)025](#), *Висновок щодо проекту закону про законодавчі акти Косова*).

Г. Структура, формулювання і термінологія.

8. Позитивно зазначено, що загалом у Проєкті змін використано гендерно-нейтральні формулювання. Однак у деяких випадках у певних положеннях використано лише чоловічий рід. Це не відповідає загальній міжнародній практиці, яка вимагає, щоб у законі використовували нейтральні формулювання стосовно гендеру. [...] (див. [CDL-AD\(2016\)025](#), *Республіка Киргизстан — спільний висновок щодо проекту закону «Про внесення змін та доповнень до Конституції»*).

9. Деякі положення є занадто довгими. Тут варто згадати золоте правило структурування й написання законодавчих актів, а саме що стаття не повинна містити більше як три пункти (чи підпункти), абзац не повинен містити більше як три речення, а речення не повинне містити більше як одну думку (див. [CDL-AD\(2010\)017](#), *Висновок щодо проекту закону про нормативні законодавчі акти Азербайджану*).

10. Важливо, щоб правові терміни та фрази використовували в однаковому значенні в усіх нормативних актах. Ця вимога особливо актуальна сьогодні з огляду на вплив інструментів ЄС

на закони деяких країн. Болгарські законодавці повинні дотримувати формулювань, що використовуються в Європейському Союзі, і, власне, формулювань, що використовуються в Раді Європи, та уникати запровадження нових виразів і термінів (чи використовувати застарілі вирази й терміни), які можуть суперечити практиці цих організацій (див. [CDL-AD\(2009\)053](#), *Висновок щодо проекту закону про нормативні акти Болгарії*).

Г. Вибір політики та вимога чіткості формулювань.

11. Оскільки зміст проектів законів насправді залежить від вибору, здійсненого під час написання законодавчих політик, автори повинні дотримувати проєктувальних, доктринних, термінологічних і конституційних правил.

12. Дотримання вимог законодавчої якості не призведе до обмеження конституційних прерогатив, покладених на парламент. Навпаки, такі вимоги дадуть змогу парламенту виконати його обов'язок у законодавчій сфері та у виконанні політик і стратегій, які він підтримує.

13. Конституційні правила, що визначають законодавчу ініціативу парламенту, призначені забезпечити членам парламенту можливість ініціювати та вносити зміни до законодавчих інструментів згідно зі своїми політичними виборами й переконаннями. Вони не повинні вважатися такими, що дають змогу членам парламенту уникати вимог щодо якості нормопроекування (див. [CDL-AD\(2009\)018](#), *Висновок щодо концепції нового закону про законодавчі інструменти Болгарії*).

II. Законодавчі процедури в парламенті.

14. Розширення правил, що визначають підготовку й проєкування, як зазначено в законі про нормативні акти, для внесення

парламентських законопроектів не може вважатися зазіханням на незалежність членів парламенту, оскільки проєкт закону стосується лише технічних аспектів. Розв'язання політичних питань у підходящій, на їхню думку, спосіб, залишається за членами парламенту (див. *CDL-AD(2009)053, Висновок щодо проєкту закону про нормативні акти Болгарії*).

15. [Існує загальне] питання взаємодії між демократією та експертною кваліфікацією. [...] [Е]кспертна кваліфікація не повинна замінювати демократію. [...] Власник публічного мандату може й повинен звертатися по висновки експертів; але в підсумку вони повинні зважати на аргументи загальної думки (див. *CDL-AD(2013)011, Звіт про роль позавідомчих гравців у демократичній системі (лобіювання)*).

Внесення законопроектів

16. [...] [Д]еякі конституції ставлять уряд у вигіднішу позицію і надають лише уряду право представляти законопроекти в парламенті, якщо йдеться про певні специфічні питання.

17. [...] [Ф]інансові питання, найімовірніше, будуть конституційно закріплені за урядом.

18. Ексклюзивність уряду зазвичай застосовується і поширюється на будь-яке фінансове законодавство, що може вимагати нових витрат, впливати на рівень податків чи взагалі на будь-яке законодавство, що матиме фінансові наслідки.

19. Схожу ситуацію можна спостерігати стосовно міжнародних питань. Уряд тяжіє до володіння ексклюзивним правом на внесення на затвердження парламенту законопроектів, які стосуються ратифікації міжнародних угод, підписаних виконав-

чою владою, чи всіх підзаконних актів, що стосуються виконання директив Європейського Союзу (ЄС) чи рішень Європейського суду стосовно країн — членів ЄС чи країн, що перебувають у процесі вступу до Євросоюзу.

20. З погляду статистики, у більшості європейських країн переважну частину законопроектів розробляють у міністерствах. У здійсненні законодавчої ініціативи переважає виконавча влада.

21. Більшість законів на практиці ініціює уряд. Як наслідок, міністерства мають потрібні людські ресурси та експертну кваліфікацію для підготовки законопроектів (див. [CDL-AD\(2008\)035](#), *Звіт про законодавчу ініціативу*).

Законопроекти, запропоновані окремими ЧП, групами ЧП, фракціями чи комітетами

22. У більшості європейських країн право законодавчої ініціативи чітко належить кожному члену парламенту, взятому індивідуально. Крім того, деякі конституції можуть вимагати кількісної підтримки законодавчих ініціатив у парламенті. [...]

У деяких конституціях чітко зазначено, що парламентські групи й парламентські комітети також мають право законодавчої ініціативи [...].

[...] Розв'язання питань з огляду на численність законодавчих ініціатив можна забезпечити за допомогою проведення спільних обговорень паралельних законопроектів — зазвичай двох чи трьох із них; цілями вибраних рішень є гарантування певної узгодженості в обговореннях з одночасним збереженням права ініціативи різних авторів поправок. [...] (див. [CDL-AD\(2008\)035](#), *Звіт про законодавчу ініціативу*).

Зовнішні експерти, оцінки впливу та встановлення фактів

23. [...] [Щ]о стосується законодавчого процесу, «де це доцільно», оцінки впливу повинні проводити до ухвалення законодавчих актів. [...] (див. [CDL-AD\(2020\)035](#), *Болгарія — Терміновий проміжний висновок щодо проекту нової Конституції*).

24. Обговорення не лише повинні бути інклюзивними (у сенсі залучення всіх політичних груп у парламенті), інколи вони вимагають слухання в присутності зовнішніх учасників, таких як експерти (тобто професіонали у відповідній сфері) [...].

25. Слухання зовнішніх учасників є найбільш доцільним на засіданнях відповідних парламентських комітетів. Члени меншості в парламенті повинні мати змогу запрошувати експертів [...] на виступ на засіданнях комітетів, і такі запити зазвичай треба задовольняти. Вибір зовнішніх учасників повинен забезпечити, щоб слухання враховували різні погляди. [...]. Комітети повинні мати достатні ресурси для оплати [послуг зовнішніх експертів] (див. [CDL-AD\(2019\)015](#), *Параметри відносин між парламентською більшістю та опозицією в демократії: контрольний список*).

26. Перешкоди для ефективного виконання закону можуть виникати [...] також через те, що якість законодавства ускладнює виконання закону. Тому проведення оцінки реальності виконання закону на практиці до його ухвалення, а також перевірка апостеріорі, чи може він ефективно застосовуватись і чи вже застосовується, є дуже важливою. Це означає, що попередня й ретроспективна законодавча оцінка повинна здійснюватися під час розв'язання питання верховенства права (див. [CDL-AD\(2016\)007](#), *Контрольний список верховенства права*).

27. Розділ висвітлює дуже важливий аспект законодавчої діяльності, ретроспективну оцінку як ключову частину будь-якого методичного підходу до підготовки й виконання законодавства. Венеційська комісія вітає внесення розділу стосовно цього аспекту. Однак, зважаючи на тісний зв'язок та потребу в компліментарності між попередньою [...] і ретроспективною оцінками [...], доцільніше об'єднати всі ці положення в окремий розділ про оцінку впливу законодавства (чи вивчення впливу). Венеційська комісія закликає авторів розглянути можливість об'єднання попередньої та ретроспективної оцінки в один розділ про вивчення впливу (див. [CDL-AD\(2009\)053](#), *Висновок щодо законопроєкту про нормативні акти Болгарії*).

Попередні консультації з громадськістю та основними стейкхолдерами

28. [...] Уряд не повинен використовувати пришвидшену процедуру, передбачену для приватних законопроєктів (тобто законопроєктів, внесених окремими ЧП від більшості, а не самим урядом) для уникнення змістовних публічних консультацій, які були б потрібними в іншому випадку для законопроєкту, ініційованого урядом [...] (див. [CDL-AD\(2019\)015](#), *Параметри відносин між парламентською більшістю та опозицією в демократії: контрольний список*).

6. РЕКОМЕНДАЦІЇ

1. Цей аналіз свідчить, що критично важливо планувати й координувати законотворення. Поширеною практикою серед урядів є підготовка законодавчих програм, на основі яких парламент (пленарні засідання й комітети) можуть планувати свій порядок денний. Ми рекомендуємо КМУ розробляти регулярні законодавчі програми, складені на основі інформації кожного міністерства, яка надалі сприяла б ВРУ в здійсненні власного законодавчого планування.

Зважаючи на статус України як кандидата на вступ до ЄС, ми рекомендуємо як КМУ, так і ВРУ підготувати законодавчу програму, що містила б окремий розділ для проєктів законів, які перенесли б законодавство ЄС до національного законодавства. Це має збільшити передбачуваність законодавчих завдань, пов'язаних з наближенням до законодавства ЄС, і сприяти плануванню обов'язків ЧП та персоналу парламентської адміністрації на рівні комітетів і пленарних засідань.

2. Рекомендуємо КМУ дослідити процедурні засоби чіткішого розмежування розроблення політики в міністерствах — від стадії обговорення політики й до проєктування законодавства, призначеного для виконання розробленої політики.

3. Координаційні відділи на рівні уряду й парламенту — ще одна спільна характеристика, призначена оптимізувати законотворчий процес. Ми рекомендуємо переглянути інституційну й законодавчу базу, щоб забезпечити виділення належних адміністративних ресурсів для координації законотворчого процесу.

4. Треба розглянути можливість складення чітко сформульованих внутрішніх правил комунікації та координації під час розроблення політики на міжміністерському та міністерському рівнях. Такі правила розширять співпрацю між урядом і парламентом, а також дають змогу уникнути паралельних ініціатив різними частинами уряду зі схожими цілями й стосовно схожих питань.

5. Щоб дати можливість парламенту підготувати рекомендації з різних аспектів законопроекту, запланованого урядом, а також провести консультації з відповідними стейкхолдерами, треба розглянути можливість написання політики й концепцій законів ВРУ (подібно до «зеленого» та «білого» документів). Також треба розглянути можливість офіційно запровадити дозаконодавче дослідження як механізм залучення парламенту до розроблення концепції нового законодавства на ранній стадії.

6. Що стосується законотворчості, то стандартизація правил законопроекування виконавчою владою та парламентом забезпечує певний ступінь однотипності під час підготовки законопроектів, що значною мірою сприяє їхньому послідовному тлумаченню. Був підготовлений законопроект про законодавчу діяльність в Україні, який нині на розгляді парламенту. Одразу після затвердження закону парламентом рекомендуємо розробити нові чи доопрацювати чинні настанови з проектування законодавчих актів (розроблені Секретаріатом ВРУ за участю уряду), щоб їх застосовували до всіх суб'єктів, які мають право вносити законопроекти.

Рекомендуємо КМУ та ВРУ тісно співпрацювати в розробленні таких настанов і забезпечити однотипність виконання, забезпечивши проведення професійного навчання для державних службовців із застосування цих настанов.

7. Парламентсько-урядова співпраця має важливе значення для перевірки відповідності законів і поправок законодавству ЄС. Велика кількість європейських країн протягом періоду до вступу в ЄС ухвалили окремий закон про парламентсько-урядову співпрацю (див. додаток 4). Такий закон ВРУ ухвалила 2004 року, і зараз він застарілий. Зважаючи на статус кандидата на вступ до ЄС України, ми рекомендуємо переглянути цей закон і поновити в ньому функції та обов'язки КМУ й ВРУ, що стосується питань ЄС (планування / моніторинг / звітність).

8. Дослідження законопроектів і поправок потребує наявності інформативних супровідних документів, таких як інформаційні записки, звіти про ОРВ тощо, розроблених урядом для подання парламенту. Комітети повинні мати змогу відхиляти законопроекти з більшою легкістю, якщо, на їхню думку, їх не вдало розробили чи вони не відповідають узгодженим стандартам — не мають пояснювальної записки, таблиці відповідності та оцінки впливу.

Рекомендуємо стандартизувати умови прийнятності законопроектів з логотипом ЄС для всіх авторів, особливо що стосується вимог щодо наявності обов'язкових додатків.

9. Також рекомендуємо розширити парламентські консультації з урядом на всі поправки або принаймні на поправки, подані до законопроектів, гармонізованих із законодавством ЄС.

10. Рекомендуємо провести диджиталізацію законотворчого процесу на рівні як уряду, так і парламенту. Досвід вибраних європейських країн доводить, що диджиталізація законотворчого процесу є значним проривом, який забезпечує інституційну сумісність, обмін інформацією, що зрештою підвищує ефективність та збільшує прозорість законодавчого процесу.

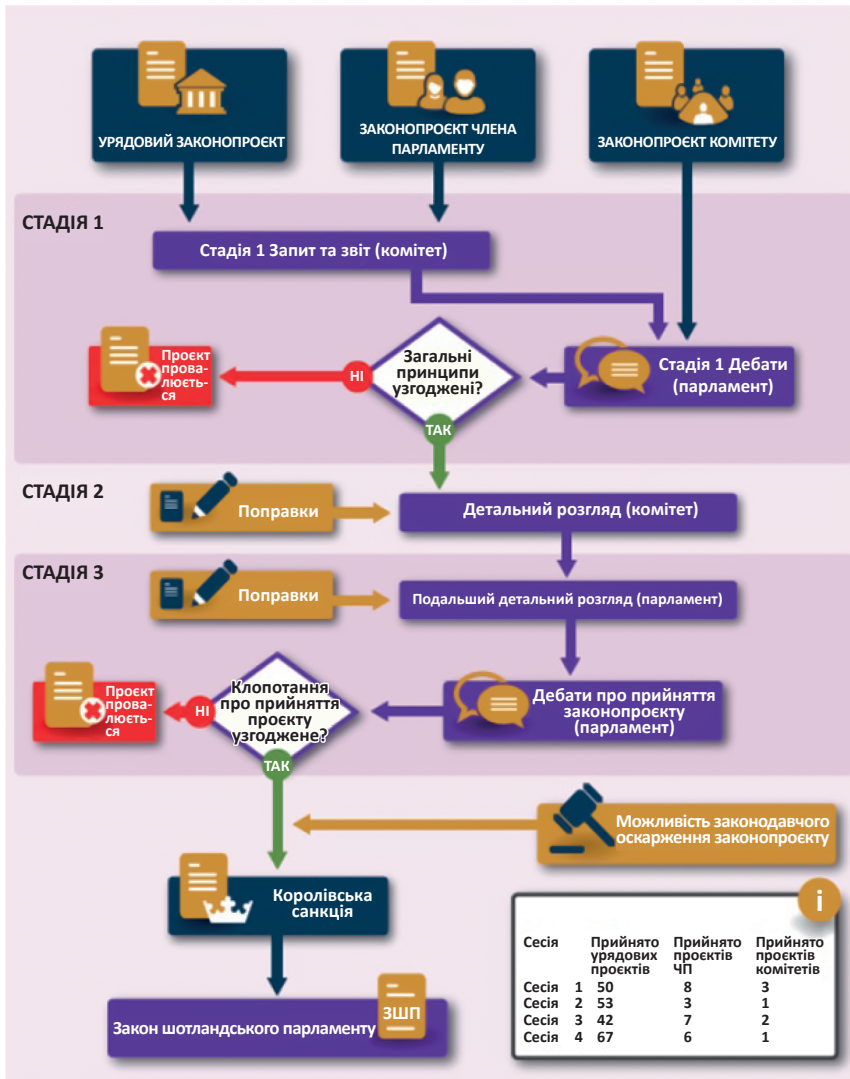
7. ДОДАТКИ

Додаток 1. Документи для кабінетного дослідження

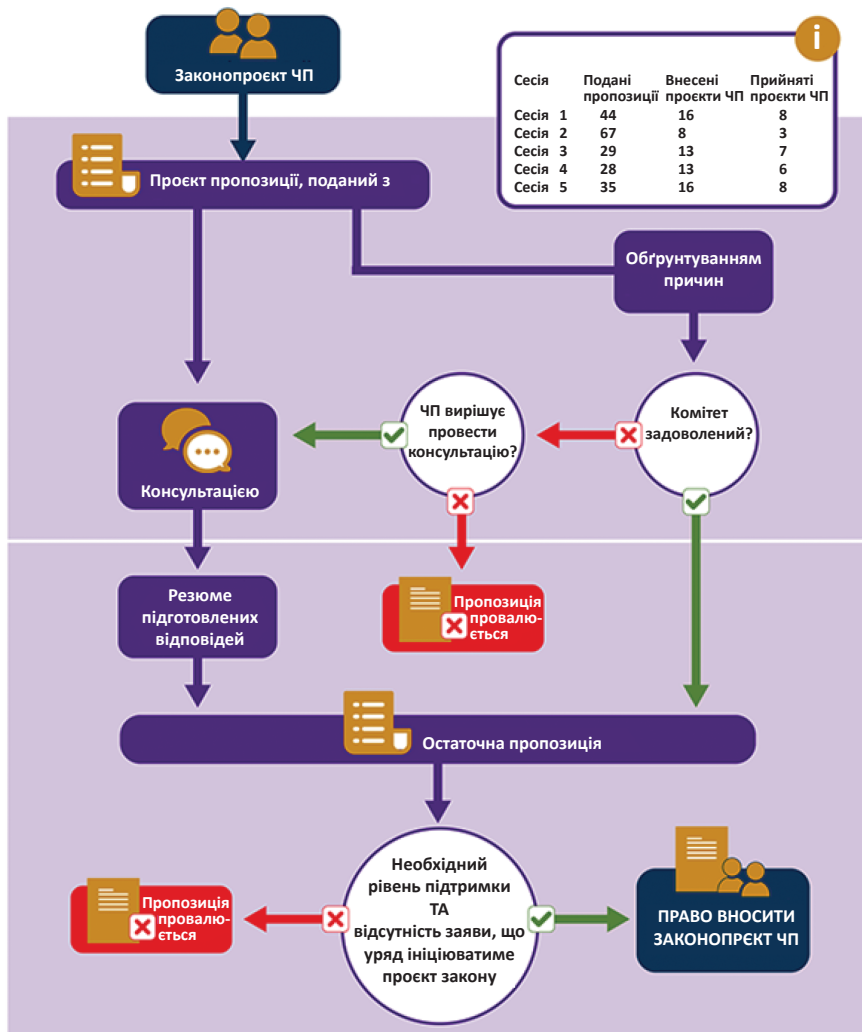
- Місія Європейського парламенту з оцінки потреб до Верховної Ради України на чолі з Петом Коксом, 2016
- Вказівки до законодавчого процесу в ірландському та шотландському парламентах
- Посібник із законотворення, Офіс парламентського радника, Ірландія, 2020
- Найкращі регуляторні практики в національних парламентах, ЄПДС | Європейська парламентська дослідницька служба, червень, 2020
- Регламент парламенту Ірландії, 2022
- Регламент парламенту Грузії, 2018
- Закон про парламентського секретаря в Грузії, 2004
- Закон Грузії про нормативні акти, 2009
- Регламент парламенту Латвії, 2016
- План національного розвитку Латвії на 2021–2027 роки
- Регламент Кабінету міністрів Латвії, 2009
- Конституція Чехії, 2013
- Регламент уряду Чехії, 1998
- Найкращі регуляторні практики в Європейському Союзі, ОЕСР, 2019
- ОЕСР (2018), Ретроспективна оцінка законодавчого акта: практики та уроки країн — членів ОЕСР, видавництво ОЕСР, Париж
- Програма шотландського уряду, 2021–2022
- Регламент шотландського парламенту, 2002
- Інституційний та функціональний аналіз Секретаріату ВРУ, WFD/ПРООН, 2020
- Висновки Венеційської комісії та звіти про законотворчість і якість законів, 2021

- Проект «зеленого» документа із законодавчого процесу, підготовлений у рамках програми RANG, 2022
- Аналіз результатів опитування голів секретаріатів комітетів Верховної Ради України стосовно участі громадських організацій в аналізі ефективності ухвалених законодавчих актів у рамках функції парламентського нагляду, підготовлений експертами Вестмінстерської фундації за демократію (WFD) у рамках парламентської програми «Підзвітна та відповідальна політика», 2021
- Оцінка постзаконодавчого дослідження та служб підтримки персоналу у ВРУ, Концепція WFD, 2019
- Оцінка законодавчого процесу в Грузії, Бюро з демократичних інститутів і прав людини (БДІПЛ), ОБСЄ

Додаток 2. Шотландський парламент. Стадії проходження публічного законопроекту



Додаток 3. Шотландський парламент. Пропозиції стосовно законопроектів ЧП



Додаток 4. Парламентсько-урядова співпраця з інтеграції до ЄС

КРАЇНА	Статус у європейській інтеграції (рік)	Положення з європейської інтеграції / справ у парламентському Регламенті (Так / Ні)	Окремий закон про парламентсько-урядову співпрацю (Так/Ні)	Маркування законопроектів ЄС, що мають характер законодавчої гармонізації з ЄС (Так / Ні)	Наявність річного / багаторічного плану зближення законодавства (Так / Ні)	Окремий парламентський комітет з європейських питань (Так / Ні)
Країни — члени ЄС						
Австрія	Член (1995)	Так	Так	Ні	Немає даних	Так
Хорватія	Член (2013)	Так	Так	Ні	Так	Так
Угорщина	Член (2004)	Так	Так	Ні	Так	Так
Ірландія	Член (1973)	Так	Так	Ні	Ні	Ні
Латвія	Член (2004)	Так	Ні	Ні	Ні	Так
Словенія	Член (2004)	Так	Так	Ні	Так	Так
Західнобалканські країни						
Албанія	Член (2014)	Так	Так	Так	Так	Так
Боснія і Герцеговина	Потенційний кандидат (2015)	Так	Ні	Так	Ні	Так
Сербія	Кандидат у процесі переговорів (2014)	Так	Так	Так	Так	Так

