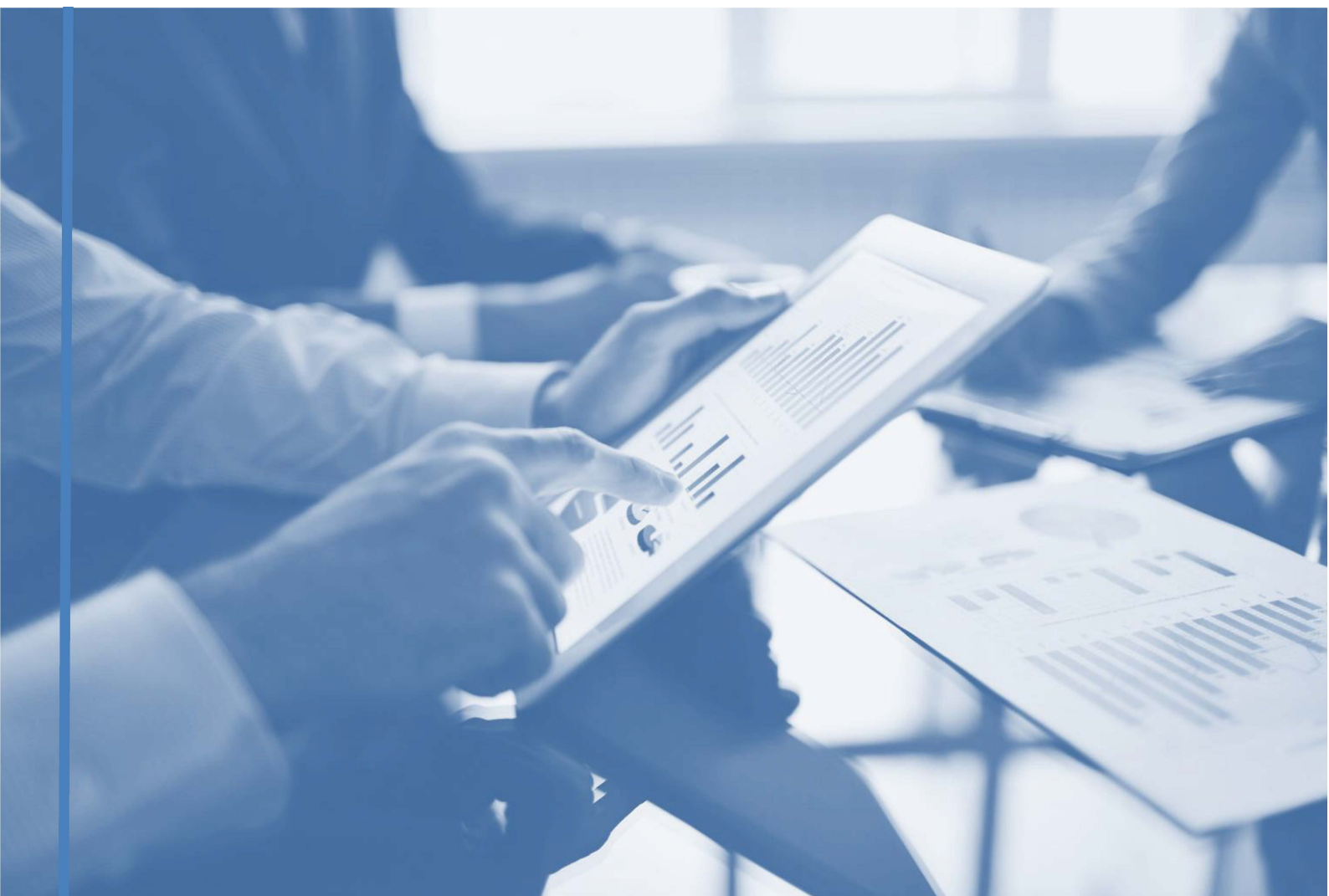


КОНЦЕПЦІЯ

СТВОРЕННЯ СЕРВІСНОГО ПІДРОЗДІЛУ З
НОРМОПРОЄКТУВАННЯ В АПАРАТІ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ



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

ЗМІСТ

I. Визначення проблеми.....	1
II. Шляхи вирішення описаної проблеми: міжнародний досвід.....	3
III. Створення Офісу нормопроєктування Верховної Ради України як спосіб вирішення проблеми якості підготовки законопроектів.....	7
1. Застосування описаного міжнародного досвіду для вирішення описаної проблеми в Україні.....	7
2. Мета та завдання Офісу нормопроєктування Верховної Ради України.....	8
3. Правовий статус Офісу нормопроєктування та його місце в організаційній структурі парламенту.....	9
4. Регламент роботи та передумови створення.....	13
5. Внутрішня структура Офісу.....	17
6. Роль Офісу у процесі забезпечення наближення українського законодавства до <i>acquis communautaire</i>	18
IV. Дорожня карта.....	21
V. Індикатори ефективності реформи.....	22
Додаток 1	
ОФІС НОРМОПРОЄКТУВАННЯ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ У ЦИКЛІ ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ.....	23
Додаток 2	
ЛОГІКО-СХЕМАТИЧНА МОДЕЛЬ РОБОТИ ОФІСУ НОРМОПРОЄКТУВАННЯ..	24

I. Визначення проблеми

У 2018-ому українська система державного управління пройшла масштабну оцінку місією SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management). За результатами оцінки у червні 2018 року було опубліковано Звіт про базові вимірювання «Принципи державного управління: Україна» (далі – Звіт SIGMA).

Експерти відмітили прогрес реформи державного менеджменту, однак наголосили на низці поточних проблем, серед яких якість підготовки та процедура погодження і прийняття проєктів нормативно-правових актів (далі – НПА). Так, за критеріями «передбачуваність і узгодженість законодавства» і «доступність законодавства» Україна отримала 3 бали з 5.

Одним із наслідків є потреба у постійному внесенні змін до законів. Так у Звіті SIGMA наведена наступна інформація:

Парламент ухвалив 14 нових законів, запропонованих урядом, у 2016 році, та зміни до 6 (43%) з цих законів були ініційовані урядом або Президентом України протягом одного року після ухвалення. Така висока частка змін до нових законів вказує на серйозні проблеми щодо якості розробки законопроєктів. Це, у свою чергу, негативно впливає на узгодженість та чіткість законодавства. Згідно з опитуванням, проведеним на замовлення програми SIGMA, лише 33% українських суб'єктів господарювання вважають державну політику чіткою та стабільною.

Станом на сьогодні ситуація суттєво не змінилась. Для прикладу, у 2019 році до Закону України «Про запобігання корупції» було внесено змін 8 законами, у 2020 році – 12 законами, у 2021 році – 12 законами. Загалом з часу прийняття цього Закону у 2014 році не було жодного року, в якому не приймалося хоча б декілька законів, що вносили зміни чи доповнення до Закону України «Про запобігання корупції».

Бурхливий режим правотворчості парламенту в окремих випадках призводить до того, що з технічних причин зміни, прийняті парламентом до основного закону, неможливо відобразити в його тексті. Так, зміни, прийняті Законом України № 1150-IX від 28.01.2021 до Закону України «Про депозитарну систему України», неможливо відобразити в тексті цього Закону: такі зміни вносилися у пункт 2 частини першої статті 25 Закону України «Про депозитарну систему України», однак у цій частині взагалі відсутні пункти.

Іншим яскравим прикладом є Закон України № 1984-IX від 17 грудня 2021 року «Про внесення змін до розділу XX “Перехідні положення” Податкового кодексу України щодо державної підтримки сфери спорту». Хоча й у назві цього Закону йдеться про внесення змін до розділу XX Податкового кодексу, безпосередньо у тексті Закону зміни вносяться до розділу V Податкового кодексу.

Вказані факти свідчать про гостру необхідність покращення механізмів забезпечення якості законодавчих актів.

У цьому контексті необхідно звернути увагу на функціональний аналіз Апарату Верховної Ради України, проведеного Вестмінстерською фундацією за демократію (далі – Фундація) у 2020 році (далі – Функціональний аналіз Апарату ВРУ).

Результати опитування працівників Апарату, проведеного експертами фундації, показали, що у більшості випадків проекти актів парламенту пишуться неякісно, з порушенням вимог, встановлених Регламентом ВРУ, і з формальних підстав мали би бути виключені з розгляду комітетом або ще на етапі реєстрації. Зауваження, висловлені Головним науково-експертним управлінням (далі – ГНЕУ) та Головним юридичним управлінням (далі – ГЮУ) здебільшого залишаються частково чи повністю неврахованими під час розгляду та прийняття законопроектів, тому загалом не покращують їх якість.

Одним із вимірів описаної проблеми може бути недостатній рівень кваліфікації (в частині нормопроєктування) суб'єктів, які здійснюють написання проектів актів. Згідно Конституції України право законодавчої ініціативи належить трьом суб'єктам – Президенту України, Кабінету Міністрів України та народним депутатам України. У випадку з Президентом та Урядом для підготовки законопроектів, що вносяться такими суб'єктами, діють відповідні інституційні механізми (Офіс Президента України, інші допоміжні органи, які створюються Президентом, міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, Секретаріат Кабінету Міністрів України та ін.), що позитивно впливає на якість законопроектів підготовлених цими суб'єктами.

Водночас, для народних депутатів відповідні інституційні механізми відсутні. Конституція України не встановлює вимоги до юридичної освіти чи спеціальної підготовки кандидатів на посаду народного депутата. У розпорядженні народного депутата є тільки обмежена кількість помічників-консультантів, до яких Закон України «Про статус народного депутата України» також не виставляє вимог мати юридичну освіту чи спеціальну підготовку та/або досвід у сфері нормопроєктування.

В Апараті також відсутній окремий структурний підрозділ, який би забезпечував на належному рівні підготовку законопроектів для народних депутатів, як одним із трьох суб'єктів законодавчої ініціативи.

Все вищеописане вказує, що інституційних механізмів, які на сьогодні наявні у Верховній Раді України, недостатньо для забезпечення високоякісного та стабільного законодавчого процесу.

II. Шляхи вирішення описаної проблеми: міжнародний досвід

Протягом першої половини 2022 року у межах Програми «РАДА: Наступне покоління» здійснено аналіз міжнародного досвіду у сфері кращих підходів до підготовки проєктів актів. Відповідне дослідження проведено *Енді Бітті*, головним парламентським радником Офісу парламентських радників Шотландії, та *Людмилою Васильєвою*, експертом Вестмінстерської фундації за демократію.

Експерти прийшли до висновку, що у країнах розвинутої демократії підготовкою проєктів нормативно-правових актів здебільшого займаються **спеціалізовані структурні підрозділи**. У цьому документі такі підрозділи будуть позначені під загальною назвою **«офіси нормопроєктування»**.

Зокрема було вивчено країни Британської співдружності націй та окремі держави та штати держав англо-саксонської правової сім'ї та досвід держав континентальної правової сім'ї.

Нижче наведена коротка компіляція досліджень обох експертів. Більше інформації ви можете дізнатися у повних версіях досліджень.

1. Статус офісу нормопроєктування

Загалом можна виділити три підходи до визначення статусу офісів нормопроєктування:

- офіс нормопроєктування є частиною уряду (як окреме відомство або як структурний підрозділ секретаріату уряду чи іншого міністерства (зазвичай, Мін'юсту) (приклади: Австралія, Польща, Греція, Албанія, Франція, Італія);
- офіс нормопроєктування як частина секретаріату парламенту (приклади: Південна Африка);
- офіс нормопроєктування утворюється і в структурі уряду, і в парламенті (приклади: Канада).

Урядоцентрична модель є доволі поширеною, оскільки у більшості демократичних держав саме уряд є основним ініціатором законодавчих ініціатив. Разом з тим, утворення офісу нормопроєктування у структурі парламенту також є поширеною практикою.

Проте, країни мають свої особливості розподілу нормопроєктувальної роботи. Наприклад, у **Польщі**, крім окремого спеціалізованого підрозділу – Урядового центру законодавства, існує багато інших груп державних службовців, що займаються розробкою законопроєктів: працівники законодавчих служб міністерств та державних установ; представники парламентської адміністрації

Сейму та Сенату; представники адміністрації президента; міністерства, за дорученням.

2. Типові функції офісів нормопроєктування

Основне завдання офісу нормопроєктування – розробка законопроєктів, а також в окремих державах інших проєктів нормативно-правових актів.

При цьому слід мати на увазі, що офіс нормопроєктування не займається аналізом та формуванням політики: його функція полягає у суто юридичному оформленні проєкту акта відповідно до визначених стандартів нормопроєктування.

У зв'язку з цим офіси нормопроєктування, як правило, розпочинають роботу на основі запиту від інших структур та установ уряду (у випадку урядоцентричної моделі) або від керівництва парламенту чи членів парламенту (у випадку парламентарноцентричної моделі).

Наприклад, в **Австралії** законодавство розробляється на основі урядової законодавчої програми; з урахуванням пріоритету, визначеного у цій програмі, міністерства звертаються до офісу з письмовими інструкціями щодо розробки проєкту акта; офіс може відхилити інструкції, якщо вони нечіткі.

У штаті Онтаріо в **Канаді** (майже аналогічний підхід застосовується у **Новій Зеландії**) запит формується на основі затвердженого документу політики і повинен включати такі компоненти: мета запровадження нової політики, стан справ (включаючи чинне законодавство), інструменти нової політики, проблеми у запровадженні (юридичні, політичні, процедурні). Крім того, у цьому штаті парламентарі перед зверненням до офісу з метою написання законопроєкту спочатку звертаються до дослідницької служби парламенту для вивчення відповідної проблеми.

Схожим чином, якщо запит виписаний неякісно, офіс нормопроєктування Сенату Канади може рекомендувати члену парламенту звернутися до парламентської бібліотеки для глибшого вивчення питання.

Офіс нормопроєктування в Уряді Канади розпочинає роботу тільки після затвердження концепції (меморандуму) майбутнього законодавчого акта, який включає вказівки щодо нормопроєктування. Аналогічний підхід в **Ірландії**.

Офіс нормопроєктування Парламенту **Південної Африки** вимагає від заявників документ політики, на основі якого буде розроблено законопроєкт. Якщо ж такого документу політики немає, заявник має заповнити опитувальник, що детально розкриває мету, інструменти майбутньої політики, шляхи їх реалізації. Неналежне оформлення запиту є підставою для його відхилення. При цьому офіс нормопроєктування не має права відмовити у написанні

законопроекту у разі незгоди із обраним підходом до формування чи реалізації політики, окрім випадків, коли обраний підхід не відповідає Конституції держави. Винятком із цього правила є випадки, коли офіс на запит комітету готує законопроект для усунення прогалин у правовому регулюванні, виявлені у судових рішеннях, – у такому разі офіс може пропонувати або консультуватись з комітетом щодо інструментів майбутньої політики, спрямованих на усунення виявлених прогалин.

Інші офіси нормопроєктування використовують схожі підходи, що різняться тільки ступенем формалізації запиту до офісу (від чітко закріпленої форми запиту до більш «довільного» звернення), **однак підхід, за яким офіс відповідає виключно за питання нормопроєктування, а не формування політики, залишається у всіх розглянутих державах майже незмінним.**

Крім того, на офіси нормопроєктування в окремих країнах/штатах держав покладаються **додаткові повноваження**:

- 1) надання консультацій з приводу парламентської законодавчої процедури (штат Онтаріо в Канаді, Південна Африка, Шотландія, Велика Британія);
- 2) перевірка законопроектів, розроблених без залучення офісу, на відповідність конституції та вимогам до техніки нормопроєктування (Південна Африка);
- 3) виявлення прогалин у законодавчому регулюванні через аналіз судових справ та наукової літератури (Південна Африка);
- 4) юрисконсультська підтримка парламенту (офіс нормопроєктування Сенату Канади, Велика Британія);
- 5) опублікування прийнятого законодавства в офіційних виданнях та реєстрах (Австралія, штати Північно-західні Території, Онтаріо в Канаді);
- 6) проведення тренінгів з нормопроєктування для інших державних службовців (Австралія);
- 7) опублікування методичних рекомендацій з нормопроєктування (Австралія, штат Північно-західні Території в Канаді, Ірландія, Нова Зеландія).

3. Типові вимоги до працівників офісу нормопроєктування

Очевидно, що працівником офісу нормопроєктування може бути виключно особа, яка має вищу юридичну освіту (крім працівників, які здійснюють організаційно-технічне забезпечення роботи офісу).

Однак, у низці держав до юристів офісу виставляються **додаткові вимоги**. Як правило, в країнах англо-саксонської правової сім'ї, парламентський радник (Шотландія) або інша посадова особа, що працює з нормопроєктуванням

має бути практикуючим соліситором (категорія адвокатів Великобританії, що працюють в судах загальної юрисдикції, юрисконсульти) чи адвокатом вищої категорії, мати відповідну юридичну кваліфікацію, демонструвати розуміння правових концепцій. Співробітники Австралійського офісу парламентського радника – юристи, що мають право на ведення практики у Верховному суді чи судах загальної юрисдикції (суди Державних територій). Так як такі спеціалісти вже мають значний досвід роботи, від них не вимагається сертифікація або інше підтвердження кваліфікації. У Канаді існує стандартний набір іспитів на державну службу, з періодичним повторним тестуванням (за винятком державних службовців, які мають дуже високі бали та звільняються від подальшого тестування). Пройшовши базовий конкурс на державну службу, особи, які прагнуть займатися нормопроєктуванням, навчаються під керівництвом ментора, а їхні проєкти переглядає старший редактор. Зазвичай, може знадобитися до п'яти років практики, щоб спеціаліст став повністю незалежним та працював самостійно в Офісі законодавчого радника.

Деякі держави впроваджують **окремі програми підготовки нормопроєктувальників**. Наприклад, Голландська академія Законодавства (Dutch Academy for Legislation) проводить дворічну магістерську програму для юристів-нормопроєктувальників.

4. Типова структура офісу нормопроєктування

До структури офісу нормопроєктування, зазвичай, входять дві групи підрозділів: нормопроєктувальники та допоміжний персонал. Якщо офіс наділено додатковими функціями крім нормопроєктування, то можуть виділятися й інші структурні підрозділи (наприклад, в Австралії діє структурний підрозділ із опублікування НПА).

Формальний поділ нормпроєктувальників на відділи залежно від сфери правового регулювання зустрічається нечасто. Однак, такий поділ існує де-факто залежно від експертного досвіду юриста (Австралія та ін.). При цьому, в деяких офісах окремо виділяють експертну групу з публічних фінансів (часто носить назву «Treasury group»), що спеціалізується на бюджетному, податковому та іншому суміжному законодавству (Австралія). Водночас, в Канаді написання законопроєктів з питань публічних фінансів займається окремий структурний підрозділ Міністерства фінансів та відряджений до такого підрозділу працівник Мін'юсту.

III. Створення Офісу нормопроєктування Верховної Ради України як спосіб вирішення проблеми якості підготовки законопроектів

1. Застосування описаного міжнародного досвіду для вирішення описаної проблеми в Україні

В Україні переважна більшість прийнятих законів ініціюється народними депутатами.

Так, станом на 28.01.2022 зі всіх 2 497 законів, розглянутих Верховною Радою України, 81,3% (2030) були ініційовані народними депутатами.

Розгляд Верховною Радою України IX скликання проектів законів за суб'єктами права законодавчої ініціативи (станом на 28.01.2022)

Суб'єкти права законодавчої ініціативи	Всього розглянуто	З них:				Довідково		
		Прийнято в цілому	Прийнято в 1-2 читанні	Враховано та на доопрацюванні	Відхилено та знято з розгляду	Знаходяться на опрацюванні в комітетах	з них підготовлені до розгляду	Всього зареєстровано проектів

Президент України	144	119	8	9	8	53	32	185
	5,8%	17,5%	4,8%	6,4%	0,5%			
Народний депутат України	2030	446	117	117	1350	1969	437	3800
	81,3%	65,5%	70,9%	83,6%	89,3%			
Кабінет Міністрів України	323	116	40	14	153	309	90	586
	12,9%	17,0%	24,2%	10,0%	10,1%			

Разом	2497	681	165	140	1511	2331	559	4571
-------	------	-----	-----	-----	------	------	-----	------

Описана ситуація вказує на актуальність створення підрозділу нормопроєктування саме у структурі парламенту. Аналогічна позиція висловлена у Функціональному аналізі Апарату ВРУ, в якому пропонується створити підрозділ, що надаватиме підтримку народним депутатам у розробці їхніх законодавчих ініціатив.

З огляду на викладене пропонується створити сервісну інституцію, яка надаватиме послуги з нормопроєктування народним депутатам України та комітетам Верховної Ради України – **Офіс нормопроєктування Верховної Ради України (далі також – Офіс або Офіс нормопроєктування).**

У наступних розділах цієї концепції описані мета, завдання, можливий статус, передумови створення, структура та порядок роботи зазначеного структурного підрозділу.

2. Мета та завдання Офісу нормопроєктування Верховної Ради України

Місія Офісу нормопроєктування Верховної Ради України – сприяти розробці якісних законодавчих актів, які приймаються парламентом, відповідно до кращих практик, вимог та стандартів у сфері нормопроєктування.

Із описаної місії випливає **ключове завдання Офісу** – розробка проєктів законів та інших нормативно-правових актів Верховної Ради України. Саме з урахуванням цього завдання у подальшому у цій концепції буде пропонуватися структура та статус Офісу нормопроєктування.

Разом з тим, для комплексного досягнення наведеної мети вбачається за доцільне наділити Офіс нормопроєктування Верховної Ради України додатковими суміжними завданнями.

Система підготовки та підвищення кваліфікації у сфері нормопроєктування в Україні також потребує докорінних змін. У Звіті SIGMA зазначено, що Мін'юст та СКМУ, як інституції, відповідальні за проведення правової експертизи, не долучені до розробки та проведення відповідних навчань. У свою чергу, згідно Функціонального аналізу Апарат ВРУ також не завжди долучений до підготовки та/або проведення такого виду підготовки. Таким чином, наявні програми навчань у сфері нормопроєктування не враховують реальних недоліків проєктів актів, які описані інституції виявляють під час здійснення ними експертизи.

Крім того, хоча й народні депутати України є найбільш активним суб'єктом законотворчості, однак крім них існують ще два інших суб'єкти – Президент України та Кабінет Міністрів України. Верховна Рада України як єдиний орган законодавчої влади розглядає всі законопроєкти незалежно від їхнього ініціатора. Тому парламент може і повинен займати лідируючу роль у визначенні

єдиних правил підготовки проєктів законів та інших нормативно-правових актів Верховної Ради України.

Таким чином, цілком логічним є долучення Офісу нормопроєктування до системи підвищення кваліфікації у сфері нормопроєктування, адже це сприятиме не тільки внутрішньому розвитку персоналу Офісу, а й утвердженню єдиних стандартів нормопроєктування у всіх органах державної влади.

Отже, на Офіс доцільно покласти наступні суміжні завдання:

- розробка програм та/або проведення навчань з питань нормопроєктування;
- вивчення кращого міжнародного досвіду у сфері нормопроєктування з метою його поширення серед відповідних фахівців в Україні;
- взаємодія з фахівцями та структурними підрозділами інших органів державної влади через навчальні програми та спільні науково-дослідні розробки з метою утвердження в Україні єдиних стандартів нормопроєктування.

3. Правовий статус Офісу нормопроєктування та його місце в організаційній структурі парламенту

Щодо питання статусу та місця Офісу нормопроєктування у структурі парламенту можна виділити чотири варіанти:

- Офіс як відокремлена державна установа у сфері управління парламенту;
- Офіс як частина Дослідницької служби Верховної Ради України;
- Офіс як самостійний структурний підрозділ Апарату Верховної Ради України;
- Офіс як частина ГЮУ Апарату.

Нижче наведені переваги та недоліки кожного із зазначених варіантів.

3.1. Офіс як відокремлена державна установа у сфері управління парламенту.

Юридична основа створення і необхідний бюджет у 2023 р:

1. Утворення через внесення змін до ст. 7 Регламенту ВРУ (за аналогією із Дослідницькою службою).
2. Орієнтовна оцінка на забезпечення такої моделі роботи Офісу – від 43 млн грн без врахування можливих видатків на облаштування окремого приміщення для нової установи (за аналогією із Дослідницькою службою, на який кошторисом ВРУ на 2023 рік виділено 43,62 млн грн).

Переваги: на працівників установи не буде поширюватися статус державного службовця, що, з однієї сторони, дозволить установити відмінну від державної служби систему оплати праці потенційно з вищим рівнем оплати праці (за наявності достатніх фінансових ресурсів).

Недоліки:

1. З іншої сторони, відсутність статусу держслужбовця у працівників Офісу означатиме непоширення на них гарантій, передбачених Законом «Про державну службу» та принципів держслужби (у тому числі принципу політичної нейтральності). Також, виконуючи фактично завдання держслужбовця, працівники Офісу будуть «відірвані» від загальної системи держслужби парламенту.
2. Утворення нової установи, зазвичай, є більш затратним в організаційному та фінансовому плані.
3. «Відокремленість» ускладнить щоденну взаємодію з іншими підрозділами Апарату та народними депутатами.
4. Така «відокремленість» суперечитиме рекомендації № 37 місії П.Кокса («37. Усі адміністративні одиниці Верховної Ради України, включаючи бібліотеку Верховної Ради України та Інститут законодавства Верховної Ради України, повинні бути консолідовані та стати частиною посиленої структури Апарату Верховної Ради України.»)

3.2. Офіс як частина Дослідницької служби ВРУ.

Юридична основа створення і необхідний бюджет у 2023 р:

1. Внесення змін до структури Дослідницької служби ВРУ, затвердженої розпорядженням Голови ВРУ від 11 серпня 2022 року № 438.
2. Орієнтовна оцінка на забезпечення такої моделі роботи Офісу – в районі 6,5 млн грн. Дана оцінка зроблена виходячи із такого:
 - 1) згідно кошторису ВРУ на 2023 рік на оплату праці Дослідницької служби виділено 42 759 тис. грн;
 - 2) у структурі Дослідницької служби ВРУ є 7 самостійних підрозділів;
 - 3) таким чином, у середньому на один самостійний структурний підрозділ у середньому виділялось 6 108,4 тис. грн.

Переваги: на працівників установи не буде поширюватися статус державного службовця, що, з однієї сторони, дозволить установити відмінну від державної служби систему оплати праці потенційно з вищим рівнем оплати праці (за наявності достатніх фінансових ресурсів).

Недоліки:

1. У практиці жодної із досліджуваних країн не виявлено аналогічного чи хоча б схожого функціоналу Парламентської дослідницької служби.
2. Покладання на Дослідницьку службу одночасно двох функцій – науково-дослідницьке вивчення суспільних проблем та нормопроєктування – неминуче призведе до конфлікту інтересів. Як наслідок, коли фахівець

Дослідницької служби буде розробляти концепцію (інший аналітичний документ), він буде свідомий того, що на основі цієї ж концепції Дослідницька служба буде писати законопроєкт. У такій ситуації неминуче виникає упередження дослідника, який писатиме концепцію таким чином, щоб йому потім легше написати законопроєкт та/або писати законопроєкт на основі тих ідей і позицій, які він персонально поділяє.

3. Крім того, дослідження суспільної проблеми та написання проєкту акта є різними стадіями циклу формування політики (див. додаток 1 до цієї концепції).

4. Відсутність статусу держслужбовця у працівників Офісу означатиме непоширення на них гарантій, передбачених Законом «Про державну службу» та принципів держслужби (у тому числі принципу політичної нейтральності). Також, виконуючи фактично завдання держслужбовця, працівники Офісу будуть «відірвані» від загальної системи держслужби парламенту.

5. «Відокремленість» ускладнить щоденну взаємодію з іншими підрозділами Апарату та народними депутатами.

6. Така «відокремленість» суперечитиме рекомендації № 37 місії П.Кокса («37. Усі адміністративні одиниці Верховної Ради України, включаючи бібліотеку Верховної Ради України та Інститут законодавства Верховної Ради України, повинні бути консолідовані та стати частиною посиленої структури Апарату Верховної Ради України.»)

3.3. Самостійний структурний підрозділ Апарату Верховної Ради України.

Юридична основа створення і необхідний бюджет у 2023 р:

1. Утворення через внесення змін до Постанови ВРУ від 20 квітня 2000 року № 1678-III.

2. Орієнтовна оцінка на забезпечення такої моделі роботи Офісу – в районі 38 млн грн. Дана оцінка зроблена виходячи із такого:

1) згідно кошторису ВРУ на 2023 рік видатки на оплату праці і нарахування на заробітну плату за Управлінням справами (бюджетна програма 0111020) становлять 837 273,5 тис. грн;

2) у структурі Апарату ВРУ є 22 самостійних підрозділи (п. 2 Постанови ВРУ від 20 квітня 2000 року № 1678-III);

3) таким чином, у середньому на один самостійний структурний підрозділ у середньому виділялось 38 057,8 тис. грн;

4) враховуючи, що спочатку Офіс працюватиме у пілотному режимі,

видатки на нього будуть відносно меншими.

Переваги:

1. Офіс буде частиною єдиної структури Апарату.
2. На працівників Офісу поширюватиметься статус державної служби (з відповідними гарантіями та правилами роботи).
3. Створення «іміджу» нового сучасного підрозділу, що приверне увагу народних депутатів та зацікавленість у використанні його послуг.

Недоліки:

1. Для створення Офісу буде необхідне голосування парламенту для внесення відповідних змін (створення нового самостійного підрозділу та розширення штату) до Постанови ВРУ від 20 квітня 2000 року № 1678-III. Таким чином, створення Офісу може стати заручником політичного рішення.
2. Функціонал Офісу є недостатньо «самостійним» для утворення самостійного структурного підрозділу. Так, ГЮУ під час експертизи законопроєкту до другого читання виявляє недоліки юридичного характеру, отже цей підрозділ акумулює інформацію про типові помилки законодавчої техніки. Таким чином, у разі утворення Офісу як самостійного підрозділу, він буде позбавлений такої інформації, що означитиме необхідність створення механізмів координації між Офісом та ГЮУ. Також невиключеними є можливі випадки розходження експертної думки між Офісом та ГЮУ – у такому разі конфлікт думок доведеться вирішувати Керівнику Апарату або його профільному заступнику (який, за усталеної практики, є одночасно керівником ГЮУ, що автоматично ставить самостійні структурні підрозділи у нерівне становище).

3.4. Частина ГЮУ Апарату.

Юридична основа створення і необхідний бюджет у 2023 р:

1. Утворення через видання розпорядження Голови ВРУ про зміну штатного розпису Апарату, штатної чисельності структурних підрозділів Апарату, а також розпорядження Керівника Апарату про внесення змін до положення про ГЮУ.
2. На етапі пілотування не потребуватиме додаткових видатків, оскільки дана функція зможе бути забезпечена чинним штатом ГЮУ.

Переваги:

1. Офіс буде частиною єдиної структури Апарату.
2. На працівників Офісу поширюватиметься статус державної служби (з відповідними гарантіями та правилами роботи).

3. Не потребуватиме змін у Постанову ВРУ від 20 квітня 2000 року № 1678-III.
4. Офіс матиме належну координацію з іншими структурними підрозділами ГЮУ, які проводять юридичну експертизу законопроєктів, що дозволить орієнтувати практику роботи Офісу на реальні поточні проблеми у сфері.

Недоліки:

1. З іміджевої сторони підрозділ виглядатиме як частина ГЮУ, яке, хоч і має глибоку повагу зі сторони депутатського корпусу, раніше не надавало таких послуг.
2. Можливий конфлікт інтересів – оскільки у ГЮУ залишається функція юридичної експертизи законопроєктів до другого читання, можливими є випадки, коли на експертизу ГЮУ надійде законопроєкт, до розробки якого був долучений цей структурний підрозділ (можливі шляхи подолання конфлікту наводяться нижче).

4. Регламент роботи та передумови створення

Пропонуючи створення підрозділу підтримки нормопроєктувальної роботи, експерти, відповідальні за підготовку Функціонального аналізу Апарату ВРУ, виділили два наступні ризики у створенні і роботі нового підрозділу:

- можливий конфлікт інтересів у випадку створення Офісу у складі ГЮУ чи Дослідницькій службі – за даними інституціями залишається функція експертизи/аналізу законопроєктів, тому можливими є випадки, коли для надання висновку надійде законопроєкт, до розробки якого був долучений відповідно ГЮУ чи Дослідницькій службі;
- зловживання послугами Офісу – новий підрозділ може зіштовхнутися з великою кількістю запитів, якісно опрацювати які Офіс буде неспроможний. Автори цієї концепції погоджуються із існуванням вищевказаних ризиків. Також ми б хотіли виділити ще один ризик:
- неякісні запити – Офіс може отримувати абстрактні, чітко несформовані запити, або запити на законопроєкти, які в реальності не мають політичної підтримки: така ситуація, з однієї сторони, демотивує працівників Офісу та не дозволяє їм підготувати якісний законопроєкт, а з іншої сторони, негативно впливає на імідж самого Офісу серед народних депутатів та працівників Апарату.

Таким чином, у цьому підрозділі буде описано регламент роботи Офісу та передумови його створення з огляду на описані ризики.

4.1. Конфлікт інтересів

Автори Функціонального аналізу Апарату ВРУ, описуючи цей ризик, запропонували впровадити практику, згідно з якою експерт, який здійснював підготовку проєкту закону, не бере участь у його експертизі.

Цілком погоджуючись з цією пропозицією, ми бачимо два можливі шляхи впровадження цієї практики:

- експерти, які здійснюють експертизу законопроєктів, з однієї сторони, і експерти, які забезпечують підготовку проєктів нормативно-правових актів парламенту, належать до різних структурних підрозділів;
- експерти, які здійснюють експертизу законопроєктів і експерти, які забезпечують підготовку проєктів нормативно-правових актів парламенту, належать до одного структурного підрозділу, але розподіл робочих завдань між ними здійснюється таким чином, щоб не допустити написання законопроєкту та його експертизу одним і тим же експертом.

Автори цієї концепції вбачають дієвими обидва із запропонованих варіантів.

Разом з тим, на наше переконання, надзвичайно корисно для професійного розвитку юриста-нормопроєктувальника мати досвід юридичної експертизи законопроєктів, що ініціюються іншими суб'єктами (Кабміном, Президентом чи народними депутатами, які не зверталися за допомогою до Офісу). Такий досвід дозволить фахівцю вивчити типові недоліки юридичного характеру, що зустрічаються в законопроєктах різних суб'єктів права законодавчої ініціативи, і, як вже наголошувалось вище, пов'язати свою практику нормпроєктування із реальними поточними викликами у цій сфері.

Саме тому, у разі запровадження двох відокремлених підрозділів із експертизи та нормопроєктування необхідним є впровадження механізму ротації працівників між такими підрозділами та обміну досвідом між ними.

4.2. Зловживання послугами Офісу та неякісні запити

Як було наведено у таблиці вище, з початку IX скликання станом на 28.01.2022 зареєстровано 4 571 законопроєктів, з них тільки 2 497 (55%) розглянуто парламентом, і тільки незначна частина ініційованих законопроєктів стала законами (681, тобто 15%). Тому спрямування абсолютно всіх законодавчих ініціатив для їх юридичного оформлення в якості законопроєктів в Офіс нормопроєктування було б даремною тратою людських та фінансових ресурсів. Таким чином, певні «фільтри» повинні бути запроваджені для концентрації зусиль фахівців Офісу на реально потрібних та потенційно успішних законопроєктах.

З цією метою ми пропонуємо реалізувати два наступні завдання як передумови створення Офісу:

- механізми планування законопроєктної роботи мають бути вдосконалені;
- законопроєкти повинні розроблятися на основі фахово опрацьованих та політично узгоджених концепцій законодавчого акта.

Продумане планування законопроєктної роботи дозволило б парламенту у першу чергу зосередитись на комплексних стратегічних ініціативах, до розробки яких якраз і потрібно залучати експертів різних галузей, включаючи фахівців з нормопроєктування. Також планування законодавчих ініціатив дозволило б Офісу побачити строки, у які той чи інший проєкт акта запланований до розгляду. Це дозволило б виставити внутрішні пріоритети в роботі і сконцентрувати зусилля навколо законопроєкту, який планується винести у сесійну залу найближчим часом.

Певні кроки щодо впровадження плановості у роботі Верховної Ради вже було зроблено Законом № 162-IX від 03.10.2019, яким запроваджено щорічний план законопроєктної роботи Верховної Ради. Однак практика реалізації цього механізму вказує на необхідність його подальшого вдосконалення. План законопроєктної роботи Верховної Ради України на 2020 рік, затверджений Постановою Верховної Ради України від 16 червня 2020 року № 689-IX, містив 878 законопроєктів – кількість законопроєктів, яку український парламент здатен ухвалити орієнтовно за 4-5 років. План законопроєктної роботи Верховної Ради України на 2021 рік, затверджений Постановою Верховної Ради України від 2 лютого 2021 року № 1165-IX, містив вже значно менше законопроєктів – 376, – однак навіть така кількість виглядає зовсім нереалістичною, особливо в умовах необхідності Верховній Раді реагувати на непрогнозовані виклики, пов'язані з внутрішньою ситуацією в країні та зовнішньо-політичними загрозами.

Оскільки предметом цієї концепції не є законодавче планування, причини недосконалості планування законопроєктної та шляхи їх вирішення не будуть окреслені в межах цього документа. Однак, запровадження ефективного планування є однією з передумов створення Офісу нормопроєктування.

Іншим механізмом «фільтрації» надмірного навантаження на Офіс нормопроєктування пропонується запровадження у типову парламентську практику концепцій законодавчих актів.

Такий документ може мати різні назви та форми (документ політики, законодавча пропозиція, концепція законопроєкту тощо). Наприклад, у рекомендації № 2 місії П.Кокса було запропоновано попереднє подання до

профільного комітету ВРУ так званої «Білої Книги» - документа, що пояснює політичні цілі запропонованого законопроекту та заходи, які пропонується здійснити. Тому виключно для цілей цієї концепції такий документ далі за текстом матиме назву концепція законодавчого акта.

У контексті створення Офісу нормопроєктування існування концепції законодавчого акта є важливим з кількох причин.

По-перше, такий документ пишеться після системного аналізу суспільної проблеми, на подолання якої спрямований майбутній законопроект, та після вибору найбільш оптимальних шляхів вирішення цієї проблеми. Зазвичай, концепції також проходять стадію громадського обговорення та врахування думки стейкхолдерів. Концепція також повинна проходити юридичну експертизу, зокрема на відповідність Конституції та міжнародним зобов'язанням України, гендерно-правова та антидискримінаційна експертиза, антикорупційна експертиза та інші. Таким чином, майбутня законодавча ініціатива під час підготовки її концепції буде настільки це можливо фахово опрацьована та вивірена.

Слід усвідомлювати, що працівник Офісу нормопроєктування не є і не має бути фахівцем у відповідній галузі державної політики. Завданням нормопроєктувальника є юридичне оформлення законопроекту відповідно до вимог законодавчої техніки, згідно національних правових стандартів та міжнародних вимог ¹.

Таким чином, нормопроєктувальна робота, яка здійснюється Офісом, має бути відмежована від фахово-аналітичної із формування ідеї (концепції) законодавчої ініціативи. Допомогти сформувати концепції законодавчого акта народному депутату покликана нещодавно створена Дослідницька служба Верховної Ради України ².

Водночас, концепція законодавчого акта не слугує тільки як підготовчий етап до написання законопроекту. Вона також дозволяє дізнатися, чи відповідна законодавча ініціатива буде підтримана різними політичними силами ще

¹ Європейський суд з прав людини, аналізуючи якість нормативно-правового акта, використовує наступний стандарт (див., наприклад, 52 рішення у справі «Веренцов проти України» (заява № 20372/11): «...Закон має бути доступним для зацікавлених осіб та сформульованим з достатньою точністю для того, щоб надати їм можливість регулювати свою поведінку аби бути здатними - за потреби, за відповідної консультації - передбачати тією мірою, що є розумною за відповідних обставин, наслідки, які може потягнути за собою його дія...» (мовою оригіналу: The law should be accessible to the persons concerned and formulated with sufficient precision to enable them – if need be, with appropriate advice – to foresee, to a degree that is reasonable in the circumstances, the consequences which a given action may entail).

² Див. Розпорядження Голови Верховної Ради України від 11 серпня 2022 р. № 438 «Про Дослідницьку службу Верховної Ради України»

написання власне тексту законопроєкту. З цієї метою, як і пропонувалося у доповіді місії П.Кокса, необхідно, щоб такі концепції розглядалися на засіданнях комітетів із залученням інших заінтересованих державних органів. За результатом засідань комітету концепція буде схвалюватись в цілому, до неї можуть бути висловлені пропозиції та зауваження або концепція буде відхиленою як така, що не знайшла підтримки серед членів комітету.

До Офісу нормопроєктування надходитимуть тільки погоджені комітетом концепції. Таким чином, працівники Офісу працюватимуть над законопроєктами, які в майбутньому мають цілком реальні шанси як мінімум на позитивне рішення зі сторони профільного комітету.

Окрім того, сама концепція законодавчого акта, належно підготовлена, оформлена та політично узгоджена, може слугувати формою запиту (або його частиною) до Офісу нормопроєктування на написання законопроєкту. Як наслідок, концепція, за умови впровадження вищеописаних заходів, є гарантією, що до Офісу надходитимуть якісні запити.

Всі описані заходи у сукупності стануть базовими елементами нового законодавчого процесу, побудованого за принципом «від початку до кінця».

5. Внутрішня структура Офісу

Як зазначено у попередньому підрозділі робота працівників офісу може бути організована у двох варіантах: (1) фахівці, які здійснюють експертизу законопроєктів, і фахівці з питань нормопроєктування працюють в межах одного структурного підрозділу (управління, відділу, сектору тощо); (2) такі фахівці працюють у різних структурних підрозділах.

В обох варіантах необхідним є створення певного «ресурсного» підрозділу, що забезпечуватиме реалізацію нового сервісу у парламенті. Завданням такого підрозділу є:

- забезпечення функцій фронт-офісу (отримання запитів на написання законопроєктів, їх первинна перевірка на дотримання формальних вимог, комунікація з народними депутатами щодо можливості використання сервісу нормопроєктування);
- взаємодія з іншими структурними підрозділами Апарату, іншими суб'єктами права законодавчої ініціативи з метою обміну кращим досвідом, інформацією стосовно практики нормопроєктування;
- поширення серед інших працівників Офісу актуальної інформації щодо міжнародних, іноземних та національних стандартів і рекомендацій оформлення законодавчих актів.

У разі, якщо буде обрано варіант розділити структурні підрозділи з експертизи та нормопроєктування, «ресурсний» підрозділ також зможе забезпечувати здійснення ротації працівників між такими підрозділами (якщо така ротація буде запроваджена відповідно до вищеописаних у цій концепції рекомендацій).

Також у разі вибору такого варіанта необхідним буде створення відповідних структурних підрозділів з нормопроєктування зі спеціалізацією на різних сферах законодавства. Прикладом такої спеціалізації може слугувати чинна внутрішня структура ГНЕУ та ГЮУ.

6. Роль Офісу у процесі забезпечення наближення українського законодавства до *acquis communautaire*

6.1. Загальні підходи

З отриманням статусу кандидата на вступ до Європейського Союзу в Україні активізувалось питання впровадження ефективних інституцій та процедур для забезпечення сталості й ефективності процесу наближення до правової системи ЄС.

Роль Верховної Ради України є однією з ключових у напрямку європейської інтеграції, оскільки парламент є єдиним органом законодавчої влади. Крім того, відповідно до пункту 5 частини першої статті 85 Основного Закону до повноважень Верховної Ради України належить визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики, реалізації стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору.

У зв'язку з цим Офіс нормопроєктування міг би стати важливим елементом законодавчого забезпечення наближення українського законодавства до *acquis communautaire*.

Оскільки право Європейського Союзу є обов'язковим для членів ЄС, Україна, як майбутній повноправний член ЄС, зобов'язана імплементувати у акти ЄС у повній відповідності до їхнього оригінального змісту.

Разом з тим, спосіб імплементації залежить від виду акта ЄС. Законодавство ЄС розділяється на «первинне» та «вторинне». До «первинного» належить установчі міжнародні договори, а до «вторинного» регламенти, директиви, рішення, рекомендації та висновки.

Оскільки міжнародні договори після надання згоди Верховною Радою України на їх обов'язковість відповідно до статті 9 Конституції стають частиною національного законодавства України, основні зусилля щодо імплементації *acquis communautaire* будуть зосереджені на «вторинному» законодавстві –

приведення у відповідність законодавства України до норм права ЄС.

Разом з тим, при запровадженні дієвого механізму імплементації необхідно врахувати природу відповідного акта законодавства ЄС ³.

Регламенти та рішення є зобов'язуючими актами, які застосовуються у всіх державах-членах ЄС як норми прямої дії. Оскільки Україна поки не є членом ЄС і, як наслідок, норми регламентів не можуть бути напряду застосовані в нашій державі, Україна зобов'язана якомога точніше відобразити зміст регламентів у своєму законодавстві. У цьому контексті імплементація регламентів є певного роду техніко-юридичною роботою – «переклад» юридичного тексту регламенту ЄС на правову систему України.

Така ж юридична природа рішень, однак вони є зобов'язуючими і нормами прямої дії виключно для суб'єкта, якого вони стосуються (наприклад, конкретного члена ЄС). У зв'язку з цим, як правило, імплементація рішень рідко стоятиме на порядку денному апроксимації українського законодавства.

На противагу, директиви ЄС визначають загальну мету, яку мають досягти всі члени ЄС, а способи досягнення такої мети обираються безпосередньо державами-членами у власному законодавстві. Наприклад, стаття 23 Директиви 2011/83/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 25 жовтня 2011 року про права споживачів дозволяє державам-членам самостійно із трьох наведених опцій визначити орган (органи), уповноважений звертатися до суду чи компетентного адміністративного органу зі скаргою про порушення прав споживачів.

У свою чергу, рекомендації та висновки мають незобов'язаний характер і розрізняються залежно від суб'єкта їх видання та об'єкта, на який вони поширюються.

Таким чином, при імплементації директиви, а також рекомендацій і висновків, необхідним є політичне рішення стосовно обраного шляху імплементації вказаних актів.

6.2. *Пропонований алгоритм залучення Офісу у процес наближення українського законодавства до *acquis communautaire**

Враховуючи описану специфіку імплементації різного роду актів ЄС, а також наведені у попередніх розділах рекомендації щодо роботи Офісу пропонується такий алгоритм залучення Офісу у процес наближення українського законодавства до *acquis communautaire*:

³ Types of legislation at https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/law/types-legislation_en

1) парламент у встановленому порядку затверджує перелік актів ЄС, які мають бути імplementовані у відповідному році (такий перелік може бути частиною вдосконаленого плану законопроєктної роботи);

2) щодо регламентів – у строки, визначені переліком актів, Офіс нормопроєктування разом із залученням відповідних фахівців секретаріатів профільного комітету та комітету, до предмета відання якого належить оцінка відповідності законопроєктів міжнародно-правовим зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції, переходить до написання імplementуючого законопроєкту;

щодо директив, а також рекомендацій та висновків:

у строки, визначені переліком актів, комітет за поданням суб'єкта права законодавчої ініціативи затверджує концепцію імplementуючого законопроєкту, в якій окреслюються ті складові директиви (рекомендацій та висновків), які держава може самостійно визначити у власному законодавстві, на основі затвердженої концепції Офіс готує законопроєкт.

При цьому, Офіс нормопроєктування готує не тільки текст законопроєкту та порівняльну таблицю до нього (у разі внесення змін до інших законів), а й також таблицю відповідності (додатком, в якому має бути зображено відповідність конкретної норми проєкту акта конкретній нормі акта ЄС).

IV. Дорожня карта

З огляду на вищеописані рекомендації пропонується наступний алгоритм створення Офісу нормопроєктування Верховної Ради України:

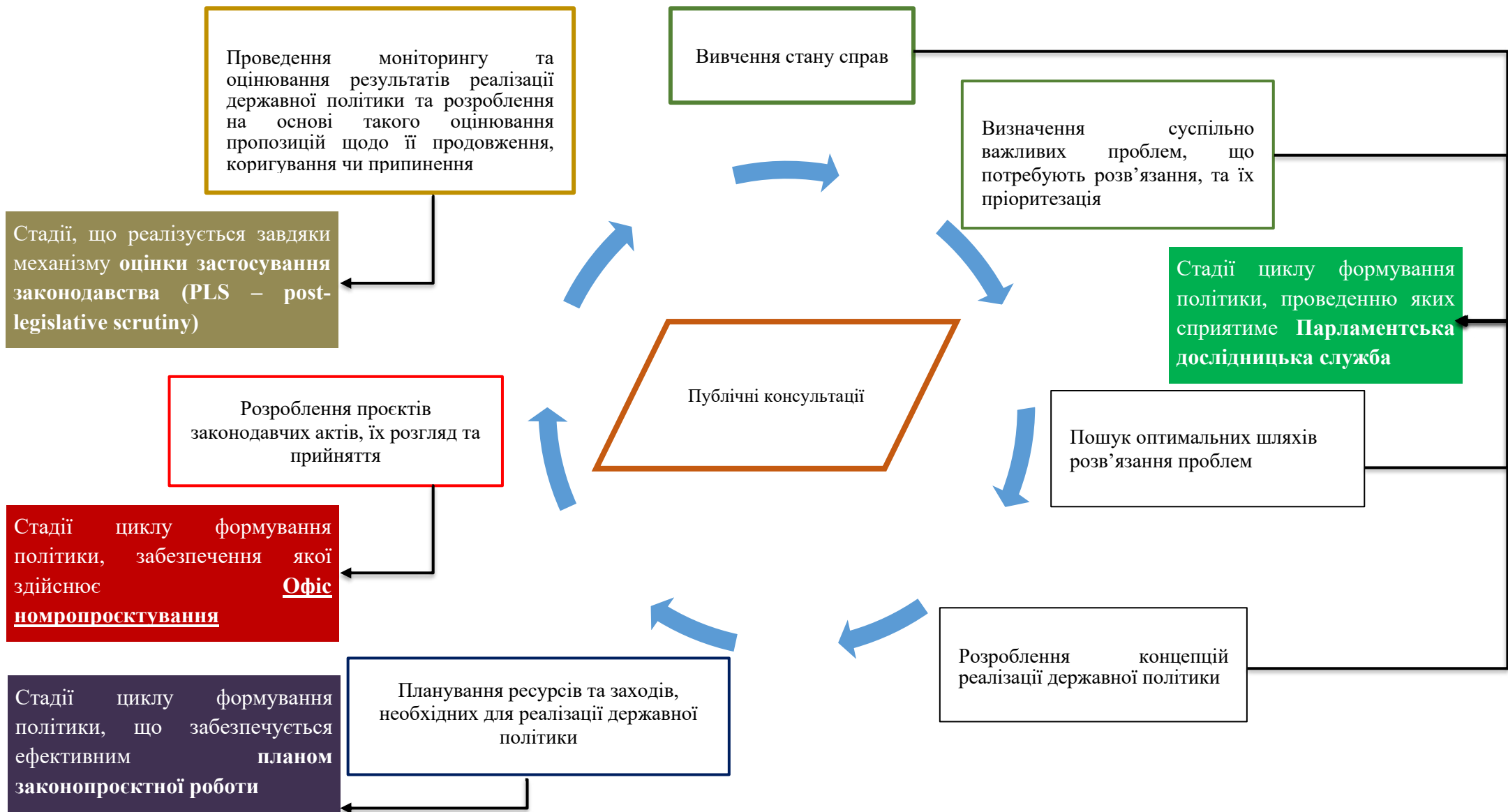
1. Визначення мети, завдань, можливий статус, структуру та регламенту роботи нового структурного підрозділу.
2. Забезпечення належної та ефективної роботи Дослідницької служби ВРУ для підтримки народних депутатів в аналітичній підготовці їхніх майбутніх законодавчих ініціатив у відповідній сфері державної політики.
3. Запровадження стадії розробки, обговорення та схвалення профільним комітетом концепції законодавчого акта як базового елемента оновленого законодавчого циклу за принципом «від початку до кінця». Такі концепції стануть базою для напрацювання законопроєкту фахівцями Офісу нормопроєктування.
4. Здійснення організаційних заходів зі створення нового підрозділу. Набір персоналу.
5. Пілотування роботи Офісу протягом перших 6-12 місяців з дня утворення. Корегування регламенту роботи Офісу нормопроєктування на основі отриманих результатів роботи.

V. Індикатори ефективності реформи

Для оцінки ефективності впровадження нової моделі підготовки проєктів актів у парламенті пропонується застосовувати наступні кількісні індикатори:

- зменшення середньої кількості виявлених недоліків техніко-юридичного характеру у проєктах законів під час їх аналізу до першого та другого читань, остаточної юридичної експертизи;
- зменшення середньої кількості поправок техніко-юридичного характеру, що вносяться до законопроєкту до другого читання;
- у довгостроковій перспективі: зменшення кількості законопроєктів про внесення змін до інших законів (або їх укрупнення/більша комплексність).

ОФІС НОРМОПРОЄКТУВАННЯ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ У ЦИКЛІ ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ



ЛОГІКО-СХЕМАТИЧНА МОДЕЛЬ РОБОТИ ОФІСУ НОРМОПРОЄКТУВАННЯ

