



## РЕГУЛЮВАННЯ ПРОЦЕДУРИ РЕЄСТРАЦІЇ ЗАКОНОПРОЕКТІВ У ПАРЛАМЕНТАХ СВІТУ

Зазвичай, детальні правила законодавчої процедури встановлюються в регламентах парламентів. Дотримання цих правил полегшує проходження та ухвалення пропозицій суб'єктів законодавчої ініціативи.

Першим етапом законодавчої процедури є надходження законопроекту до парламенту в порядку законодавчої ініціативи, яка, залежно від суб'єкта законодавчої ініціативи, може бути урядовою (або глави держави), парламентською (надходить від парламентської фракції, депутатської групи чи окремого депутата), народною і спеціальною.

### ЕТАПИ ЗАКОНОДАВЧОЇ ПРОЦЕДУРИ

- надходження законопроекту в порядку законодавчої ініціативи;
- реєстрація законопроекту у відповідному органі парламенту;
- надходження законопроекту до профільного комітету, інших комітетів - виходячи зі змісту законопроекту;
- передача законопроекту в разі його схвалення комітетом / комітетами для розгляду в палаті / палатах парламенту, для його прийняття або відхилення;
- у разі ухвалення законопроекту у вигляді закону - направлення його, якщо це передбачено нормами права, главі держави / уряду;
- у разі схвалення законопроекту главою держави / уряду - його опублікування і набрання чинності.

Хоча насправді надходженню законопроекту до парламенту передує кропітка та тривала підготовча робота: розробка законопроекту чи проектів інших актів, а також їх оформлення згідно з вимогами, які визначають парламенти кожної країни.

В ідеалі пропозиції про зміни законодавства виносять на обговорення експертів, зацікавлених груп та суб'єктів, чий інтерес можуть бути порушені внаслідок прийняття нових законодавчих норм. Їм пропонують представити свої зауваження до «зеленої книги», яка є первісним начерком ідеї. Після цього може слідувати «біла книга», що є більш рішучим свідченням намірів уряду. Остаточне рішення про представлення пропозиції до парламенту приймає Комітет із за-

конодавства (Legislation Committee).

Реєстрація законопроекту у відповідному органі парламенту – невід'ємний етап законодавчої процедури, що слідує за надходженням законопроекту в порядку законодавчої ініціативи. Може хибно здатися, що реєстрація законопроекту – це лише формальний та технічний етап законодавчої процедури, насправді це не так. Належна перевірка усіх законопроектів та інших нормативних актів на відповідність вимогам, що зазвичай ставляться до таких документів, та відмова в їх реєстрації у випадку, якщо такі вимоги не були дотримані, забезпечує якіснішу законотворчу роботу та сприяє розвантаженню парламентських комітетів та депутатів від роботи з неякісними проектами законодавчих актів.

Органи державної влади (парламент чи уряд) одночасно з правилами законодавчої процедури деталізують та встановлюють вимоги до якості законопроектів чи інших актів, зокрема: до їх внутрішньої структури, стилю написання, сфери дії та взаємозв'язку з іншими нормативними актами тощо - шляхом прийняття окремих інструкцій, рекомендацій та/чи посібників.

Так, у Фінляндії таким актом є «Інструкції зі складання законопроектів» (Bill Drafting Instructions), затверджені Міністерством юстиції. Ці інструкції деталізуються та доповнюються Посібником для розробників законопроектів, Посібником для розробників законопроектів Європейського Союзу, а також низкою інструкцій з оцінки впливу законопроекту на економіку, навколишнє середовище, бізнес, регіональний розвиток і гендерну рівність, а також інструкціями з інших питань.

**ЗАГАЛЬНІ ВИМОГИ ДО ЗАКОНОПРОЕКТУ**

- повинно бути надано ґрунтовне пояснення про необхідність запропонованого законодавства;
- законопроект повинен бути коротким і лаконічним;
- мова законопроекту — відповідна та проста;
- фактологічна основа законопроекту повинна бути правильною;
- вплив законопроекту та можливі альтернативи повинні бути оцінені і пояснені;
- конституційні питання повинні бути врегульовані;
- пропонуване законодавство повинно бути лінгвістично і технічно повним і юридично бездоганим.

Для того, щоб полегшити розуміння змісту законопроектів, останні повинні бути підготовлені з дотриманням основної структури та з використанням однакових стандартних заголовків. Відхилення від цих вимог допускається лише за наявності особливих причин\*.

В Австралії, крім актів загальної дії, зокрема Закон про правові акти 2003, що встановлюють загальний порядок створення, публікації

та перегляду законодавства та супутніх матеріалів, існує також Посібник зі створення юридичних актів («INSTRUMENTS HANDBOOK»)\*, Згідно з главою 4 Посібника, юридичний акт повинен бути поданий на реєстрацію якомога швидше після його ухвалення, найкраще з пояснювальною довідкою за необхідності.

подання юридичного акту на реєстрацію включає такі етапи:

- створення он-лайн заявки;
- надання електронної версії юридичного акту;
- за необхідності надання пояснювальної довідки або інших документів;
- підтвердження подачі законопроекту чи іншого юридичного акту.

При цьому оригінали документів на паперовому носії подавати не потрібно, оскільки електронний формат зареєстрованих законопроектів і пояснювальних довідок вважається надійним джерелом інформації для реєстрації. Якщо буде виявлено, що подання є неповним або неточним, його потрібно зняти якомога швидше.

Для стандартної попередньої реєстрації необхідні два повних робочих дні після підтвердження реєстрації (сертифікації) та ще три робочих дні для подачі документів для внесення на обговорення. Щойно проект законодавства буде зареєстрований та доступний на сайті Реєстру, електронною поштою буде надіслане повідомлення особі, вказаній під час подачі проекту.

Проект закону, що вносить зміни до чинного законодавства, вимагає публікації чи повідомлення в спеціальному виданні.

Крім того, в Австралії при уряді створений OFFICE OF PARLIAMENTARY COUNSEL\*, функцією якого є розробка законопроектів та інших актів, створення збірників та видання законодавства. Це є спеціальний орган, до складу якого входять близько 45 осіб, що займаються виключно розробкою актів законодавства.

Відповідно до ч.5 ст. 84 Регламенту Сейму Латвії\*, коли проект закону внесений Президентом, комітетом Сейму або принаймні п'ятьма його членами, відповідальний комітет

\*[http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/best\\_practices\\_examples/docs/it/bill\\_drafting\\_instructions.pdf](http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/best_practices_examples/docs/it/bill_drafting_instructions.pdf)

\*<https://opc.gov.au/about/docs/instruments%20Handbook.pdf>

\*<https://opc.gov.au/about/index.htm>

повинен підготувати пояснювальну записку і включити в неї відповіді ініціатора внесення законопроекту на такі питання:

- Яка мета цього закону?
- Яким буде потенційний вплив закону на розвиток суспільства й економіки країни?
- Яким буде потенційний вплив закону на державний та муніципальні бюджети?
- Яким буде потенційний вплив закону на систему чинного законодавства?
- Яким чином закон відповідає міжнародним зобов'язанням, які прийняла Латвія?
- З якими фахівцями були проведені консультації під час підготовки проекту закону?
- Як закон буде виконуватися?

Законопроект — це документ, у якому в стислій формі представлені результати і висновки підготовчої роботи. Законопроект використовують як основу для парламентського розгляду та прийняття рішень. Крім того, він служить предметом обговорення питань політики в суспільстві в цілому, а пізніше матеріалом для інтерпретації і наукових досліджень. Для того, щоб розробити якісний законопроект, підготовча робота повинна бути спланована і організована належним чином.

#### ЗАКОНОПРОЕКТНА РОБОТА

Згідно з «Дорожньою картою щодо внутрішньої реформи підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України» (п. 4, 5), Апарат Верховної Ради повинен проводити ґрунтовний аналіз кожного запропонованого законопроекту на предмет уникнення дублювання (або суперечності) з чинним національним законодавством. У реєстрації повинно бути відмовлено в разі невідповідності законопроекту формі та вимогам, встановленим статтями 90 та 91 Регламенту ВРУ. У структурі Апарату ВРУ повинен бути створений окремий підрозділ, до сфери компетенції якого відноситимуться питання дотримання положень Регламенту ВРУ, а також перевірка усіх законопроектів на предмет відповідності нормам Регламенту до офіційної реєстрації.

Розробка законодавства є вельми технічною областю юридичної роботи, і, насправді, лише невелика кількість юристів повною мірою володіють необхідними навичками. Ця робота включає в себе досконале знання та розуміння галузі законодавства водночас із відмінними навичками написання законопроектів, а також здібністю використовувати іноді непросту та незрозумілу юридичну мову. Крім наявності вищезазначених навичок, необхідно також аналізувати та враховувати те, як формулювання конкретного закону буде потенційно впливати на низку інших чинних та майбутніх законів. Все це має важливе значення, адже законопроектний процес повинен забезпечувати ще й відображення дійсних намірів суб'єктів законодавчої ініціативи та заінтересованих осіб.

Тому навіть у країнах, що мають велику кількість спеціалістів в області права, юридична законопроектна робота є рідкісною спеціалізацією в юридичній професії. Як результат, фахівців в галузі написання законопроектів не вистачає, і вони користуються великим попитом. Більшість таких спеціалістів працюють у виконавчій гілці влади, де їхні послуги використовуються для написання законів, які у свою чергу дозволяють уряду створити правову базу, в межах якої він буде визначати і реалізовувати свою політику і бачення для всієї країни. І, як наслідок, саме виконавча гілка влади створює та ініціює найбільшу кількість законопроектів\*.

Структура законопроекту згідно з «Інструкцією по складанню законопроектів» (Bill Drafting Instructions) виглядає так:

## РЕЗЮМЕ

Зміст

## ЗАГАЛЬНІ ЗАСАДИ

1. Вступ
2. Поточна ситуація
  - a. Законодавство і практика
  - b. Міжнародні тенденції, міжнародне законодавство та законодавство ЄС
  - c. Оцінка поточної ситуації
3. Цілі й пропозиції
  - a. Задачі
  - b. Варіанти
  - c. Основні пропозиції
4. Вплив
  - a. Економічний вплив
  - b. Вплив на діяльність державних органів
  - c. Вплив на довкілля
  - d. Соціальні наслідки
5. Підготовка
  - a. Етапи підготовки і підготовчі матеріали
  - b. Заяви про підтримку
6. Зв'язок з іншими законопроектами

## ДЕТАЛЬНЕ ОБҐРУНТУВАННЯ

1. Обґрунтування запропонованого законодавства
  - a. Акт №1
    - i. Глави
    - ii. Розділи
  - b. Акт №2
2. Підзаконні нормативні акти
3. Набуття чинності
4. Конституційні питання та процедура ухвалення

## ЗАПРОПОНОВАНЕ ЗАКОНОДАВСТВО

### ДОДАТКИ

- Паралельні тексти
- Проекти указів
- Інші додатки

Лабораторія законодавчих ініціатив є одним із провідних аналітичних центрів України, який має 17-річний досвід реалізації проектів, спрямованих на впровадження практики діалогу з питань політики до законотворчого процесу, забезпечення участі громадськості в законодавчому процесі, моніторинг діяльності та проведення дослідження з питань публічної політики.

Підготовка і публікація інформаційно-аналітичних матеріалів (Info Briefs) є частиною проекту, що його реалізує Лабораторія законодавчих ініціатив у рамках Програми USAID «РАДА: відповідальність, підзвітність, демократичне парламентське представництво», що виконується Фондом Східна Європа.

