



USAID

ВІД АМЕРИКАНСЬКОГО НАРОДУ



Фонд Східна Європа



ЛАБОРАТОРІЯ
ЗАКОНОДАВЧИХ
ІНІЦІАТИВ

www.parlament.org.ua

Кольцов Михайло



Пропозиції до політики щодо супровідних документів у законодавчому процесі

Листопад 2017

Лабораторія законодавчих ініціатив

**Пропозиції до політики щодо супровідних
документів у законодавчому процесі**

(Policy Paper)

Автор:

Кольцов Михайло

ЛИСТОПАД, 2017

Підготовка аналітичних матеріалів є частиною проекту, що реалізує ГО «Лабораторія законодавчих ініціатив» у рамках Програми USAID «РАДА: підзвітність, відповідальність, демократичне парламентське представництво». Програма USAID «РАДА», що виконується Фондом Східна Європа, сприяє становленню підзвітнього, відповідального і демократичного парламентського органу.

Більше на www.radaprogram.org

Думки, викладені в цій публікації, є виключною відповідальністю авторів дослідження та не обов'язково відображають точку зору USAID, Фонду Східна Європа та Лабораторії законодавчих ініціатив.

Зміст

Резюме	4
Executive summary.....	5
Методологія	6
Розділ 1. Поточний стан проблеми «законодавчого спаму» та чинна політика її вирішення	7
Розділ 2. Варіанти вирішення проблеми «законодавчого спаму»	14
Розділ 3. Пропозиції та механізм реалізації	19
Додаток 1. Анкета для опитування представників стейкголдерів	21
Додаток 2. Орієнтовний формат та структура пояснювальної записки	23
Додаток 3. Орієнтовний приклад контрольного списку, за яким перевіряється пояснювальна записка	24

Резюме

Від проблеми «законодавчого спаму» найбільше потерпають самі народні депутати та Апарат Верховної Ради України. Навантаження на останній особливо високе, оскільки його робота суворо регламентована і відсутні додаткові ресурси для вирішення проблеми шляхом збільшення штату або шляхом внесення змін до нормативно-правових актів.

З-поміж кількох можливих варіантів вирішення проблеми найбільш прийнятним в поточних умовах є удосконалення механізму підготовки супровідних документів, зокрема, пояснювальної записки. Наразі вона відіграє суто формальну роль і практично не впливає ні на процес процедурного проходження законопроекту, ні на оцінку документу з боку різних груп стейкхолдерів. Збільшення кількості супровідних документів за рахунок додаткових експертиз також не сприяє покращенню ситуації, лише збільшуючи навантаження на систему.

Але якщо змінити роль супровідної записки і формалізувати її структуру, а в практику апаратної роботи ввести контрольні списки (чек-лист), то це може як покращити ситуацію із великим обсягом законопроектів, так і оптимізувати роботу управлінь.

Основні зміни в структурі супровідної записки стосуються її ролі як документа для пояснення цілей та завдань законопроекту. Передбачається, що вона міститиме: обґрунтування зв'язку з чинною політикою, оцінку обсягу ресурсів, потрібних для реалізації політики, що викладена в законопроекті, прогнозовані наслідки імплементації та оцінка відповідності з положеннями Конституції України, чинних нормативно-правових актів і міжнародних угод.

Для імплементації цього варіанту потрібно лише внести зміни в методологічні рекомендації до законодавчої техніки, в яких означити роль та структуру пояснювальної записки. Тоді як виконання вимог можна контролювати чек-листом, оскільки він дозволяє перевіряти документ за єдиною структурою і може бути застосований співробітниками з різним рівнем кваліфікації.

Передбачається, що увага на підготовці супровідної записки на структуру та згідно оновлених вимог дозволить суб'єктам законодавчої ініціативи більш чітко та зрозуміло пояснити, які саме проблеми вирішує законопроект, як саме він це робить і які будуть наслідки його реалізації. Відтак, саме зміст супровідної записки може стати предметом обговорень як під час першого та другого читання, так і для комунікації з різними групами стейкхолдерів. Подібна можливість, без сумнівів, сприятиме збільшенню довіри як до законодавчого процесу, так і до самих законів.

Executive summary

Ukrainian MPs and the Apparatus of the Verkhovna Rada suffer from the «legislative spam». The Apparatus is especially under pressure because its work is strictly scheduled, and there is no means to enlarge the staff or make amendments to laws and regulations.

The best way to solve the problem is to improve the mechanism of preparing accompanying documents, in particular explanatory memorandum. For the moment it is a formal requirement which influences neither the procedure of passing a bill nor stakeholders' opinions. The mere expansion in the number of accompanying documents does not change the situation for the better. It only causes an increase in workflow.

But if we change the role of explanatory memorandum, formalize its structure and introduce check lists into the Apparatus practices, it can remedy the situation regarding a huge number of bills. In addition, it can help to streamline the workflow of departments.

Main changes to explanatory memorandum concern its role as an accompanying document which explains aims and tasks of a bill. It shall contain the following: the justification of the bill's relevance, assessment of recourses needed for the policy implementation, predicted results of the implementation, and analysis of agreement with the Constitution of Ukraine, existing laws and regulations, and treaties.

In order to implement this option, it is needed to incorporate changes to the guidelines for legislation, in which it is necessary to define the role and structure of explanatory memorandum. Whether an explanatory memorandum meets requirements, legislators can check with the help of check list. Such method allows for examining the document according to the only structure, and it can be applied by employees with different levels of training.

It is predicted that paying attention to requirements for explanatory memorandum and its structure will allow legislators to be able to explain more clearly which problems are solved by a bill, in which ways it can do it, and which will be results of its implementation. Thus, the very contents of an explanatory memorandum should be the subject of discussion during first and second reading, as well as for communication between different stakeholders. There is no doubt that this possibility will contribute to an increase in confidence in the legislative process and laws as such.

Методологія

Для дослідження позицій заінтересованих сторін ми опитали представників основних груп стейкхолдерів як за допомогою анкет, так і через інтерв'ювання. Кожному з опитаних, які представляли різні групи інтересів (народні депутати, співробітники Головного науково-експертного управління та Головного юридичного управління Апарату Верховної Ради України) пропонувалось відповісти на питання, які б дозволили виявити, хто саме і яким чином потерпає від проблеми «законодавчого спаму».

Ми також проінтерв'ювали фахівців, які беруть участь у процесі внутрішнього реформування та підвищенню інституційної спроможності Верховної Ради України, зокрема, представників Європейського інформаційно-дослідницького центру при Верховній Раді України.

Окрім цього був здійснений аналіз документів, які регулюють процедуру подання законопроектів в Україні, а також аналіз міжнародного досвіду в цій сфері.

Розділ 1. Поточний стан проблеми «законодавчого спаму» та чинна політика її вирішення

*І подібно до того як безліч законів нерідко дає привід до виправдання пороків і державний порядок значно кращий, якщо законів небагато, але їх суворо дотримуються...
Рене Декарт. Міркування про метод.*

Згідно з 93-ю статтею Конституції України право законодавчої ініціативи мають три суб'єкти – Президент України, народні депутати та Кабінет Міністрів. Кожен з них подає таку кількість законопроектів, що з року в рік повторюється одна й та ж сама ситуація: зареєстрованих законопроектів набагато більше, аніж місця у порядку денному. Втім, незважаючи на повторюваність та логічний висновок здорового глузду про те, що ресурс порядку денного є обмеженим, кількість зареєстрованих законопроектів не зменшується (наприклад, за 6 сесій VIII скликання зареєстровано більше 5000 законопроектів)¹.

Ця ситуація ще більше посилюється самою процедурою розгляду, адже навіть якщо законопроект і виноситься на голосування, то він отримує таку кількість правок, які можуть повністю нівелювати не тільки його зміст (адже, по суті, вносяться зміни в інструмент вирішення проблеми на підставі різних підходів до вирішення проблеми), але й ще більше скоротити ресурс порядку денного. Наприклад, 4 вересня 2017 року Спікер Верховної Ради Андрій Парубій заявив, що «Верховна Рада має розглянути близько 9,7 тисячі правок до законопроектів»². А за підрахунками ВГО «Комітет виборців України» у вересні 2017 року відбулося 933 голосування у Верховній Раді України, 856 із яких стосувалися правок до законопроекту №6232 щодо судової реформи³.

Таким чином, проблема законодавчого спаму полягає в тому, що обсяги законопроектів та правок до них, значно перевищують ресурс, який наявний у Верховної Ради України. До того ж, від цієї проблеми найбільше потерпають самі депутати, що демонструють показники голосування в тому ж вересні 2017 року: в середньому один нардеп взяв участь у чверті, 25%, голосувань за місяць, що є найнижчим показником за 2017 рік⁴.

Опитані представники стейкхолдерів назвали різну кількість законопроектів, з якими їм довелось мати справу протягом останньої сесії Верховної Ради України: від 25 до 3000. Але незалежно від цього значення, практично всі відповіли, що від 25 до 50 відсотків поданих законопроектів вони могли б назвати якісними. Це означає, що незалежно від обсягів і від того, на якому рівні стейкхолдери мають справу із законопроектами, близько половини опрацьованих законопроектів вони позначають як неякісні.

Як зазначає координатор виборчих та парламентських програм ГМ «Опора» Ольга Айвазовська: «Щоб припинити ці неякісні, дуже розфокусовані ініціативи,

¹ Власні підрахунки на основі даних офіційного веб-порталу Верховної Ради України

² <http://www.pravda.com.ua/news/2017/09/4/7153953/>

³ <http://www.cvu.org.ua/nodes/view/type:news/slug:deputaty-vstanovyly-antyrekd-z-holosuvanniamy-u-veresni>

⁴ <http://www.cvu.org.ua/nodes/view/type:news/slug:deputaty-vstanovyly-antyrekd-z-holosuvanniamy-u-veresni>

які не направлені на системні згруповані реформи, необхідно переглянути систему ухвалення рішень і підготовки законодавчих ініціатив».

Вона звертає увагу і на те, що «рішення у пленарній залі часто ухвалюються в хаотичний спосіб, коли Кабінет Міністрів за день чи два до засідання Ради говорить, що якийсь законопроект необхідно приймати терміново, бо інакше відбудеться якийсь апокаліпсис. Це не є підхід, при якому парламент стане центром ухвалення стратегічних рішень. Тому система підготовки законопроектів має бути кардинально змінена» – зазначила вона виданню «Громадське»⁵.

Втім, якщо фахівці звертають увагу саме на діяльність суб'єктів законодавчої ініціативи та на процес обговорення законопроектів у сесійній залі, проблема прямо стосується і роботи Апарату Верховної Ради України, адже на нього покладається відповідальність за супровід та експертну оцінку наданих законопроектів. І при цьому співробітники Апарату мають обмежені ресурси (наприклад, в розширенні штату, закупівлі додаткових технічних засобів або залученні зовнішніх експертів). Фактично, Апарат має опрацювати та надати експертні висновки щодо тих же 5 тисяч законопроектів, не маючи необхідних засобів для роботи в напруженому темпі.

Від проблеми «законодавчого спаму» потерпають дві групи стейкхолдерів, пов'язаних із законодавчою діяльністю: народні депутати та науково-експертне управління. Як зазначалось вище, найбільше від проблеми «законодавчого спаму» потерпають самі депутати, оскільки обсяг документів та супровідних правок, примушує їх приймати рішення в ситуації невизначеності. По суті, депутати потрапляють у парадоксальну ситуацію: з одного боку, їм висувається вимога прийняти рішення, а з іншого, обсяг документів, необхідний для зваженого та обґрунтованого судження, перевищує фізичні можливості людини.

Дослідження показують, що середньостатистична людина читає зі швидкістю 250 слів за хвилину при рівні засвоєння прочитаного в 70 відсотків⁶. Отже, для читання законопроекту №6232 від 23.03.2017 (233 534 слова, 785 сторінок) депутату знадобиться 16 годин безперервного читання. І хоч ця цифра не виглядає занадто великою, варто взяти до уваги, що це два повні робочі дні, які підуть тільки на читання. Якщо ще додати час на засвоєння прочитаного, зробити поправку на юридичну природу тексту (яка не пристосована для швидкого читання), а також час на формування та підготовку зауважень, то виходить, що отримання достатніх підстав для прийняття зваженого рішення по одному законопроекту буде займати ще більше часу.

Але якщо народний депутат може дозволити залучити своїх помічників до роботи над законопроектом або звернутись до громадських організацій, то у науково-експертного управління такої можливості немає. Фактично, співробітники управління, маючи різний рівень кваліфікації, повинні практично безперервно надавати оцінку та готувати законопроекти до обговорення.

При опитуванні стейкхолдерів, більшість респондентів відмітила, що основною проблемою Апарату Верховної Ради України в умовах «законодавчого

⁵ <https://hromadske.ua/posts/reforma-plan-koksa-shcho-rekomenduie-deputatam-kolyshnii-holova-yevroparlamentu>

⁶ Carver, Ronald. Is Reading Rate Constant or Flexible? // Reading Research Quarterly. – 1982-83. – Vol. 18. – P. 207-208.

спаму» є недостатній рівень кваліфікації окремої частини персоналу. Втім, до цього висновку слід ставитися обережно з тих причин, що не існує достатніх підстав вважати, що збільшення рівня кваліфікації: а) може бути досягнуто на поточному рівні доступних ресурсів (адже, як мінімум, потребуватиме збільшення фінансового забезпечення на навчання та оплату праці); б) дозволить опрацьовувати прийнятну кількість документів в умовах навантажень, що перевищують людські можливості.

Таким чином, хоч збільшення рівня кваліфікації і є бажаною метою, її досягнення потребує фінансового, людського та часового ресурсу, який може бути не доступний в поточних умовах.

Окрім фізичних обмежень, джерелом «законодавчого спаму» є і характер самих законопроектів. Документи, написані юридичною мовою, зрозумілі тільки юристам і, по своїй суті, є інструментами вирішення проблем. Але в них нічого не говориться про саму проблему. Це призводить до того, що на стадії обговорення законопроектів та після першого читання вони отримують правки, які походять з інших, іноді кардинально відмінних, інструментів вирішення проблеми. В результаті з'являється закон, який стейкхолдери не розуміють, що стимулює їх шукати обхідних шляхів, щоб такий закон не виконувати.

Фактично, обговорення законопроекту зводиться лише до обговорення юридичної частини, тоді як проблема, яку він покликаний вирішити, залишається без уваги. Такий підхід призводить до того, що стейкхолдери не розуміють, які наслідки для них матиме цей законопроект і як він позначиться на поточному стані справ. А нерозуміння призводить до недовіри і до спротиву змінам.

Це так само відзначається на роботі Апарату Верховної Ради України, який змушений проводити експертизу законопроектів в короткі проміжки часу з мінімальними можливостями в залученні зовнішніх експертів. На практиці така експертиза може бути здійснена лише науково-дослідними установами НАНУ і галузевими академіями за результатами офіційного запиту.

Відповідно, основним чинником, який зумовлює проблему, є низька роль пояснювальної записки у порівнянні з текстом самого законопроекту, що не дозволяє проводити консультації зі стейкхолдерами, відсутність супровідної інформації щодо сумісності з чинною політикою та акцент на нормах, а не на проблемах. Також доводиться визнавати: те, що депутати є частиною законодавчого спаму, більшою мірою зумовлено умовами, в які вони поставлені під час виконання своїх обов'язків.

Одним із способів боротьби із законодавчим спамом стала обов'язковість наукової експертизи. Відповідно до ч. 2. ст. 103 закону про Регламент Верховної Ради, зареєстрований та включений до порядку денного сесії законопроект при підготовці до першого читання обов'язково спрямовується на наукову експертизу, яку здійснює Головне науково-експертне управління (ГНЕУ) Верховної Ради. Фактично, це своєрідний фільтр, який має відсіювати «неякісні» законопроекти. Зокрема, зі 100 останніх законопроектів, щодо яких ГНЕУ було надано експертні висновки (червень-вересень 2017 року), 57 отримали негативну оцінку управління⁷.

⁷ <http://www.cvu.org.ua/nodes/view/type:news/slug:kozhen-druhyi-zakonoproekt-vr-ie-neiakisnym-kvu>

Втім, це підхід має кілька проблемних аспектів:

- Критерії якості законопроектів мають тільки юридичний характер (юридична недосконалість законопроекту (положення є нечіткими, внутрішньо суперечливими, нелогічними), суперечність законопроекту іншим законодавчим актам, відсутність потреби в прийнятті законопроекту тощо.)
- Ресурси управління обмежені. Доки воно розглядало цю сотню законопроектів, суб'єкти законодавчої ініціативи за той же час зареєстрували 676 законопроектів⁸.

Слід відзначити, що для вирішення цієї проблеми й раніше докладалися зусилля з боку різних груп стейкхолдерів. Зокрема, Верховна Рада України 17 березня 2016 року прийняла постанову №4219 «Про заходи з реалізації рекомендацій щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України», яким визнала рекомендації місії Європейського парламенту як основу для внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності українського парламенту.

Основна частина цих рекомендацій⁹ стосується роботи над законами. Зокрема, пропонується суттєво скоротити кількість законопроектів, які подають народні депутати. Зробити це можна відмовившись від реєстрації документів, що дублюються, і припинити реєструвати кожну окрему правку як новий закон. Нинішню формулу «спочатку документ – потім обговорення» пропонується замінити наступним принципом: підготовка законопроекту має починатися тільки після обговорення, результати якого зафіксовані у висновках.

Також у рекомендаціях зазначено, що підвищити ефективність підготовки та ухвалення законопроектів дозволить принцип «великої двадцятки». Депутати самі формують список із 20 пріоритетних законопроектів, над якими працюють в комітетах і виносять на голосування. Після ухвалення закону з великої двадцятки, депутати доповнюють список черговим законопроектом¹⁰. Фактично, рекомендації спрямовані на те, щоб збільшити час на аналіз проблем, варіантів і наслідків державної політики, а не витратити час на підготовку актів.

Ці ж рекомендації зачіпляють і важливе для нас питання адміністрування законодавчого процесу. В звіті відзначається що «У ВРУ функціонує система парламентських комітетів з професійним персоналом»¹¹. Але важливим є й зауваження про те, що ресурси у ВРУ обмежені, при цьому законодавча завантаженість не зменшується. Автори зазначають, що одним з можливих варіантів вирішення проблеми «законодавчого спаму» є консолідація та інтеграція усіх можливих джерел законодавчої експертизи в єдину структуру¹².

По суті, автори рекомендують оптимізувати поточну структуру Апарату разом з посиленням кадрового потенціалу. При цьому варто відзначити цінний момент

⁸ http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc2_5_1_J?ses=10009&num_s=2&num=&date1=01.06.2017&date2=30.09.2017&name_zp=&out_type=&id=

⁹ <http://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20160301RES16508/20160301RES16508.pdf>

¹⁰ <https://hromadske.ua/posts/reforma-plan-koksa-shcho-rekomenduie-deputatam-kolyshnii-holova-yevroparlamentu>

¹¹ <http://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20160301RES16508/20160301RES16508.pdf>

¹² <http://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20160301RES16508/20160301RES16508.pdf>

у позиції європейців: потрібно поєднувати залучення нових кадрів з розвитком інституційної пам'яті (правил та процедур, що передаються між поколіннями співробітників в усній або письмовій формі задля підтримки експертної спроможності на потрібному рівні). Це дозволить і підтримати професійний рівень, і сформувати кадровий резерв.

Як зараз регламентуються супровідні документи?

Законопроект, за визначенням, є документом, який містить пропозицію політики, є текст проекту нормативно-правового акту, який готується за результатами оцінки впливу державної політики. Він супроводжується пояснювальною запискою, яка є доступною громадськості, але не буде частиною прийнятого акту¹³.

Згідно з «Правилами оформлення проектів законів та основні вимоги законодавчої техніки»¹⁴, які підготовлені Головним юридичним управлінням Апарату Верховної Ради України, до супровідних документів належать: проект постанови, яку пропонується Верховній Раді України прийняти за результатами його розгляду, списком авторів законопроекту, пропозиція щодо кандидатури доповідача на пленарному засіданні та пояснювальна записка.

Остання повинна містити наступні елементи:

1) обґрунтування необхідності прийняття законопроекту, мети, завдань і основних його положень та місця в системі законодавства;

2) обґрунтування очікуваних соціально-економічних, правових та інших наслідків застосування закону після його прийняття;

3) зазначення про те, що реалізація законопроекту впливає чи не впливає на видаткову та/або доходну частину державного чи місцевих бюджетів. У разі внесення законопроекту, реалізація якого впливає на видаткову та/або доходну частину державного чи місцевих бюджетів, до нього додаються фінансово-економічне обґрунтування (розрахунок розміру витрат) та пропозиція щодо покриття цих витрат;

4) інформацію про необхідність проведення референдуму (у разі внесення законопроекту, остаточне прийняття рішення щодо якого можливе лише за результатами референдуму);

5) інші відомості, необхідні для розгляду законопроекту.

Окремо в цьому методичному посібнику зазначається, що до законопроекту про внесення змін до законів додається порівняльна таблиця, а якщо законопроект вноситься за погодженням з відповідними органами виконавчої чи судової влади, до нього додається таке погодження.

Варто відзначити, що вже в цьому документі вказані важливі складові супровідної записки: мета (яку проблему вирішує законопроект?), завдання (як саме він її вирішує?), наслідки (які наслідки є очікуваними?). Але водночас, впадає в око й інша характерна риса: супровідна записка, згідно з цими вимогами, не розглядається як важлива частина законопроекту і її структура не регулюється.

¹³ <http://euinfocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/29255.pdf>

¹⁴ http://static.rada.gov.ua/site/bills/info/zak_rules.pdf

Розглянемо, наприклад, супровідну записку все того ж законопроекту №6232 від 23.03.2017¹⁵. Перші дві сторінки присвячені обґрунтуванню необхідності прийняття поданого законопроекту та опису проблем, які він має вирішити. Візьмемо найпершу серед них: «формальне ставлення судів до дотримання конституційних та встановлених законом принципів судочинства, в тому числі змагальності сторін». Чи є це твердження зрозумілим і чи не викликає воно різночитань? Твердження про «формальне ставлення» як про проблему, яку треба вирішити, не тільки неоднозначне, але й здатне привести до небезпечних наслідків. Бо фактично, суд звинувачується в тому, що він діє по формі (що синонімічно твердженню «діяти по процедурі»). І от те, що суд діє по процедурі і викладається авторами законопроекту як проблема. Виходить, що суд має діяти якимось інакше, «неформально», «не по процедурі» і тільки тоді судовий захист в Україні стане ефективним (щоб під цим не малось на увазі – effectiveness чи efficiency). При цьому, формулювання цієї проблеми може бути зрозумілішим, якби, наприклад, воно мало вигляд: «Принцип змагальності сторін в судовій практиці порушується через неузгодженість у розмежуванні юрисдикції судів». Для покращення зрозумілості цього формулювання можна навіть додати умовний приклад: рішення господарського суду можуть бути відмінені адміністративним судом і навпаки. В такому вигляді проблема, яку вирішує законопроект, стає набагато зрозумілішою для широкого загалу та основних стейкхолдерів.

Ще більше суперечності та двозначності додає формулювання мети цього законопроекту: «Метою законопроекту є нормативне врегулювання процесуальних механізмів, які мають забезпечити ефективний, справедливий, неупереджений та своєчасний захист прав і свобод особи в суді». Основна небезпека подібних формулювань полягає в тому, що оперуючи такими поняттями як «справедливий» та «неупереджений» в документі, який покликаний змінити державну політику, вони натякають, що до цього документу ситуація була прямо протилежною. Таким чином виходить, що захист прав і свобод особи в суді наразі є неефективним, несправедливим, неупередженим і несвоєчасним, бо до цього часу нормативне врегулювання процесуальних механізмів не відбувалось. Знову ж таки, якщо переформулювати мету у інший вигляд, наприклад, «Метою законопроекту є усунення суперечностей в нормах, що регулюють процесуальні механізми» і подати перелік цих суперечностей, то це не тільки викличе довіру, але й дозволить оцінювати та обговорювати законопроект вже на підставі пояснювальної записки.

Однак найгірша ситуація в цій пояснювальній записці з шостим розділом, який присвячений прогнозу, соціально-економічних та інших наслідків прийняття: «Наслідком прийняття вказаного законопроекту стане впровадження ефективних механізмів захисту порушених, невизнаних або оспорюваних прав, свобод чи інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб, інтересів держави». Перш за все, незрозуміло, про яку ефективність тут іде мова. Якщо це effectiveness (результативність), то виходить, що тепер ці механізми захисту нарешті будуть захищати (чого вони раніше не робили), а якщо efficiency (власне

¹⁵ <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=61415&pf35401=419150>

ефективність), то передбачається, що тепер на реалізацію механізмів захисту буде необхідно менше ресурсів, аніж раніше. По-друге, і це чи не найважливіше, прогноз повинен співвідносити поточну ситуацію, оцінку обсягів наявних ресурсів і можливих наслідків використання цих ресурсів для досягнення поставленої мети. Наприклад, в результаті усунення суперечностей в нормах, що регулюють процесуальні механізми ми прогнозуємо зменшення кількості судових справ протягом наступного року (в проміжку від 10 до 20 відсотків від поточної кількості), зменшення часу проходження судової справи (на 15-40% від поточного значення) і т.д. Прогноз важливо формулювати в такій формі, оскільки це не тільки демонструє вашу обізнаність з поточною ситуацією, але, що найважливіше, дозволяє потім оцінити наслідки реалізації прийнятого закону: Чи були досягнуті прогнозовані показники? Що завадило досягнути цих показників? Як ці перешкоди можуть бути подолані? В такому вигляді прогноз може бути перевірений як в процесі моніторингу виконання, так і на стадії оцінки та перегляду політики.

Щоб побачити, чому саме відсутність вимоги у тому, як саме мають бути побудовані формулювання супровідної записки, впливає на проблему «законодавчого спаму», порівняємо її з досвідом інших країн, зокрема, країни Британської Співдружності.

Зокрема, в нещодавно оновленому «Керівництві до законодавчого процесу» вказується, що до попередніх версій законопроектів можуть додаватися наступні супровідні документи:

1. Інформаційні довідки з окремих понять та аспектів законопроекту (Fact-sheets).

2. Пояснювальна записка або пояснювальний меморандум, в якій обґрунтовується ціль та завдання законопроекту (Explanatory Note, Explanatory Memorandum).

3. Меморандум про прогнозовані фінансові витрати на реалізацію законопроекту (Finance Memorandum).

4. Меморандум про узгодження або відмінності у порівнянні з поточною політикою уряду (Policy Memorandum).

5. Суміжні до теми пояснювальні записки (меморандуми), які підсилюють вагу законопроекту або вказують на відповідність до законів та Конституції (Legal Memoranda).

6. Дослідження, які демонструють можливі сценарії застосування законопроекту та оцінюють можливі наслідки (Operational Case).

7. Договори про корпоративні домовленості, що допоможуть впровадити майбутній закон (Handling Arrangements).

Більш того, в цьому «Керівництві до законодавчого процесу» спеціально зазначається, що більшість з цих супровідних документів є інструментами адвокації, які спрямовані на те, щоб підсилити вагу законопроекту, і, як наслідок, надати йому більше шансів потрапити до порядку денного. Але пояснювальна записка, в якій викладена суть поданого законопроекту чіткою та зрозумілою всім стейкхолдерам мовою, є обов'язковим елементом.

Розділ 2. Варіанти вирішення проблеми «законодавчого спаму»

Можна виділити кілька варіантів вирішення вказаної проблеми. Кожен з них потребує певної міри ресурсів на реалізацію та може мати наслідки для різних груп стейкхолдерів.

Якими можуть бути наслідки, якщо проблему не вирішувати (нульова альтернатива)?

Якщо залишити поточний стан без змін, то це призведе до наступних можливих наслідків:

1. Рівень імплементації законів досягне рівня, за якого ігнорувати законодавчі норми стане частиною мовчазної згоди і намагання покарати за невиконання цих норм буде призводити до зростання соціальної напруженості.

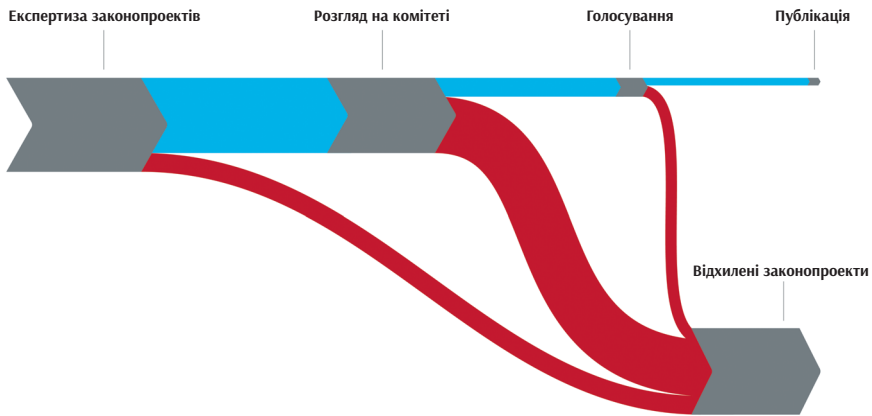
2. Рівень довіри до роботи народних депутатів Верховної Ради України та супроводжуючого персоналу буде й надалі падати. Навіть якщо дослідження покажуть, що Апарат Верховної Ради України докладає максимальних зусиль для того, щоб чітко слідувати процедурі законодавчої діяльності, ці результати ніяк не будуть корелювати з оцінкою результативності подібних зусиль групами стейкхолдерів. Фактично, стейкхолдери будуть оцінювати ефективність та результативність законодавчої діяльності по тому, як прийняті закони будуть впливати на ритм їхньої діяльності, а Апарат ВРУ буде опонувати кількісними даними, які не будуть відповідати цим оцінкам.

3. Кількість законопроектів досягне такого рівня, що робота Верховної Ради України буде паралізована, оскільки наявних ресурсів виявиться недостатньо, щоб опрацювати подані законопроекти у визначені Регламентом строки. Внаслідок цього Верховна Рада буде змушена прийняти або рішення про збільшення інституційної спроможності (що буде тільки тимчасовим рішенням і, врешті-решт, призведе до надмірного споживання ресурсів), або піти на порушення Регламенту і анулювати чергу законопроектів, щоб опрацювати їх в межах наявних ресурсів.

4. Високе навантаження на Апарат Верховної Ради призведе до того, що він не зможе виконувати свої функції з супроводу законодавчого процесу і почне, або пропускати законопроекти без належної підготовки, або буде затримувати їх на невизначено довгий час.

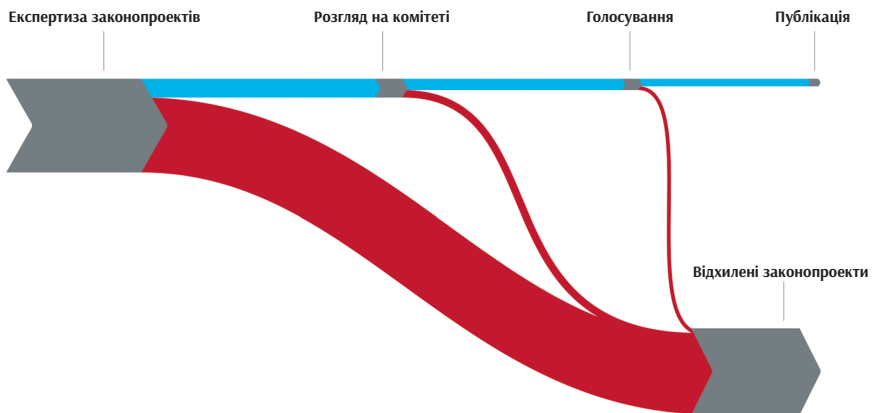
5. Внаслідок останнього пункту, зросте навантаження на комітети Верховної Ради України і розгляд законопроектів буде затримуватись на роки. В кінцевому випадку, є ризик анулювання цих законопроектів у зв'язку з закінченнями повноважень Верховної Ради поточного скликання.

Поточна ситуація може бути схематично зображена наступним чином:



Діаграма показує, що основне навантаження щодо відхилення законопроектів знаходиться не на стадії експертизи, а на стадії розгляду на комітеті. При цьому діаграма показує сам механізм, але не демонструє, що процес опрацювання займає значний проміжок часу.

Бажана ситуація, на нашу думку, може бути інакшою. Неякісні законопроекти відхиляються ще на стадії реєстрації та експертизи і не потрапляють на розгляд комітету.



Вирішення проблеми через зміну процедури законодавчої практики або через збільшення ресурсів.

Як зазначалося раніше, це варіант передбачає виконання рекомендацій, які були сформульовані у доповіді та Дорожній карті «Щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України», яка була підготовлена Місією Європейського парламенту з оцінки потреб під головуванням Пета Кокса¹⁷.

¹⁷ <http://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20160301RES16508/20160301RES16508.pdf>

Частково, цей варіант включає в себе і побажання наших респондентів. Зокрема, наше опитування дозволило визначити, що стейкхолдери бачать вирішення цієї проблеми на рівні Апарату Верховної Ради України через реалізацію одного або декількох наступних пунктів:

- Підвищення рівня кваліфікації наявного персоналу.
- Збільшення кількості персоналу.
- Збільшення рівня технічного забезпечення.
- Збільшення обсягів фінансування.

Фактично, їх можна поєднати в одну позицію: вирішення проблеми потребує збільшення ресурсів. Якщо ці ресурси не будуть виділені, то при поточних обсягах законопроектів, сценарії, описані в нульовій альтернативі стають більш ймовірними. Втім, цей варіант вирішення проблеми має і свої небезпеки: будь-яке рішення про збільшення ресурсів неодмінно матиме справу з питанням звідки ці ресурси взяти, або, якщо висловитись категоричніше «У кого їх слід відібрати?».

Аспект щодо зміни законодавчої практики хоч і виглядає простим і очевидним рішенням, однак не є простим в імplementації, оскільки без консультацій зі стейкхолдерами має ризик зіштовхнутись зі спротивом.

Вирішення проблеми через зміну вимог до структури супровідної записки та введення контрольних списків для їхньої перевірки

Цей варіант передбачає, що проблема може бути вирішена через зміну вимог до структури пояснювальної записки та привнесення в практику Апарату Верховної Ради України використання контрольних списків для перевірки відповідності до вимог поданих законопроектів та супровідних документів.

В такому випадку, пояснювальна записка до кожного законопроекту повинна містити у вступному розділі чітке і зрозуміле пояснення мети законопроекту, що включає або супроводжується критеріями, згідно з якими після прийняття законопроекту може бути визнано, що він виконає свою мету.

Передбачається, що в результаті імplementації законодавці отримують документ, який може бути предметом обговорення, а Апарат Верховної Ради – можливість оцінювати якість законопроекту та його супровідних документів за допомогою контрольних списків, які можуть бути використані персоналом з різним рівнем кваліфікації.

Які завдання вирішує правильно підготовлена пояснювальна записка?

В результаті правильної підготовки, пояснювальна записка робить законопроект доступним для читачів, які можуть не мати юридичної кваліфікації або бути обізнаними в предметній області, якій присвячений поданий законопроект. При цьому пояснювальна записка не є заміною законопроекту або його вичерпним описом. В цьому полягає кардинальне нововведення у порівнянні з поточними «Правилами оформлення проектів законів та основні вимоги законодавчої техніки», які вказують лише на необхідність обґрунтування основних положень законопроекту та їхнього місця в системі законодавства. В той же час,

нові вимоги будуть змінювати пріоритетність обґрунтування: в пояснювальній записці має бути спочатку обґрунтований зв'язок з проблемою та її рішенням, а вже потім – місце в системі законодавства. Таким чином, спочатку доводиться зв'язок з чинною політикою, а вже потім – зв'язок з іншими нормами.

На перший погляд видається, що подібна стратегія ускладнює роботу Апарату, адже більшість законопроектів відхиляються саме на підставі конфлікту з іншими юридичними нормами. Однак ми припускаємо, що необхідність готувати пояснювальну записку чіткою та зрозумілою мовою, разом з необхідністю узгодження з чинною політикою, дозволить або зменшити кількість поданих законопроектів (оскільки автори вже на цьому етапі зможуть зрозуміти пріоритетність власного законопроекту), або дозволити Апарату Верховної Ради України обґрунтовано відхиляти подані законопроекти на підставі невідповідності критеріям.

Правильно підготовлена пояснювальна записка повинна досягати наступних цілей:

- Допомогати суб'єктам законодавчої діяльності та парламентським комітетам в комунікації стосовно змісту законопроекту.

- Допомогати отримати більш змістовний зворотній зв'язок в процесі консультації з представниками різних груп стейкхолдерів та в процесі підготовки законопроекту до прийняття.

- Допомогати експертному персоналу, Спікеру Верховної Ради України, народним депутатам в обґрунтуванні рішення про необхідність прийняття законопроекту.

- Допомогати представникам громадськості та іншим групам стейкхолдерів в розумінні міри, характер та наслідків впливу законопроекту в разі його прийняття як закону.

Ще однією рисою правильної пояснювальної записки є те, що вона дозволяє представникам стейкхолдерів спрогнозувати наслідки імплементації пропонуваного законопроекту шляхом внесення його в контекст проблеми, що він вирішує. Це досягається шляхом пояснення наслідків його імплементації, яких не видно з положень самого законопроекту, а також за допомогою наведення прикладів того, як цей законопроект буде діяти на практиці. Таким чином, пояснювальна записка може відповісти на питання читача і запобігати неправильним уявленням та непорозумінням.

При цьому слід мати на увазі, що пояснювальна записка, яка повторює те, що вже сказано в законопроекті, але дещо відмінними словами, не вирішує вищевказаних завдань і не допомагає процесу імплементації законопроекту. Фактично, на підставі цього критерію можна відхилити законопроект, як несумісний з вимогами. Можливо, це буде один з найуживаніших критеріїв, оскільки аналіз пояснювальних записок до поточних законопроектів показує, що автори використовують подібне дублювання змісту для підготовки пояснювальної записки.

Відразу слід прояснити юридичний статус пояснювальної записки. Вона не є частиною законопроекту, її не потрібно узгоджувати під час обговорень у Верховній Раді і вона не повинна схвалювати її чи легітимувати якимось іншим чином. Пояснювальна записка також не повинна містити авторитетних тлумачень

неоднозначних положень законопроекту або тлумачень чинного законодавства (це може зробити тільки суд).

Що ж до процесу підготовки пояснювальної записки, то вона повинна бути написана тими, хто має досвід в сфері аналізу політики і має уявлення про те, яку саме проблему має на меті вирішити поданий законопроект. Рекомендується, щоб відповідального за написання пояснювальної записки було обрано ще на початковій стадії підготовки законопроекту, як і редактора, що буде відповідати за чіткий та читабельний стиль тексту.

Пояснювальна записка повинна оновлюватися, протягом всього процесу, коли законопроект проходить через Верховну Раду, і відображати узгоджені зміни. При цьому пояснювальна записка має тримати баланс між повнотою, деталізованістю та доступністю. Наприклад, якщо зміни стосуються стилістичних моментів або пунктів, які не мають значних наслідків для поставлених в законопроекті завдань, то їх можна не відображати в пояснювальній записці.

Які має відбуватися робота з контрольними списками?

По своїй структурі контрольний список (Додаток 3), представляє собою перелік пунктів, які описують основні вимоги до законопроекту та супровідних документів. В цьому списку зазначаються основні дані законопроекту та передбачається можливість ідентифікації співробітника, який провів оцінку (достатньо вказівки на ім'я та прізвища, хоча можна передбачити й інші способи ідентифікації у випадку електронного формату).

Практика роботи зі списком полягає в тому, що співробітник оцінює наявність або відсутність виконання вказаних в списку вимог щодо поданих документів. Окрім факту присутності, наприклад, «Чи присутнє в супровідній записці формулювання мети законопроекту?», співробітник може оцінювати й якісні критерії, наприклад, «Чи не повторює це формулювання положення поданого законопроекту?».

В результаті подібної перевірки, отримується перелік критеріїв, який законопроект та супровідні документи відповідають, а яким – не відповідають. І вже на підставі цього приймається рішення про прийняття законопроекту, або його відхилення.

Подібний контрольний список має низку переваг. По-перше, він може бути використаний співробітниками незалежно від рівня їхньої кваліфікації. По-друге, кожен з цих списків може бути перевірений іншим співробітником, що зменшує ймовірність помилки і дозволяє отримати більше контролю. По-третє, заповнення списку потребуватиме менше часу і при цьому міститиме обґрунтовану позицію щодо прийняття або відхилення законопроекту. По-четверте, навіть якщо застосування контрольних списків саме в такому форматі не буде імplementоване через наразі невідомі обставини, сам принцип чек-листів може бути застосований до інших процедур.

Розділ 3. Пропозиції та механізм реалізації

Пропонований варіант щодо вирішення проблеми через зміну структури пояснювальної записки та привнесення в практику науково-експертного управління Верховної Ради України використання контрольних списків для перевірки відповідності законопроектів наведеним вимогам, буде потребувати наступних кроків та ресурсів.

Оскільки вказаний варіант передбачає внесення змін лише у практику законодавчого процесу, то він не потребує і внесення змін у законодавство. Цей варіант може бути реалізований шляхом внесення змін у «Правилами оформлення проектів законів та основні вимоги законодавчої техніки». Для цього потрібно передбачити відповідний розділ і внести до нього деталізовані вимоги до оформлення супровідної записки разом з прикладом оформлення.

Вказаний варіант також не передбачає змін у функціях та повноваженнях органів влади. Однак, він потребує змін у практику проходження законопроекту через Апарат Верховної Ради. Ці зміни передбачають використання підготовлених контрольних списків для процесу оцінки стану готовності законопроектів персоналом Апарату Верховної Ради. Втім, це передбачатиме лише коротке навчання з використання контрольних списків, оскільки вносити зміни в посадові інструкції та робочі обов'язки немає потреби.

Окрім того, співробітники Апарату управління повинні бути підготовлені до взаємодії з представниками суб'єктів законодавчої ініціативи, оскільки вони потребуватимуть консультацій з приводу основних складових пояснювальної записки, стилю написання та шаблонів у відповідному форматі. Але ці консультації можуть бути стандартизовані, оскільки містять обмежену кількість питань, відповіді на які можуть бути підготовлені кваліфікованим персоналом, тоді як парламентські службовці управління можуть виконувати лише комунікаційну функцію.

Незважаючи на те, що реалізація цього варіанту не передбачає нових ресурсів (фінансових, часових, людських), ми пропонуємо розвивати підготовлений належним чином персонал задля закріплення інституційної пам'яті та передачі досвіду новим співробітникам.

Критерії та показники успішності пропонованого варіанту

В разі належної реалізації пропонованого варіанту показники результативності можуть мати наступний вигляд:

1. У «Правила оформлення проектів законів та основні вимоги законодавчої техніки» Головним юридичним управлінням Верховної Ради України внесені пропонувані зміни щодо нових вимог до структури пояснювальної записки. Важливо внести ці зміни перед початком нової сесії Верховної Ради України, щоб надати час суб'єктам законодавчої ініціативи адаптуватися до нових вимог. Втім, є бажаною і ситуація, коли Головне юридичне управління (спільно з фахівцями) окремим документом формує вимоги до підготовки пояснювальних записок, а також створюється шаблон для заповнення та зразок для прикладу.

2. Інформаційне управління Апарату Верховної Ради України передає

інформацію про внесені зміни всім суб'єктам законодавчої ініціативи та заінтересованим сторонам.

3. Науково-експертним управлінням Верховної Ради України в співпраці з зовнішніми фахівцями створені контрольні списки для перевірки поданих законопроектів та супровідних документів на відповідність до вимог. Чек-листи можуть бути як в електронному, так і паперовому вигляді, відповідно до наявних ресурсів і усталеної практики.

Додаток 1. Анкета для опитування представників стейкхолдерів

Протягом останньої сесії Верховної Ради України з якою кількістю законопроектів вам довелося працювати (можна навести приблизне значення)?

Який відсоток законопроектів, з якими вам довелося працювати, ви б назвали якісними?

- A. від 0 до 25 відсотків
- B. від 25 до 50 відсотків
- C. від 50 до 75 відсотків
- D. від 75 до 100 відсотків
- E. Ваш варіант

На вашу думку, який відсоток проблем, задля вирішення яких були створені законопроекти, можна було вирішити іншим шляхом, без внесення змін до законів?

- A. від 0 до 25 відсотків
- B. від 25 до 50 відсотків
- C. від 50 до 75 відсотків
- D. від 75 до 100 відсотків
- E. Ваш варіант

Чи вважаєте ви що кількість законопроектів, які подаються на кожну сесію має бути меншою?

Якщо так, то яку кількість законопроектів на сесію ви вважаєте прийнятною? (можете навести приблизне значення)

Чи вважаєте ви що у Секретаріату Верховної Ради України достатньо ресурсів для опрацювання всіх законопроектів?

Якщо ні, то чого саме не вистачає? (можете обрати декілька варіантів)

- A. Недостатнє фінансування
- B. Недостатня кількість персоналу
- C. Недостатній рівень кваліфікації окремої частини персоналу
- D. Недостатній рівень технічного забезпечення
- E. Ваші варіанти

На вашу думку, чи покращиться рівень законопроектів, якщо їхні автори будуть надавати супровідні документи більшого обсягу, в яких будуть пояснювати, які проблеми вирішують їхні законопроекти?

Як ви вважаєте, які експертизи має проходити кожен законопроект?

Скільки часу, на ваш думку, слід виділяти на проведення всіх експертиз законопроектів?

Як ви вважаєте, для проведення експертизи законопроектів слід долучати сторонніх експертів чи достатньо ресурсів Секретаріату Верховної Ради України?

- A. Потрібно періодично долучати
- B. Потрібно постійно долучати
- C. Експертиза має проводитися тільки зусиллями Секретаріату

Як ви вважаєте, чи слід дозволяти подавати альтернативні законопроекти?

Додаток 2. Орієнтовний формат та структура пояснювальної записки

Поданий зразок описує як структуру пояснювальної записки, так і її можливий вигляд та формат.

НАЗВА ЗАКОНОПРОЕКТУ

Пояснювальна записка

1. Попередження

Ця пояснювальна записка стосується законопроекту [Назва законопроекту] який поданий до Верховної Ради України [22 грудня 2018 року]

Ця пояснювальна записка підготовлена [суб'єктом законодавчої ініціативи]¹ для інформування учасників дискусії щодо змісту законопроекту. Ця записка не є частиною законопроекту і не затверджується Верховною Радою.

Ця записка пояснює, що кожна частина законопроекту означає на практиці, подає довідкову інформацію щодо контексту розвитку державної політики та подає додаткову інформацію про те, як цей законопроект вплине на чинне законодавче регулювання в цій сфері.

Цю записку найкраще читати разом із законопроектом. Вона не є розширеним описом законопроекту і ті його частини, які не потребують пояснення чи коментаря, в ній не представлені.

2. Огляд законопроекту

Законопроект розглядає наступні питання

1. [Реформування судової системи в частині дотримання конституційних прав сторін]
2. [Реформування судової системи в частині уникнення конфлікту юрисдикцій]

3. Контекст державної політики в цій сфері

[Подається інформація про те, якою є поточна політика і як вона були оцінені її наслідки (при оцінці важливо подавати не тільки якісні, але й кількісні показники). Наводяться конкретні приклади які саме проблеми в цій сфері поточна державна політика не вирішила. На підставі цього формулюється мета та завдання законопроекту. І в формулюванні мети і в формулюванні завдання повинні бути присутні відсилання до проблеми, яка вирішується та її аспектів. Також важливо вказати критерії, за якими можна оцінити міру виконання завдань (Законопроект досягне завдання щодо дотримання конституційних прав учасників процесу через: створення гарячої лінії при Міністерстві юстиції, проведення регулярних тренінгів для суддів і т.д.).

Наприклад, «Метою законопроекту є усунення конфлікту між юрисдикціями судів. Для досягнення поставленої мети пропонується виконати наступні завдання: внести зміни до Закону... в частині визначення юрисдикції суду, внести зміни в систему «Електронний суд» щоб уникнення помилкового порушення юрисдикції і т.д.]

4. Який поточних законів стосуються зміни?

5. Використання яких ресурсів і в якому обсязі передбачено законопроектом для досягнення поставленої мети та завдань?

6. Орієнтовний план імплементації положень законопроекту та очікувані наслідки

[При формулюванні очікуваних наслідків автори мають формулювати кількісні критерії, які можна виміряти. Наприклад, зменшення часу розгляду справи на 10-15 відсотків]

7. Інші документи, які стосуються законопроекту і підкріплюють його положення

¹ У випадку, коли таким суб'єктом виступає КМУ, важливо конкретизувати його до рівня міністерства, яке його ініціює.

Додаток 3. Орієнтовний приклад контрольного списку, за яким перевіряється пояснювальна записка

Контрольний список може бути присутній як в електронному, так і в паперовому вигляді. Головна вимога – щоб всі його пункти були вміщені в одному просторі (в паперовому варіант – на одній сторінці).

Контрольний список для оцінки може містити наступні пункти:

- Назва законопроекту.
- Дата його надходження.
- Дата оцінки.
- Хто проводить оцінку.
- Чи присутні у пояснювальній записці всі необхідні пункти?
- Чи присутнє в пояснювальній записці формулювання мети та завдань законопроекту?
- Чи подані критерії виконання поставлених завдань?
- Чи вказано в законопроекті, що його положення можуть суперечити. положенням Конституції України або міжнародним угодам?
- Чи присутні у розділі оцінки ресурсів кількісні показники?
- Чи присутній у записці план імплементації?
- Чи фінальна дата імплементації перевищує термін закінчення повноважень поточного скликання Верховної Ради?
- Чи наявна в документі оцінка очікуваних наслідків?
- Чи містить ця оцінка кількісні критерії?
- Які інші супровідні документи містить законопроект?
- Чи є серед них документи, які вказують на підстави, згідно з якими законопроект має бути відхилений?

АНОТАЦІЯ

Від проблеми «законодавчого спаму» найбільше потерпають самі народні депутати та Апарат Верховної Ради України. З-поміж кількох можливих варіантів вирішення проблеми найбільш прийнятним в поточних умовах є удосконалення механізму підготовки супровідних документів, зокрема, пояснювальної записки. Наразі вона відіграє суто формальну роль і практично не впливає ні на процес процедурного проходження законопроекту, ні на оцінку документу з боку різних груп стейкхолдерів. Але якщо змінити роль супровідної записки і формалізувати її структуру, а в практику апаратної роботи ввести контрольні списки (чек-лист), то це може як покращити ситуацію із великим обсягом законопроектів, так і оптимізувати роботу управлінь. Для імплементації цього варіанту потрібно лише внести зміни в методологічні рекомендації до законодавчої техніки, в яких означити роль та структуру пояснювальної записки.

ABSTRACT

MPs of Ukraine and the Apparatus of the Verkhovna Rada suffer from the «legislative spam». The best way to solve the problem is to improve the mechanism of preparing accompanying documents, in particular explanatory memorandum. For the moment it is a formal requirement which influences neither the procedure of passing a bill nor stakeholders' opinions. But if we change the role of explanatory memorandum, formalize its structure and introduce check lists into the Apparatus practices, it can remedy the situation regarding a huge number of bills. In addition, it can help to streamline the workflow of departments. In order to implement this option, it is needed to incorporate changes to the guidelines for legislation, in which it is necessary to define the role and structure of explanatory memorandum.



Кольцов Михайло – технічний консультант з питань відкритих даних та обробки інформаційних масивів, експерт Лабораторії законодавчих ініціатив.