

Законотворчий процес у сфері оборони



Copyright © 2025 Парламентський центр та Лабораторія законодавчих ініціатив

Всі права захищено

Цей аналітичний документ підготовлено в рамках проєкту

«Парламентська підзвітність сектору безпеки в Україні (PASS Ukraine)».

Фінансова підтримка була надана Програмою розбудови миру та стабілізації Міністерства закордонних справ, торгівлі та розвитку Канади (PSOPs). Проєкт PROTECT2, що фінансується Міністерством національної оборони Канади, було долучено до розробки окремих положень цього документу.

Жодна частина публікації не може бути відтворена, збережена в пошуковій системі або передана в будь-якій формі і будь-якими засобами — електронними, механічними, шляхом відеозапису або іншим чином — без попереднього дозволу Парламентського центру й Лабораторії законодавчих ініціатив.

Погляди, які викладені у цьому документі, не обов'язково відображають погляди Міністерства міжнародних справ Канади (GAC) або Міністерства національної оборони Канади (DND).

Зміст

Перелік умовних скорочень	5
Резюме	6
Рекомендації	11
Вступ	13
Розділ I Загальні положення	15
1. Розподіл компетенції політичних суб'єктів у законотворчій діяльності у воєнній сфері, сферах оборони та військового будівництва	15
2. Основні етапи законотворчого процесу	17
Розділ II Підготовка законопроекту	21
1. Планування законопроектної роботи	21
1.1. Стан нормативного регулювання	21
1.2. Планування законотворчої діяльності у сфері оборони	27
2. Передпроектний етап (законодавча пропозиція)	34
3. Проектний етап (підготовка законопроекту)	38
4. Публічні консультації	42
5. Погодження та консультації	43
6. Експертизи перед внесенням законопроекту на розгляд ВРУ	48
6.1. Правова (юридична) та антикорупційна експертизи	48
6.2. Урядова експертиза	52
7. Розгляд проекту акта на засіданні Уряду	54
8. Підготовка законопроектів, головним розробником яких є Міноборони	55
Розділ III Парламентські процедури	59
1. Особливості роботи Парламенту IX скликання	59
2. Подання законопроекту на розгляд Верховної Ради України (законодавча ініціатива)	62
3. Реєстрація і попередній розгляд законопроектів	66
4. Експертиза законопроектів у Парламенті: розподіл ролей суб'єктів аналізу	73
5. Розгляд законопроектів за процедурою трьох читань	79
5.1. Перше читання	79
5.2. Друге читання	86
5.3. Третє читання	91

Розділ IV	Підписання закону та доведення його до відома населення (промульгація)	94
1.	Підписання закону	94
1.1.	Парламентська процедура підписання закону	94
1.2.	Підписання законів Президентом та право вето	95
1.3.	Проблеми, що виникають під час підписання законів	97
2.	Промульгація закону	100
Розділ V	Контроль, моніторинг та оцінювання ухвалених законів	105
1.	Загальне поняття про контроль, моніторинг та оцінювання	105
2.	Урядовий контроль та моніторинг	107
3.	Парламентський контроль	108
3.1.	Прямий контроль	109
3.2.	Непрямий контроль	111
4.	Правовий моніторинг	113
5.	Ініціювання перегляду рішень за результатами стадії моніторингу та оцінювання	116
Додаток 1	Нормопроектувальна техніка	119
Додаток 2	Публічні консультації	124
Додаток 3	Проблеми питання вето	126

Перелік умовних скорочень

АЕ	антикорупційна експертиза
АРВ	аналіз регуляторного впливу
ВРУ, Парламент	Верховна Рада України
ГНЕУ	Головне науково-експертне управління Верховної Ради України
ГЮУ	Головне юридичне управління Верховної Ради України
ЄС	Європейський Союз
ЗСУ	Збройні Сили України
КМУ	Кабінет Міністрів України
КСУ	Конституційний Суд України
НАТО	Організація Північно-Атлантичного договору
НПА	нормативно-правовий акт
ОПУ	Офіс Президента України
ПДЧС	порядок денний чергової сесії Верховної Ради України
ПЗР	план законопроектної роботи Верховної Ради на відповідний рік
РА	регуляторний акт
Регламент ВРУ	<u>Регламент Верховної Ради України, затверджений Законом України від 10 лютого 2010 року №1861-VI</u>
Регламент КМУ	<u>Регламент Кабінету Міністрів України, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 18 липня 2007 року №950 (зі змінами)</u>
РНБОУ	Рада національної безпеки і оборони України
СКМУ	Секретаріат Кабінету Міністрів України
Угода про асоціацію	<u>Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони</u>
Хартія про особливе партнерство	<u>Хартія про особливе партнерство між Україною та Організацією Північно-Атлантичного договору</u>

Резюме

Законодавче забезпечення оборонної сфери є критично важливим для національної безпеки, зміцнення обороноздатності держави, ефективного функціонування військових структур. У контексті викликів, пов'язаних зі збройною агресією росії проти України, з одного боку, та з іншого—євроатлантичних прагнень України, потреба чіткого налагодження законотворчої діяльності в оборонній сфері набуває ще більшої актуальності.

За загальним правилом, законотворчий процес в оборонній сфері є плановим і ґрунтується на документах стратегічного та оборонного планування, які розробляються після вступу на посаду новообраного Президента—Стратегії національної безпеки та оборони України та документів, які розробляються на виконання цієї Стратегії та на її основі.

Повномасштабна збройна агресія росії проти України зруйнувала плани. Стратегія національної безпеки України та Стратегія воєнної безпеки України були ухвалені до початку повномасштабного вторгнення. І хоча в них за основний пріоритет було визначено протистояння російській агресії, але закріплений у них політичний курс є вже дещо не актуальним у сучасних умовах. До цих стратегій не вносилися зміни, а ухвалення нових стратегій відбудеться, за загальним правилом, уже після виборів Президента України.

Нині війна та заходи, що вживаються Міноборони та ЗСУ для протидії збройній агресії, впливають на зміст законодавчих пропозицій, які стосуються тепер не тільки запланованих змін, що спрямовані на реформування сектору оборони, а й екстреного реагування на безпекові виклики.

У процес законотворчої діяльності в оборонній сфері залучені кілька ключових учасників, кожен із яких відіграє свою роль—Президент, Парламент, Уряд, РНБОУ, Міністерство оборони, Генеральний штаб. Практика підготовки та ухвалення рішень, взаємодія між усіма цими суб'єктами складається по-різному. У разі узгодженості позицій між усіма цими учасниками політично вмотивовані та / або продиктовані вимогами часу рішення досить швидко готуються, ухвалюються та набувають чинності. За відсутності згоди ухвалення навіть найнагальніших рішень може бути загальмованим на будь-якому етапі.

Це досить яскраво демонструють урядові законопроекти, які розроблялися і проходили через Парламент (*один ще залишається в Парламенті*) за різними сценаріями, а також мають різні результати направлення на підпис Президентом України. Усі ці законопроекти спрямовані на розв'язання конкретних проблем і завдань щодо ефективного функціонування військових структур та посилення обороноздатності України (див. таблицю 1).

Таблиця 1

Практика розроблення та ухвалення урядових законопроектів у сфері оборони (головний розробник — Міноборони)

4210	8187	9281	11507
Про внесення змін до деяких законів України щодо удосконалення процедур оборонного планування (назва за подання на розгляд ВРУ)	Про внесення змін до Закону України «Про оборону України» щодо удосконалення процедур управління оборонними ресурсами	Про внесення змін до Закону України «Про військовий обов'язок і військову службу»	Про внесення змін до статті 3 Закону України «Про Збройні Сили України»
Суть законопроекту			
Запровадження комплексного підходу та оптимізації процесів планування у сферах національної безпеки та оборони, з урахуванням досвіду держав-членів НАТО та держав-членів ЄС.	Удосконалення процедур управління оборонними ресурсами з урахуванням досвіду держав-членів НАТО та держав-членів Європейського Союзу, зокрема щодо застосування принципів програмно-проектного менеджменту як основи ефективного управління оборонними ресурсами.	Унормування питання поповнення мобілізаційного людського резерву через зменшення граничного віку перебування громадян на військовому обліку призовників із 27 до 25-річного віку.	Нарощування спроможностей Збройних Сил України через створення у їхній структурі Сил безпілотних систем.
Підстава розроблення			
Указ Президента від 08 листопада 2019 року № 837 «Про невідкладні заходи з проведення реформ та зміцнення держави»; Указ Президента України від 17.09.2021 року № 473 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 20 серпня 2021 року “Про Стратегічний оборонний бюлетень”».	Указ Президента від 08 листопада 2019 року № 837 «Про невідкладні заходи з проведення реформ та зміцнення держави».	Розроблено за ініціативою Головнокомандувача Збройних Сил України.	Указ Президента України від 6 лютого 2024 року № 51 «Про нарощування спроможностей сил оборони»; рішення РНБОУ від 25 червня 2024 року «Про створення у структурі Збройних Сил України Сил безпілотних систем», введене в дію Указом Президента України від 25 червня 2024 року № 382 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 25 червня 2024 року “Про створення у структурі Збройних Сил України Сил безпілотних систем як окремого роду сил”».

4210	8187	9281	11507
План законопроектної роботи ВРУ			
ПЗР на 2020 рік (п. 480) ПЗР на 2022 рік (п. 4)	ПЗР на 2020 рік (п. 481) ПЗР на 2023 рік (п. 235)	Не передбачено	Не передбачено
Дата реєстрації у ВРУ			
12.10.2020	07.11.2022	09.05.2023	21.08.2024
Попередній розгляд (висновок головного комітету)			
10.03.2021 Висновок про доопрацювання	06.02.2023 Висновок про розгляд	18.05.2023 Висновок про розгляд (визначити законопроект невідкладним)	03.09.2024 Висновок про розгляд (визначити законопроект невідкладним)
—	—	—	Визначено Парламентом як невідкладний.
Перше читання			
—	20.03.2023 Ухвалено за основу	30.05.2023 Закон ухвалено в цілому (№ 3127-IX)	03.09.2024 Закон ухвалено в цілому (№ 3943-IX)
Повторне перше читання			
16.02.2022 Ухвалено за основу	—	—	—
Зміна змісту та назви законопроекту, підготовленого до повторного першого читання: <i>«Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань національної безпеки і оборони щодо зміцнення демократичного цивільного контролю над Збройними Силами України, удосконалення об'єднаного керівництва силами оборони держави та планування у сферах національної безпеки і оборони».</i>	—	—	—

4210	8187	9281	11507
Друге читання			
—	29.06.2023 Закон ухвалено в цілому (№ 3194-IX)	—	—
Підписання Головою ВРУ та направлення на підпис Президентіві України			
—	04.07.2023	05.06.2023	10.09.2024
Підписання Президентом			
—	Не підписав і не повернув	02.04.2024	16.09.2024

Джерело: [офіційний вебпортал Парламенту України](#).

Приклад законопроекту № 4210 демонструє складність процесу ухвалення законів. Але й успішне голосування у ВРУ зовсім не забезпечує підписання Президентом закону. З чотирьох розроблених Міноборони законопроектів:

- 1 вже 4 роки опрацьовується в Парламенті;
- 1 ухвалений Парламентом, однак уже майже 2 роки чекає на підпис Президента;
- 1 ухвалений Парламентом і підписаний Президентом майже через рік після надходження на підпис;
- 1 ухвалений Парламентом і за кілька днів підписаний Президентом, адже підготовку цього закону фактично ініціював Президент.

Процедури підготовки законопроектів різними суб'єктами права законодавчої ініціативи суттєво відрізняються: максимум вимог для Уряду, мінімум— для народних депутатів.

Регламент КМУ встановлює чіткі вимоги до правил підготовки та багатоступеневий контроль якості змісту проекту акта та дотримання всіх процедур, аж до схвалення на засіданні Уряду. На розгляд Парламенту Уряд вносить максимально узгоджений з усіма заінтересованими органами та сторонами проект акта. Під час розгляду в Парламенті урядовий законопроект проходить чергове коло експертиз, водночас для депутатського законопроекту всі експертизи починаються вже після реєстрації в Парламенті.

Водночас, попри досить жорсткі регламентні вимоги до підготовки урядових законопроектів, деякі з них усе ж таки мають вигляд недостатньо обґрунтованих, оскільки супровідні документи до цих законопроектів містять дуже мало інформації, потрібної для оцінювання потреби ухвалення рішення саме в такому варіанті, який пропонується Урядом.

Законотворчий процес у сфері оборони відображає як **прогалини в нормативному регулюванні**, так і **системні проблеми законотворчої практики загалом**:

- ① відсутність чіткого системного підходу до планування роботи та дотримання планів. Ситуативне формування та коригування порядку денного, а також законодавчий спам призводять до неефективного використання ресурсів Парламенту, затягування розгляду законопроектів, що подекуди призводить до втрати їхньої актуальності;

- ② невизначеність та відповідно обмежена ефективність передпроектного етапу, що ускладнює формування якісних законодавчих ініціатив;
- ③ недостатня прозорість та відкритість процесу публічних консультацій, що заважає отримувати зворотний зв'язок від стейкхолдерів;
- ④ складнощі з проходженням законопроектів у Парламенті, що можуть спричиняти їх довготривалу затримку або внесення змін, які змінюють початкову мету законодавчих ініціатив;
- ⑤ фрагментарність аналітики та застосування інструментів попереднього оцінювання впливу:
 - › позбавляє законотворчий процес доказовості та зрозумілих індикаторів, за якими має відстежуватися ефективність ухваленого рішення;
 - › не дає суб'єктам, які мають ухвалити та/або підписати закон, достатньої інформації про необхідність регулювання для досягнення цілей державної політики, а також про наслідки ухвалення чи несхвалення того чи іншого рішення;
 - › знижує якість комунікації між учасниками законотворчого процесу;
- ⑥ деякі норми Регламенту ВРУ є «мертвими» або просто належно не працюють (наприклад, третє читання, більша частина строків, обов'язковість підготовки супровідних документів до деяких видів законів¹ тощо). Натомість жива парламентська практика створює гібридні процедури та механізми, не передбачені Регламентом ВРУ;
- ⑦ порушення Президентом конституційного строку підписання ухваленого Парламентом закону або застосування права вето, що спричиняє затримку промульгації та введення закону в дію. Деякі закони взагалі не отримують підпису Глави держави та фактично зависають у законодавчому вакуумі без можливості реалізації;
- ⑧ відсутність дієвих механізмів контролю за реалізацією ухвалених законів та ретроспективно-оцінювання впливу, що ускладнює їх імплементацію та оцінювання ефективності.

До цього переліку варто додати наскрізну проблему — відсутність якісної комунікації та координації між учасниками законотворчого процесу, брак або відсутність політичної волі може стати на заваді ухваленню нагальних рішень.

Прикладом є процес ухвалення Закону України від 30 травня 2023 року № 3127-IX «Про внесення змін до Закону України “Про військовий обов'язок і військову службу”» (законопроект № 9281), що стосується поповнення мобілізаційного людського резерву, та майже на рік затягнутого його підписання Президентом. Натомість чітка політична воля керівників держави та узгодженість дій усіх учасників законотворчого процесу є потужним рушієм для швидкого ухвалення та промульгації рішень, що демонструє процес ухвалення Закону України від 3 вересня 2024 року № 3943-IX «Про внесення змін до статті 3 Закону України “Про Збройні Сили України”» (законопроект № 11507) щодо утворення в структурі ЗСУ нового окремого роду сил — Сил безпілотних систем.

У сукупності все це негативно впливає на **зміст та своєчасність** ухвалюваних рішень, які мають велике значення для обороноздатності держави, особливо під час збройної агресії.

¹ Наприклад, для Закону про затвердження указу Президента України.

Рекомендації

Загалом варто переосмислити весь законотворчий процес та впровадити концепцію законодавчого процесу «від початку до кінця» через внесення змін до Конституції та законів України. Зміни до Конституції—це питання з невизначеною перспективою, особливо зважаючи на воєнний стан в Україні. Однак для України критично важливо впровадити основоположні правила, принципи та алгоритми, яких необхідно дотримуватися під час планування, розроблення та ухвалення законодавства, та осучаснити законодавчий процес з урахуванням реальної практики.

Для цього потрібно:

- ① Адаптувати законодавство про правотворчу діяльність до циклу політики. Це дасть змогу ухвалювати обґрунтовані, послідовні та результативні рішення, зокрема забезпечить:
 - › узгодженість правотворчої діяльності з реальними потребами суспільства;
 - › зв'язок між аналізом, плануванням, реалізацією та оцінюванням законодавства;
 - › підвищення якості законодавства;
 - › гнучкість та адаптивність до змін;
 - › підсилення підзвітності та прозорості процесу ухвалення рішень.

Адаптація законотворчого процесу до циклу політики є ключовим кроком до формування ефективної, стабільної та стратегічно орієнтованої системи державного управління.

- ② Запровадити для всіх суб'єктів правотворчої ініціативи єдині вимоги щодо підготовки проєктів нормативно-правових актів і, зокрема, законопроєктів. Це дасть змогу:
 - › підвищити якість законопроєктів;
 - › забезпечити правову узгодженість, прогнозованість і стабільність законотворчого процесу;
 - › покращити механізм ухвалення рішень;
 - › посилити відповідальність суб'єктів правотворчої ініціативи, зменшити законодавчий спам, який перевантажує Парламент та гальмує його роботу;
 - › зробити законотворчий процес більш ефективним, прозорим та передбачуваним.
- ③ Посилити роль Уряду в законотворчому процесі. Це є важливим кроком для забезпечення системності, ефективності та доказовості державної політики. Уряд як ключовий центр формування політики відповідає за розроблення, координацію та реалізацію державної політики в усіх сферах та має необхідний ресурс для обґрунтування політики на основі доказів. Посилення ролі Уряду в законотворчому процесі сприятиме:
 - › підвищенню координації та узгодженості законодавчих ініціатив;
 - › належному фінансово-економічному оцінюванню реалізації законопроєктів;
 - › обґрунтованому та стратегічно узгодженому ухваленню законів;

- » запобіганню фрагментарності законодавства;
- » забезпеченню системності державної політики.

У контексті законотворчого процесу в оборонній сфері, крім вищезазначеного, потрібні зміни в комунікаціях та координації між ключовими учасниками цього процесу на всіх його етапах.

Реалізація цих заходів дасть змогу досягти оптимального співвідношення між кількістю та якістю законодавчих ініціатив, забезпечить ухвалення вчасних та обґрунтованих рішень. Це особливо важливо не лише в умовах воєнного стану, а й під час повоєнного відновлення України.

Вступ

Законотворчий процес — це нормативно регламентована процедура ухвалення закону, яка складається з певних логічно завершених етапів. Регламент ВРУ є основним законодавчим актом, який фіксує парламентські процедури. Однак у ньому законотворчий процес «від початку до кінця» відображений не в повному обсязі. Ширше розуміння процесу дає Конституція України, закони України «Про правотворчу діяльність», «Про комітети Верховної Ради України», а також Регламент КМУ.

Законотворчий процес має низку проблем як на рівні нормативно-правового регулювання, так і на рівні практики реалізації нормативних приписів.

Нині відсутній системний підхід до оновлення та гармонізації законодавчої бази. Неоднакові для всіх суб'єктів права законодавчої ініціативи вимоги щодо підготовки законопроектів спричиняють перевантаження Парламенту великою кількістю неконкретних, суперечливих або технічно недопрацьованих законопроектів, які відвертають увагу від розгляду та ухвалення справді нагальних рішень. З ухваленням закону проблеми також виникають на етапі його підписання (засвідчення). А щодо законів, які в установленому порядку набрали чинності та/або введені в дію, відсутні чіткі механізми імплементації норм та відстеження їхньої результативності. Відсутність якісної аналітики та прогнозу впливу негативно впливає на ухвалення якісних та своєчасних рішень.

Метою цього дослідження є відстеження особливостей, викликів та проблем законотворчого процесу у сфері оборони. Для цього законотворча робота в цій сфері розглядається в межах загальних процедур, визначених актами законодавства: Конституцією України, Регламентом ВРУ, Регламентом КМУ, які регулюють нинішні процеси підготовки законопроектів. У дослідженні також проводиться аналіз Закону України «Про правотворчу діяльність», уведення в дію якого вплине на законотворчий процес.

Дослідження базується на кабінетних дослідженнях публічної інформації (законодавство, рішення Конституційного Суду України, наукові статті, аналітичні дослідження, публікації в ЗМІ тощо), глибоких напівструктурованих інтерв'ю з представниками Міноборони, Апарату ВРУ.

Особливості законотворення у сфері оборони та проблеми, з якими стикаються законодавчі ініціативи Уряду, досліджуються на прикладі чотирьох урядових законопроектів.

Розділ I визначає учасників законотворчого процесу в оборонній сфері та розподіл їхньої компетенції, а також основні етапи законотворчого процесу.

У розділі II проведено аналіз процесів планування законотворчої діяльності, підготовки законопроектів, визначено відмінності в підготовці законопроектів різними суб'єктами права законодавчої ініціативи, а також особливості підготовки законопроектів у Міноборони.

Розділ III описує особливості законотворчої діяльності Парламенту IX скликання, процедури проходження законопроектів у Парламенті. У розрізі загальної нормативної рамки та практики парламентських процедур визначає проблеми розгляду урядових законопроектів в оборонній сфері.

Розділ IV зосереджує увагу на правилах та проблемах процедури підписання ухвалених Парламентом законів, зокрема урядових законопроєктів у сфері оборони, а також висвітлює процедуру промульгації законів.

У розділі V проведено аналіз процедур контролю, моніторингу та оцінювання ухвалених законів, а також перегляду законів.

Розділ I

Загальні положення

1. Розподіл компетенції політичних суб'єктів у законотворчій діяльності у воєнній сфері, сферах оборони та військового будівництва

Конституція України окреслює основні положення законодавчої діяльності в Україні.

Згідно з Основним законом України, єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент — Верховна Рада України.²

Для здійснення законопроектної роботи, підготовки та попереднього розгляду питань, виконання контрольних функцій ВРУ створює з-поміж депутатів комітети,³ а також у межах своїх повноважень може створювати тимчасові спеціальні комісії для підготовки та попереднього розгляду питань.

Комітети працюють виключно у визначених сферах державної політики, віднесених до предмета їхнього відання рішенням ВРУ,⁴ і виконують **три основні функції**:

- ▶ **законопроектна** — розроблення проєктів законів, попередній розгляд і підготовка висновків до законопроектів, доопрацювання за дорученням ВРУ окремих законопроектів за наслідками їх розгляду в першому читанні тощо;
- ▶ **організаційна** — планування роботи, проведення збору та аналізу інформації з питань, що належать до повноважень комітетів, організація парламентських і комітетських слухань із цих питань, участь у формуванні порядку денного пленарних засідань Верховної Ради, підготовка питань на розгляд Верховної Ради відповідно до предметів відання, участь у попередньому обговоренні кандидатур посадових осіб, які обирає, призначає, затверджує Верховна Рада, та підготовка висновків щодо цих кандидатур тощо;
- ▶ **контрольна** — аналіз практики застосування законодавчих актів у діяльності державних органів, їхніх посадових осіб, підготовка та подання відповідних рекомендацій на розгляд Верховної Ради, здійснення контролю за виконанням державного бюджету, взаємодія зі спеціалізованими наглядовими органами (Рахункова палата, Уповноважений Верховної Ради з прав людини) тощо.

² Стаття 75 Конституції України.

³ У Верховній раді IX скликання функціонують 23 комітети.

⁴ Постанова ВРУ від 29.08.2019 №19-ІХ «Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України дев'ятого скликання».

Парламент як інституція, з одного боку, створює комітети для організації підготовки, попереднього вивчення та аналізу законопроектів, підготовки висновків до них. З іншого боку, розглядає та ухвалює законопроекти. Народні депутати ухвалюють закони, постанови та інші акти більшістю від конституційного складу ВРУ. Натомість комітети виконують експертну роль та сприяють удосконаленню законодавчих ініціатив.

Суб'єктами права законодавчої ініціативи, згідно з Конституцією України та Регламентом ВРУ, є: Президент України, народні депутати України та Кабінет Міністрів України.

Президент України є главою держави, гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, реалізації стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в ЄС та НАТО.⁵

Президент забезпечує державну незалежність, національну безпеку та правонаступництво держави, є Верховним головнокомандувачем ЗСУ, призначає на посади та звільняє з посад вище командування ЗСУ, інших військових формувань, здійснює керівництво у сферах національної безпеки та оборони держави.

Також Президент очолює Раду національної безпеки і оборони України, вносить до Парламенту подання про призначення Прем'єр-міністра України (за пропозицією коаліції депутатських фракцій у ВРУ) та міністра оборони України.⁶

Народні депутати реалізують на засіданнях Парламенту та в роботі його органів надані йому права відповідно до Конституції та законів України. Зокрема, народні депутати мають право виступати із законодавчою ініціативою в Парламенті, яка реалізується у формі внесення до ВРУ законопроектів, проектів постанов, інших законодавчих пропозицій у порядку, визначеному Регламентом ВРУ.⁷

Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади.

Уряд здійснює виконавчу владу безпосередньо та через міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, Раду міністрів Автономної Республіки Крим та місцеві державні адміністрації, спрямовує, координує та контролює діяльність цих органів.

КМУ відповідальний перед Президентом і Парламентом, підконтрольний і підзвітний Парламенту в межах, передбачених Конституцією України.⁸

Діяльність КМУ спрямовується на забезпечення інтересів Українського народу через виконання Конституції та законів України, актів Президента, а також Програми діяльності Уряду, схваленої ВРУ, розв'язання питань державного управління в низці сфер державної політики, зокрема у сфері національної безпеки та обороноздатності.⁹

Кабінет Міністрів України вносить проекти законів на розгляд Парламенту відповідно до вимог Регламенту ВРУ. Своєю чергою, Регламентом КМУ визначені вимоги щодо підготовки законопроектів та їх оформлення для подання на розгляд Уряду та після схвалення Урядом — до Парламенту.

⁵ [Стаття 102 Конституції України](#).

⁶ [Стаття 106 Конституції України](#).

⁷ [Статті 11–12 Закону України «Про статус народного депутата України»](#).

⁸ [Стаття 1 Закону України «Про Кабінет Міністрів України»](#).

⁹ [Стаття 19 Закону України «Про Кабінет Міністрів України»](#).

Підготовку урядових законопроектів здійснюють міністерства та Секретаріат Кабінету Міністрів України.

Законопроекти у сфері оборони готує **Міністерство оборони України**—головний орган у системі центральних органів виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику з питань національної безпеки у воєнній сфері, сферах оборони і військового будівництва в мирний час та особливий період,¹⁰ зокрема щодо:

- » організації в силах оборони заходів оборонного планування;
- » визначення засад воєнної, військової кадрової та військово-технічної політики.

Міністр оборони здійснює військово-політичне керівництво Збройними Силами України безпосередньо та через підпорядкованих йому заступників та Головнокомандувача Збройних Сил.

Рада національної безпеки і оборони України також задіяна в процесі формування політики у сфері оборони як координаційний орган із питань національної безпеки й оборони при Президентові України.¹¹ Зокрема РНБОУ розробляє і ухвалює рішення щодо:

- » визначення стратегічних національних інтересів України, концептуальних підходів та напрямів забезпечення національної безпеки й оборони;
- » проектів державних програм, доктрин, законів України, інших нормативних актів та документів з питань національної безпеки й оборони.

Кожен із цих суб'єктів робить свій внесок у формування політики, вироблення інструментів її впровадження, реалізації, оцінювання її ефективності та інструментів її впровадження, ініціювання перегляду політики та інструментів її впровадження.

У процесах підготовки законопроектів для суб'єктів права законодавчої ініціативи на рівні нормативно-правового регулювання встановлені відмінності, про які йтиметься далі.

2. Основні етапи законотворчого процесу

Законодавчий процес—це нормативно регламентована процедура ухвалення закону, яка складається з певних логічно завершених етапів. Регламент ВРУ є основним законодавчим актом, який фіксує парламентські процедури. У Регламенті ВРУ законодавчий процес «від початку до кінця» не відображений у повному обсязі. Ширше розуміння процесу дає Конституція України, закони України «Про правотворчу діяльність», «Про комітети Верховної Ради України» та Регламент Кабінету Міністрів України. *Умовно законодавчий процес можна розділити на кілька етапів (див. таблицю 2).* Чинне регулювання законотворчої процедури не містить передпроектного етапу та етапу постзаконодавчого контролю. Закон України «Про правотворчу діяльність» буде введений у дію через 12 місяців після припинення чи скасування воєнного стану. Але і він чітко не виокремлює передпроектний етап, а постзаконодавчий контроль у ньому представлений як правовий моніторинг, регулювання якого ще потребує уточнення.

¹⁰ Положення про Міністерство оборони України, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 26.11.2014 №671 (зі змінами).

¹¹ Стаття 1 Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони України».

Таблиця 2

Етапи законотворчого процесу

Етап	Опис етапу
Планування законопроектної роботи	Здійснюється планування законопроектної діяльності на основі аналізу політики, завдань, визначених законами, програмними документами, документами стратегічного та оборонного планування, міжнародними зобов'язаннями України.
Передпроектний етап (законодавча пропозиція)	Здійснюються передпроектні дослідження (зелена книга, оцінювання впливу, біла книга, концепція). Законодавча пропозиція у формі концепції проекту кодексу або первинного закону, яка обґрунтовує доцільність або потребу ухвалити чи змінити закон, представляється суб'єктом законодавчої ініціативи на засіданні комітету Верховної Ради, який відповідно до предметів відання комітетів є головним із підготовки та попереднього розгляду законопроекту.
Проектний етап (підготовка законопроекту)	Готується текст законопроекту та супровідні документи до нього. Проводяться процедури узгодження та експертизи з метою перевірки юридичної сили та можливостей практичної реалізації законопроекту (для урядових законопроектів).
Внесення законопроекту на розгляд Верховної Ради (законодавча ініціатива)	Законопроект реєструється в Апараті ВРУ, вноситься до єдиної автоматизованої системи та розміщується на вебсайті ВРУ. Визначається головний комітет та інші комітети, які будуть опрацьовувати законопроект, проводяться експертизи. Головний комітет за результатами попереднього розгляду законопроекту ухвалює рішення про доцільність його включення до порядку денного або повернення розробнику. Законопроект включається до порядку денного.
Розгляд та ухвалення закону	Здійснюється розгляд законопроекту за процедурою трьох читань. Законопроект, підготовлений до другого читання, опрацьовується в юридичному та редакційному підрозділах ВРУ. Закон ухвалюється виключно на пленарному засіданні після обговорення питань більшістю голосів народних депутатів від конституційного складу ВРУ (крім випадків, передбачених Конституцією та Регламентом ВРУ). Здійснюється підготовка остаточного тексту ухваленого закону для підпису Головою ВРУ (зокрема, готується еталонний електронний текст оригіналу), за потреби усуваються неточності та неузгодженості в ухваленому законі.
Підписання	Ухвалений закон підписує Голова ВРУ. Закон невідкладно направляється Президенту для підписання. За дорученням Президента Уряд проводить експертизу ухваленого закону та вносить свої пропозиції щодо доцільності підписання або застосування права вето. Президент підписує закон або застосовує право вето та повертає закон до Парламенту зі своїми зауваженнями і пропозиціями. Ухвалений після повторного розгляду закон подається на підпис Голові ВРУ та невідкладно направляється Президентові.

Етап	Опис етапу
Доведення ухваленого закону до відома населення	Президент офіційно оприлюднює закон України після підписання через розміщення тексту закону на офіційному вебсайті Президента. Офіційне оприлюднення закону — публікація в газеті «Голос України» та у «Відомостях Верховної Ради України», а також розміщення на офіційному вебсайті ВРУ. Закон включається до Єдиного державного реєстру нормативних актів, ¹² де вказується наданий йому реєстраційний код.
Набрання законом чинності	Закон набирає чинності через 10 днів із дня його офіційного оприлюднення, якщо інше не передбачено самим законом, але не раніше дня його опублікування. Момент набрання законом чинності — 0 годин дня, наступного за днем його опублікування.
Постзаконодавчий контроль (post-legislative scrutiny)	Контролюється стан підготовки проєктів підзаконних НПА, ухвалення яких необхідне для забезпечення реалізації закону. Оцінюється: <ul style="list-style-type: none"> » ефективність законів, їхнє застосування та вплив на суспільство; » досягнення очікуваних цілей; » непередбачувані наслідки (за наявності); » актуальність; » економічна ефективність. Ідентифікуються нові проблеми. Визначається потреба перегляду закону.

Джерела: Конституція України;
Регламент ВРУ;
Закон України «Про правотворчу діяльність».

Неякісне виконання або пропуск будь-якого етапу в циклі політики чи законодавчому циклі має такі ризики:

- » небажані та неочікувані результати чи навіть провал або на етапі законотворчості, або на етапі реалізації політики;
- » постійне внесення безсистемних змін до законів, що ускладнює сприйняття громадянами та суб'єктами господарювання рівня визначеності та стабільності законодавчої бази та її доступності.

Своєю чергою, законотворчий процес лише умовно закінчується ухваленням закону та набранням ним чинності. На черзі стає процес забезпечення реалізації закону, а також моніторинг та оцінювання його ефективності. За результатами оцінювання ефективності ухваленого закону може бути ухвалене рішення про його перегляд — і законотворчий процес рушає по новому колу.

Потреба в зміні законодавства може виникнути і внаслідок інших, часом непередбачуваних, обставин. Такими обставинами стали пандемія COVID-19, повномасштабна агресія росії проти України, здобуття Україною статусу кандидата на вступ до ЄС, прийняття Європейською

¹² Єдиний державний реєстр нормативно-правових актів запроваджується згідно із Законом України «Про правотворчу діяльність», який набирає чинності з дня, наступного за днем його опублікування, та вводиться в дію через один рік з дня припинення або скасування воєнного стану в Україні.

комісією пакета розширення та надання детальної оцінки стану справ та прогресу, досягнутого Україною на шляху до членства у Європейському Союзі, статус партнера НАТО з розширеними можливостями.

Схематичний вигляд законотворчого процесу проілюстровано на малюнку 1.



Малюнок 1. Законотворчий цикл

Отже, законотворчий процес є **циклічним**, оскільки проходить через **повторювані стадії**, які забезпечують адаптацію законодавства до змін, пов'язаних із новими реаліями та викликами, а також коригуванням допущених у попередньому циклі помилок.

Розділ II

Підготовка законопроєкту

1. Планування законопроєктної роботи

1.1. Стан нормативного регулювання

Планування є першим етапом законопроєктної роботи. Законодавство України визначає лише окремі елементи планування законопроєктної роботи. Однак законом не визначене поняття «планування законопроєктної роботи», яке б дало комплексне уявлення про зміст планування, на чому воно базується, ким і як реалізується та які його очікувані результати.

З 2019 року в Регламенті ВРУ статтею 19¹ передбачено формування та затвердження Плану законопроєктної роботи Верховної Ради (далі—ПЗР) на відповідний рік, який складається з пропозицій комітетів ВРУ, узагальнених Апаратом ВРУ та узгоджених Погоджувальною радою. ПЗР містить:

- » перелік питань, що потребують законодавчого врегулювання;
- » обґрунтування необхідності розроблення законопроєктів;
- » орієнтовні назви законопроєктів та строки їх подання;
- » відповідальних за розроблення законопроєктів;
- » інформацію про пріоритетність внесення та розгляду законопроєктів.¹³

Кількість законодавчих ініціатив у ПЗР та й загалом у Регламенті ВРУ не обмежується. ПЗР не є пріоритетним під час формування порядку денного чергової сесії ВРУ.¹⁴ Це означає, що законопроєкти, включені до ПЗР, у порядку денному конкурують із незапланованими законодавчими ініціативами народних депутатів, Уряду та Президента. Отже, Парламент не встигає опрацювати планові законопроєкти та ухвалити щодо них рішення, а до ПЗР на наступний рік переносяться законопроєкти, які не встигли розробити або внести на розгляд ВРУ або не встигли розглянути протягом попередніх сесій ВРУ.

Регламент ВРУ встановлює, що комітети щороку в січні, наприкінці чергової сесії ВРУ, подають до Парламенту звіт про стан виконання ПЗР за попередній рік. Однак у публічному просторі такі звіти комітетів відсутні.

¹³ Закон України від 03.10.2019 №162-IX «Про внесення змін до Регламенту Верховної Ради України щодо планування та системності законотворчої діяльності Верховної Ради України».

¹⁴ Статті 20, 21 Регламенту ВРУ.

Планування законопроектної роботи без участі Уряду неможливе, оскільки саме Уряд відповідає за проведення державної політики у сферах, віднесених до його компетенції Конституцією і Законом України «Про Кабінет Міністрів України».¹⁵

Основою для діяльності КМУ є затверджена Парламентом Програма діяльності Кабінету Міністрів України (далі—ПДУ), яка базується на узгоджених політичних позиціях та програмних завданнях коаліції депутатських фракцій у Парламенті. ПДУ має містити програмні цілі, критерії і строки досягнення програмних цілей та завдання, виконання яких є необхідним для досягнення цілей, строки виконання таких завдань, іншу інформацію, надану Урядом.¹⁶

ПДУ має бути схваленою більшістю від конституційного складу Парламенту.¹⁷ Однак 21 склад Уряду Дениса Шмигала, сформований 4 березня 2020 року, до 17 липня 2025 року пропрацював на основі ПДУ, яка не була схвалена Парламентом.¹⁸ Зокрема Уряд розробляє та затверджує:

- ▶ середньостроковий план дій Уряду (на 3-річний період) — комплексно визначає шляхи досягнення програмних цілей ПДУ з урахуванням визначених Парламентом засад внутрішньої та зовнішньої політики;
- ▶ план пріоритетних дій Уряду (на період до 1 року) — відображає завдання і заходи (кроки), зокрема з нормотворчої діяльності, щодо підготовки регуляторних та інших нормативно-правових актів, визначає строки виконання та виконавців таких завдань і заходів та очікувані результати щодо виконання заходів.¹⁹

Такі плани готуються СКМУ на основі пропозицій міністерств та інших ЦОВВ.

Із запровадженням у 2019 році в Регламенті ВРУ планування законопроектної роботи Парламенту в Регламенті КМУ ліквідовано нормативний механізм планування законопроектної роботи Уряду та інструмент формування урядових законодавчих ініціатив. Ще до набрання чинності Законом, згідно з яким запроваджено ПЗР,²⁰ 9 жовтня 2019 року із Регламенту КМУ були виключені всі положення, що стосувалися планування Урядом законопроектної роботи,²¹ зокрема щодо формування перспективних (строком на 5 років) і поточних (*орієнтовних*) планів (строком на 1 рік) законопроектних робіт Уряду, порядку складання та подання звітів про стан виконання цих планів. Це свідчить про відсутність на початку реформування законопроектної діяльності Парламенту якісної комунікації між Парламентом і Урядом та узгодженої позиції щодо формату співпраці.

На практиці для формування пропозицій до ПЗР проводяться консультації між міністрами та комітетами ВРУ, під час яких визначаються питання, які потребують законодавчого врегулювання протягом наступного року, та розподіляються завдання щодо підготовки законопроектів між

¹⁵ Стаття 2 Закону України «Про Кабінет міністрів України».

¹⁶ Стаття 11 Закону України «Про Кабінет Міністрів України».

¹⁷ Там само.

¹⁸ Програма діяльності Уряду, затверджена постановою Кабінету Міністрів від 12.06.2020 №471, не була схвалена ВРУ (проект постанови №3330).

¹⁹ § 4, §5¹ розділу 2 Регламенту КМУ.

²⁰ Закон України від 03.10.2019 №162-IX «Про внесення зміни до Регламенту Верховної Ради України щодо планування та системності законотворчої діяльності Верховної Ради України» набрав чинності 23.10.2019.

²¹ Згідно з постановою КМУ від 09.10.2019 №874 «Про внесення змін до постанов Кабінету Міністрів України від 18 липня 2007 р. №950 і від 31 травня 2017 р. №512», з Регламенту КМУ виключені §§66–69 глави 1 «Планування законопроектної роботи» розділу 6 «Законопроектна діяльність».

міністерствами та комітетами. Консультації проводяться в досить стислі строки. Усі пропозиції міністерств та комітетів ВРУ узгоджуються на засіданні профільних комітетів.²²

Планування підготовки проєктів регуляторних актів

З плануванням законопроектної діяльності має координуватися і планування підготовки законів, що регулюють господарські та адміністративні відносини між регуляторними органами²³ або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання.

Підготовка проєктів регуляторних актів²⁴ (РА) на основі планів регулюється Законом України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності». Цей Закон визначає вимоги щодо:

- ▶ формування планів діяльності ЦОВВ на основі затвердженого плану діяльності КМУ з підготовки проєктів РА;
- ▶ строків затвердження планів діяльності регуляторних органів із підготовки проєктів РА на наступний календарний рік (не пізніше 15 грудня поточного року);
- ▶ змісту плану діяльності з підготовки проєктів РА (види й назви проєктів, цілей їх прийняття та строків підготовки, найменування органів та підрозділів, відповідальних за розроблення проєктів РА);
- ▶ оприлюднення затверджених планів діяльності з підготовки проєктів РА, змін до таких планів (не пізніше як у 10-денний строк після їх затвердження);
- ▶ актуалізації планів підготовки проєктів РА.

Згідно із Законом України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» Верховна Рада є регуляторним органом,²⁵ а Регламентом ВРУ має бути врегульований порядок здійснення Парламентом державної регуляторної політики. Зокрема, Регламентом ВРУ мають бути визначені:²⁶

- ▶ порядок планування діяльності ВРУ з підготовки проєктів законів регуляторного характеру;
- ▶ порядок розгляду ВРУ проєктів законів регуляторного характеру;

²² Інтерв'ю з представницею Апарату ВРУ.

²³ Регуляторний орган — ВРУ, Президент, КМУ, Національний банк України, Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення, інший державний орган, центральний орган виконавчої влади, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцевий орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, а також посадова особа будь-якого із зазначених органів, якщо відповідно до законодавства ця особа має повноваження одноособово приймати регуляторні акти. До регуляторних органів також належать територіальні органи центральних органів виконавчої влади, державні спеціалізовані установи та організації, некомерційні самоврядні організації, які здійснюють керівництво та управління окремими видами загальнообов'язкового державного соціального страхування, якщо ці органи, установи та організації відповідно до своїх повноважень приймають регуляторні акти.

²⁴ Регуляторний акт — це прийнятий уповноваженим регуляторним органом нормативно-правовий акт, який або окремі положення якого спрямовані на правове регулювання господарських відносин, а також адміністративних відносин між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання.

²⁵ Стаття 1 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності».

²⁶ Стаття 15 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності».

- ▶ порядок забезпечення принципу прозорості та врахування громадської думки в здійсненні Парламентом державної регуляторної політики;
- ▶ порядок відстеження результативності та перегляду законів регуляторного характеру.

У Регламенті ВРУ такі положення відсутні, що не узгоджується із засадами державної регуляторної політики щодо встановлення єдиного підходу до підготовки регуляторних актів.

Майбутнє регулювання

Засади планування правотворчої діяльності визначені ухваленим у 2023 році Законом України «Про правотворчу діяльність». Метою планування правотворчої діяльності визначено забезпечення прогнозованого розвитку публічної політики, єдності, безперервності процесу підготовки та прийняття (видання) НПА, узгодженої правотворчої діяльності. Для цього передбачається прийняття суб'єктами правотворчої діяльності поточного та перспективного планування з урахуванням міжнародно-правових зобов'язань України, напрямів, пріоритетів та цілей, визначених програмними документами, а також визначених цим Законом документів публічної політики:

- ① **аналітичних документів публічної політики**— зелена книга, оцінка впливу, біла книга, концепція;
- ② **прогнозних документів публічної політики (документів юридичного планування)**, які розробляються з метою визначення перспективного правового регулювання суспільних відносин, підвищення ефективності планування правотворчої діяльності, уніфікації та систематизації законодавства;
- ③ **програмних документів публічної політики**— документів програмно-цільового характеру, у яких відображаються пріоритетні напрями розвитку публічної політики, визначаються та обґрунтовуються стратегічні цілі публічної політики.

Таблиця 3

Поточне та перспективне планування законопроектної роботи

Вид планування	Строк планування	Механізм планування ²⁷
Поточне планування	до 1 року	Затвердження щороку в січні, наприкінці чергової сесії, плану законопроектної роботи ВРУ на поточний рік, тобто дві наступні чергові сесії. Формування ПЗР здійснюється в порядку, визначеному Регламентом ВРУ.
Перспективне планування	понад 1 рік	Схвалення ПДУ, розроблення та затвердження інших планів та програм перспективного розвитку законодавства України. Невіддільним елементом ПДУ є орієнтовний перелік проєктів законів, що мають бути ним розроблені на її виконання.

Джерело: Стаття 24 Закону України «Про правотворчу діяльність».

Отже, згідно із Законом України «Про правотворчу діяльність», у процесі планування правотворчої діяльності є два невіддільних елементи— орієнтовний перелік проєктів законів, що мають бути розроблені на виконання ПДУ, та ПЗР на відповідний рік.

²⁷ Засоби, за допомогою яких ухвалюються планові рішення та забезпечується їх реалізація.

Згідно з прикінцевими положеннями Закону України «Про правотворчу діяльність», до Регламенту ВРУ внесені такі зміни:

- ▶ стаття 19¹ викладається в новій редакції²⁸, яка змінює алгоритм формування ПЗР (за поданням Уряду переліку урядових законодавчих ініціатив), передбачає можливість його коригування та звітування про його виконання (проміжні—щокварталу та фінальний—щороку);
- ▶ змінами до статті 20 під час формування порядку денного чергової сесії Парламенту пріоритет надається законопроектам, включеним до ПЗР.

Однак цей алгоритм також не враховує реальної пропускну здатності Парламенту опрацьовувати законопроекти та ухвалювати закони, оскільки **не передбачає меж обсягу (кількості) позицій, які можуть бути включені до ПЗР**,²⁹ а також не виключає можливості подання на розгляд Парламенту законопроектів, не передбачених цим планом.

Закон України «Про правотворчу діяльність» згадує Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» тільки в контексті необхідності підготовки аналізу регуляторного впливу до проєктів регуляторних актів, однак не передбачає узгодження поточного й перспективного планування законотворчої діяльності з планами підготовки проєктів регуляторних актів.

Зміни до Регламенту ВРУ, які будуть уведені в дію одночасно із Законом України «Про правотворчу діяльність», більш докладно регулюють організацію планування законопроектної діяльності та контроль за виконанням таких планів, посилюють позиції Уряду на формування порядку денного Парламенту, дають можливість коригувати ПЗР за потреби. Тобто робота над помилками проведена, однак її результат розрахований на майбутнє.

Схема планування законопроектної роботи—у Схемі 1.

²⁸ Стаття 19¹ Регламенту ВРУ.

²⁹ ГНЕУ у висновку до законопроекту № 5178 01.03.2021 зазначає, що відповідно до положень ст. 19 Регламенту за звичайних обставин загальний обсяг пленарного часу становить близько 400 годин на рік, значна частина цього часу витрачається на «незаконодавчі» питання. Отже, якщо ПЗР буде не формальністю, а документом, який справді приймається для його подальшого виконання, то кількість позицій у ньому має бути такою, **щоб парламент мав реальну можливість розглянути включені до ПЗР законопроекти протягом року.**

Планування законопроектної роботи

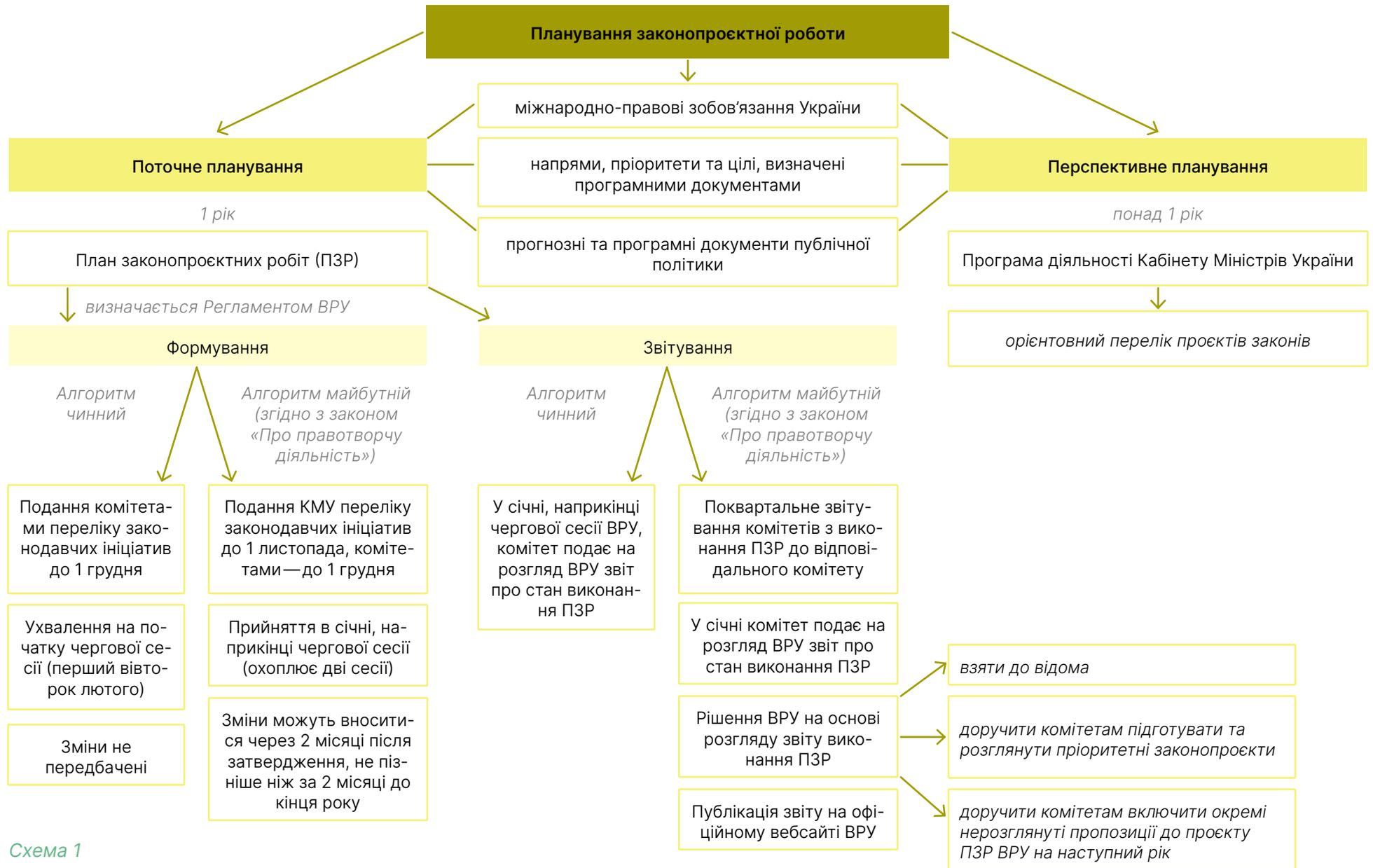


Схема 1

1.2. Планування законотворчої діяльності у сфері оборони

Планування законопроектної діяльності у сфері оборони за загальним правилом починається зі стратегічного та оборонного планування після вступу на посаду новообраного Президента України. Саме ця подія дає старт для розроблення основного документа довгострокового планування, який визначає головні напрями державної політики у сфері національної безпеки й оборони — Стратегії національної безпеки і оборони України, яка визначає:

- » пріоритети національних інтересів України та забезпечення національної безпеки, цілі, основні напрями державної політики у сфері національної безпеки;
- » поточні та прогнозовані загрози національній безпеці та національним інтересам України з урахуванням зовнішньополітичних та внутрішніх умов;
- » основні напрями зовнішньополітичної діяльності держави для забезпечення її національних інтересів і безпеки;
- » напрями та завдання реформування та розвитку сектору безпеки й оборони;
- » ресурси, необхідні для її реалізації.

Стратегія є основою для підготовки всіх інших документів щодо планування у сферах національної безпеки й оборони (див. таблицю 4).

Таблиця 4

Стратегічне планування у сфері національної безпеки й оборони

Етап планування	Зміст етапу
Стратегія національної безпеки і оборони	<ul style="list-style-type: none"> » розробляється за дорученням Президента України протягом 6 місяців після його вступу на пост; » схвалюється рішенням РНБОУ й затверджується Президентом України; » у разі потреби Президент України може вносити зміни до Стратегії в установленому порядку.
Комплексний огляд сектору безпеки і оборони (КОСБО)	<ul style="list-style-type: none"> » проводиться за рішенням РНБОУ, яке вводиться в дію указом Президента України; » містить проведення: оборонного огляду, оглядів громадської безпеки та цивільного захисту, оборонно-промислового комплексу, розвідувальних органів України, загальнодержавної системи боротьби з тероризмом, стану кіберзахисту державних інформаційних ресурсів та критичної інформаційної інфраструктури, інтегрованого управління державним кордоном України; » науково-методичне забезпечення проведення КОСБО здійснює Національний інститут стратегічних досліджень; » за результатами оглядів формується перспективна модель сектору безпеки й оборони; » звіти про результати комплексного огляду сектору безпеки й оборони та окремих оглядів надаються на затвердження РНБОУ.

Етап планування	Зміст етапу
Стратегія воєнної безпеки (СВБ)	<ul style="list-style-type: none"> » розробляє Міноборони за рішенням РНБОУ, введеним у дію указом Президента України за результатами оборонного огляду та в установленому порядку вносить на розгляд Уряду; » Уряд за результатами розгляду вносить СВБ до РНБОУ для схвалення та подальшого затвердження указом Президента України; » СВБ визначає шляхи досягнення цілей і реалізації пріоритетів державної політики у воєнній сфері, сферах оборони і військового будівництва та є основою для підготовки Стратегічного оборонного бюлетеня, програмних документів у цих сферах.
Стратегічний оборонний бюлетень (СОБ)	<ul style="list-style-type: none"> » розробляє Міноборони та в установленому порядку вносить на розгляд Уряду; » Уряд за результатами розгляду вносить СОБ до РНБОУ для схвалення та подальшого затвердження указом Президента України; » СОБ є основою для розроблення державних цільових програм, спрямованих на розвиток елементів сил оборони та розв'язання проблем забезпечення оборони держави, інших програмних, планувальних документів та проєктів із питань розвитку спроможностей сил оборони.
План реалізації СОБ	<ul style="list-style-type: none"> » визначає напрями, які вимагатимуть правового регулювання (зокрема законопроектної роботи), завдання, заходи, строки та виконавців СОБ.
Планування законопроектної роботи	<ul style="list-style-type: none"> » орієнтовний план підготовки законопроектів та інших нормативно-правових актів у Міноборони на відповідний рік; » план діяльності Міноборони з підготовки проєктів регуляторних актів на відповідний рік; » підготовка пропозицій до ПЗР ВРУ на відповідний рік; » затвердження ПЗР ВРУ на відповідний рік постановою ВРУ.

Джерела: Статті 26–28 Закону України «Про національну безпеку»;

Указ Президента України від 7 вересня 2021 року № 473 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 20 серпня 2021 року “Про Стратегічний оборонний бюлетень України”».

Іншим фактором, що впливає на законотворчий процес у сфері оборони, є Програма діяльності Кабінету Міністрів України та плани пріоритетних дій Кабінету Міністрів України на відповідні роки. Програма діяльності чинного (на початок 2025 року) Уряду, як відомо, в установленому порядку не затверджена Парламентом. Однак ППДУ затверджується щороку. Наразі чинним є план пріоритетних дій Уряду на 2025 рік,³⁰ у якому, серед іншого, визначаються завдання Міноборони щодо розроблення законопроектів.

Крім того, Уряд щороку подає до ВРУ пропозиції до ПЗР—і відповідно попередньо Міноборони подає такі плани до КМУ.

Отже, плани Міноборони щодо законотворчої роботи визначаються, з одного боку, документами стратегічного та оборонного планування, з іншого—ППДУ на відповідний рік (див. малюнок 2).

³⁰ Розпорядження КМУ від 18.02.2025 № 131 «Про затвердження плану пріоритетних дій Уряду на 2025 рік».



Малюнок 2. Схема законотворчої процедури у сфері оборони

Внутрішні процедури планування законотворчої роботи в Міноборони³¹

Питання документування управлінської діяльності врегульовані типовими інструкціями, затвердженими КМУ, яким мають відповідати інструкції з діловодства, затверджені міністерствами та іншими ЦОВВ.³² Внутрішні процедури планування законотворчої роботи в Міноборони визначено в Інструкції з діловодства та документування управлінської інформації в Міністерстві оборони України, що затверджена наказом Міністерства оборони України від 27 жовтня 2023 року № 638 (далі—Інструкція з діловодства Міноборони).³³

Орієнтовний план підготовки проєктів законодавчих та інших нормативно-правових актів у Міноборони на рік та План діяльності Міноборони з підготовки проєктів регуляторних актів на відповідний рік (далі—плани Міноборони) формуються на підставі пропозицій структурних підрозділів з урахуванням завдань, визначених законами України, актами та дорученнями Президента України, актами Кабінету Міністрів України та дорученнями Прем'єр-міністра України, наказами Міноборони та дорученнями керівництва Міноборони.

Структурні підрозділи Міноборони:

- ▶ формують пропозиції до планів Міноборони відповідно до визначених керівництвом завдань, а також ініціативно—з питань, що належать до їхньої компетенції;
- ▶ подають юридичній службі апарату Міноборони пропозиції до планів Міноборони на наступний рік (щороку до 1 листопада).

Юридична служба апарату Міноборони:

- ▶ проводить аналіз наданих пропозицій та формує проєкти планів Міноборони на наступний рік;
- ▶ погоджує проєкт плану роботи Міноборони зі структурними підрозділами;

³¹ Інтерв'ю з представниками Міноборони.

³² Постанова КМУ від 17.01.2018 № 55 «Деякі питання документування управлінської діяльності».

³³ Зазначена Інструкція відсутня у публічному доступі, є лише зміни до цієї Інструкції, затверджені наказом Міноборони від 19.03.2024 № 184/нм «Про затвердження Змін до Інструкції з діловодства та документування управлінської інформації в Міністерстві оборони України».

- ▶ подає узгоджені зі структурними підрозділами проекти планів на затвердження міністру оборони щороку:
 - ▶ до 1 грудня—План діяльності Міністерства оборони України з підготовки проектів регуляторних актів на наступний рік;
 - ▶ до 15 грудня—Орієнтовний план підготовки проектів законодавчих та інших нормативно-правових актів у Міністерстві оборони України на наступний рік.

Організація внутрішніх планувальних процедур загалом узгоджується зі строками формування ПЗР на відповідний рік, визначеними Регламентом ВРУ.³⁴

Плани Міноборони на поточний рік можуть доповнюватися (уточнюватися) з урахуванням нових завдань, які передбачають підготовку проектів актів.

Пропозиції структурних підрозділів щодо доповнення до планів Міноборони подаються до юридичної служби апарату Міноборони щомісяця до 20 числа.

За результатами аналізу та узагальнення пропозицій структурних підрозділів юридична служба апарату Міноборони готує проекти доповнень до планів Міноборони, які подає на затвердження Державному секретарю Міністерства оборони України.

У структурних підрозділах на підставі планів Міноборони готуються плани підготовки проектів законодавчих, інших нормативно-правових актів, наказів Міноборони на відповідний рік, які затверджуються керівниками структурних підрозділів. Зазначені плани структурних підрозділів також, за потреби, можуть коригуватися.

Отже, у законотворчій діяльності Міноборони є **два сценарії— плановий і позаплановий** як реагування на виклики та проблеми, які потребують невідкладного рішення на рівні закону.

За першим (плановим) сценарієм підготовлені законопроекти № 4210 від 12.10.2020 і № 8187 від 07.11.2022, розроблені на виконання Указу Президента України від 08 листопада 2019 року № 837 «Про невідкладні заходи з проведення реформ та зміцнення держави». Цим Указом визначені заходи, яких необхідно вжити у сфері обороноздатності, зокрема:

- ▶ до 30 червня 2020 року—розроблення СОБ та плану оборони України;
- ▶ до 31 грудня 2020 року:
 - ▶ розроблення та внесення на розгляд ВРУ законопроектів щодо удосконалення з урахуванням досвіду держав-членів НАТО й держав-членів ЄС процедур оборонного планування, управління оборонними ресурсами, організації та ведення територіальної оборони, а також особливостей функціонування держави в разі оголошення стану війни;
 - ▶ кодифікації законодавства у сфері оборони.³⁵

³⁴ Відповідно до статті 19¹, комітети ВРУ подають пропозиції щодо питань, які потребують законодавчого врегулювання, з урахуванням Програми діяльності та орієнтовного плану законопроектних робіт Кабінету Міністрів України до 31 грудня року, що передує поточному.

³⁵ Підпункти «в», «г» пункту 11 статті 1 Указу Президента України від 08.11.2019 № 837 «Про невідкладні заходи з проведення реформ та зміцнення держави».

Також у вересні 2021 року затверджено СОБ,³⁶ який визначив:

- ① основні напрями реалізації воєнної політики України, яка має бути зосереджена як на відсічі та стримуванні збройної агресії росії проти України, так і на реформуванні сфери оборони, зокрема:
 - › набуття центральними органами виконавчої влади, іншими державними органами необхідних інституційних спроможностей щодо своєчасного та організованого проведення мобілізації, задоволення потреб оборони держави та захисту її території від можливої агресії та ефективного управління оборонними ресурсами;
 - › розвиток спроможностей сил оборони в контексті підготовки до всеохопної оборони України;
 - › впровадження в силах оборони передового досвіду, принципів і стандартів держав-членів НАТО, участь у спільних операціях та навчаннях для досягнення критеріїв членства в НАТО з подальшою інтеграцією в євроатлантичні безпекові структури.
- ② перспективну модель ЗСУ та інших компонентів сил оборони, вимоги до її побудови, місію та візію сил оборони зразка 2030 року, основні спроможності, стратегічні цілі розвитку;
- ③ основні спроможності сил оборони, яких необхідно досягти;
- ④ стратегічні цілі розвитку сил оборони на період до 2025 року, основні завдання та очікувані результати їх досягнення;
- ⑤ політичні напрями реформування Міноборони та ЗСУ, які охоплюють заходи до 2030 року:
 - › запровадження демократичного цивільного контролю (ДЦК) та принципу підпорядкування: керівник (командувач) військового формування підзвітний (підпорядкований) міністру (керівнику ЦОВВ, іншого державного органу), який здійснює керівництво або спрямовує та координує діяльність цього військового формування;
 - › відокремлення функції генерування військ (сил) від функції їх застосування;
 - › об'єднаний характер операцій;
 - › децентралізація повноважень для виконання завдання;
 - › єдиноначальність управління: управління визначеними силами й засобами здійснюється єдиним командувачем (командиром), який має відповідні повноваження та відповідальність;
 - › чітка вертикаль управління.

Ці документи стали основою для планування законотворчої роботи Міноборони та розроблення законопроектів № 4210 від 12.10.2020 і № 8187 від 07.11.2022.

У ПЗР на 2020 рік заплановано розроблення та внесення в IV кварталі 2020 року на розгляд Парламенту урядового законопроекту про внесення змін до деяких законів України щодо удосконалення процедур оборонного планування (пункт 480). Розроблення цього законопроекту обґрунтоване необхідністю *впровадження управлінських принципів НАТО в системі об'єднаного керівництва силами оборони та військового управління Збройними Силами України*.

³⁶ Указ Президента України від 17.09.2021 № 473 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 20 серпня 2021 року «Про Стратегічний оборонний бюлетень»».

До ВРУ подано урядовий законопроект «Про внесення змін до деяких законів України щодо удосконалення процедур оборонного планування» (№ 4210 від 12.10.2020). Згідно з пояснювальною запискою законопроект розроблено з метою удосконалення процедур оборонного планування з урахуванням досвіду держав-членів НАТО й держав-членів Європейського Союзу та забезпечення реалізації пріоритетів діяльності Уряду 16.1 «Реформування сектору національної безпеки і оборони (разом з іншими складовими сектору)» та 16.2 «Ефективні Збройні Сили», визначених у Програмі діяльності Кабінету Міністрів України, затвердженій постановою Кабінету Міністрів України від 12 червня 2020 року № 471.

У ПЗР на 2021 рік також було передбачено розроблення іншого законопроекту про зміцнення демократичного цивільного контролю за сектором безпеки й оборони (пункт 306), очікуваними результатами та показниками в разі ухвалення якого визначено: зміцнення демократичного цивільного контролю за сектором безпеки й оборони України, посилення відповідальності посадових і службових осіб органів сектору безпеки й оборони України.

У ПЗР ВРУ на 2022 рік знову включений законопроект № 4210 про внесення змін до деяких законів України щодо удосконалення процедур оборонного планування (пункт 4) з оновленим обґрунтуванням необхідності ухвалення законопроекту:

- ▶ зміцнення демократичного цивільного контролю за сектором безпеки й оборони України, посилення відповідальності посадових і службових осіб органів сектору безпеки й оборони України;
- ▶ впровадження нової об'єднаної системи керівництва та управління силами оборони.

Тобто до 2022 року вже в Парламенті плани змінилися, а предмет регулювання законопроекту було розширено.

З метою впровадження максимально прозорих та вдосконалених процесів управління оборонними ресурсами для забезпечення сил оборони ПЗР на 2020 рік було передбачено розроблення урядового законопроекту про внесення змін до деяких законів України щодо удосконалення процедур управління оборонними ресурсами (пункт 481).

У 2022 році подано до ВРУ урядовий законопроект про внесення змін до Закону України «Про оборону України» щодо удосконалення процедур управління оборонними ресурсами (№ 8187 від 07.11.2022), метою розроблення якого визначено вдосконалення процедур управління оборонними ресурсами з урахуванням досвіду держав-членів НАТО та держав-членів Європейського Союзу.

Згідно з пояснювальною запискою, основні положення законопроекту стосуються:

- ▶ визначення основних термінів;
- ▶ доповнення повноважень суб'єктів управління оборонними ресурсами для забезпечення належного рівня обороноздатності держави, створення, розвитку та підтримання необхідних спроможностей компонентів сил оборони з урахуванням досвіду держав-членів НАТО та держав-членів Європейського Союзу;
- ▶ доповнення Закону новим розділом «Управління оборонними ресурсами», у якому зазначена мета управління, питання щодо системи управління оборонними ресурсами, визначені основні принципи планування заходів з управління оборонними ресурсами.

Цей законопроект наступного разу був включений до ПЗР на 2023 рік під іншою назвою—про внесення змін до Закону України «Про оборону України» щодо удосконалення процедур оборонного планування (пункт 235) з таким обґрунтуванням необхідності прийняття та очікуваними

результатами (у разі прийняття акта) — удосконалення процедури управління оборонними ресурсами з урахуванням досвіду держав-членів НАТО та держав-членів Європейського Союзу, зокрема:

- ▶ визначення основних термінів, доповнення повноважень суб'єктів управління оборонними ресурсами для забезпечення належного рівня обороноздатності держави, створення, розвитку та підтримання необхідних спроможностей компонентів сил оборони;
- ▶ застосування принципів програмно-проектного менеджменту як основи ефективного управління оборонними ресурсами за досвідом держав-членів НАТО та ЄС.

Водночас, згідно з даними на сайті ВРУ, назва законопроекту № 8187 та ухваленого Парламентом Закону України від 29 червня 2023 року № 3194-IX не відрізняється від назви внесеного на розгляд ВРУ законопроекту.

Отже, планування законопроектної роботи ВРУ є досить умовним, оскільки вже в Парламенті плани можуть зазнати суттєвих змін. Раніше заплановані окремі законодавчі пропозиції можуть бути об'єднані в один законопроект, а строки підготовки законопроектів — посунуті на наступні роки.

За другим (позаплановим) сценарієм були розроблені законопроекти № 9281 від 09.05.2023 та № 11507 від 21.08.2024. Ці законопроекти не були передбачені ПЗР на 2023 та 2024 рік.

Законопроект ***№ 9281 від 09.05.2023 про внесення зміни до статті 3 Закону України «Про Збройні Сили України»*** було розроблено за ініціативою Головнокомандувача ЗСУ з метою зменшення граничного віку перебування громадян на військовому обліку призовників із 27 до 25-річного віку для забезпечення поповнення мобілізаційного людського резерву. Актуальність проблеми, яку мав розв'язати законопроект, підкреслюється швидкістю його опрацювання в Парламенті — законопроект внесено на розгляд Парламенту 9 травня 2023 року та ухвалено вже 30 травня 2023 року.

Законопроект № 11507 від 21.08.2024 про внесення зміни до статті 3 Закону України «Про Збройні Сили України» був розроблений фактично за дорученням Президента.

Указом Президента України від 6 лютого 2024 року № 51 «Про нарощування спроможностей сил оборони» Уряду із залученням Генерального штабу ЗСУ доручено опрацювати питання щодо створення у структурі ЗСУ Сил безпілотних систем як окремого роду сил та внести відповідні пропозиції на розгляд РНБОУ.

Міноборони 7 травня 2024 року повідомило, що Урядом схвалено проєкт указу Президента про введення в дію рішення РНБОУ щодо створення у структурі ЗСУ окремого роду військ — Сил безпілотних систем як одного з головних носіїв бойового потенціалу та технологічної переваги ЗСУ, що будуть використовуватися для нанесення уражень по ворогу на всіх рівнях — стратегічному, оперативному і тактичному — засобами безпілотних систем у повітрі, на суходолі та на морі. Документ був напрацьований Міноборони спільно з Генеральним штабом із метою нарощування оборонних можливостей для відбиття наростальної російської агресії. Створення Сил безпілотних систем є важливим кроком на шляху до підвищення обороноздатності України та забезпечення безпеки держави в сьогоdnішніх геополітичних умовах.³⁷

Офіційною підставою для розроблення законопроекту стало рішення РНБОУ від 25 червня 2024 року «Про створення у структурі Збройних Сил України Сил безпілотних систем», введеного

³⁷ Уряд підтримав ініціативу створення Сил безпілотних систем — як окремого роду військ: [вебсайт Міністерства оборони України](#).

в дію Указом Президента України від 25 червня 2024 року № 382, з метою забезпечення нарощування спроможностей Збройних Сил України щодо використання безпілотних і роботизованих повітряних, морських та наземних систем, забезпечення їх готовності до застосування.

Від доручення Президента в лютому 2024 року до підписання Президентом Закону України від 03.09.2024 № 3943-IX про внесення зміни до статті 3 Закону України «Про Збройні Сили України» пройшло трохи більш як 7 місяців, а розгляд законопроекту в Парламенті тривав лише два тижні.

Отже, за загальним правилом законотворча робота Міністерства оборони є планованою та орієнтованою на виконання заходів, визначених у документах стратегічного оборонного планування, тобто політиках. Однак затверджені у довоєнний період стратегічні документи та документи оборонного планування в дечому втратили свою актуальність. Президент не скористався своїм правом внесення змін до Стратегії національної безпеки і оборони з урахуванням нових викликів. Відповідно інші документи, для яких ця Стратегія є основою, також не коригувалися.

Своєю чергою, законопроектна робота Міністерства оборони була зосереджена на розв'язанні більш актуальних завдань, пов'язаних із розв'язанням проблем воєнного стану, які не були заплановані в стратегічних документах та документах оборонного планування.

2. Передпроектний етап (законодавча пропозиція)

У законодавстві України передпроектний етап правотворчої діяльності не має чіткого вираження. Водночас елементи передпроектного етапу в законодавстві простежуються.

У Регламенті КМУ вимоги до підготовки проєктів актів також містять елементи передпроектного етапу. Зокрема, розробник проєкту акта:

- ▶ **проводить аналіз і розрахунки:**
 - ▶ вивчає стан справ у відповідній сфері, визначає проблему, яка потребує розв'язання;
 - ▶ аналізує причини її виникнення, визначає цілі та обирає шляхи їх досягнення;
 - ▶ визначає перелік заінтересованих сторін та прогнозує вплив реалізації акта на їхні інтереси;
 - ▶ визначає предмет правового регулювання, механізм розв'язання питання (зокрема із застосуванням інформаційно-комунікаційних технологій), що потребує врегулювання;
 - ▶ передбачає правила та процедури, які, зокрема, унеможливили б вчинення корупційних правопорушень;
 - ▶ робить прогноз результатів реалізації акта та визначає критерії (показники), за якими оцінюватиметься ефективність його реалізації;
 - ▶ проводить необхідні фінансово-економічні розрахунки за методикою, що розробляється та затверджується Мінфіном (якщо реалізація акта потребує фінансування з державного чи місцевого бюджетів);³⁸
- ▶ **опрацьовує проєкт акта на відповідність зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції, зокрема міжнародно-правовим, та з урахуванням права ЄС (acquis ЄС);**

³⁸ § 34, глава 1, розділ 4 Регламенту КМУ.

- ▶ **опрацьовує проєкт акта на відповідність європейським стандартам у сфері дотримання прав людини:** забезпечує врахування Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та практики Європейського суду з прав людини та зазначає про це в пояснювальній записці до проєкту акта.

Такий аналіз має здійснюватися перед початком укладання тексту проєкту акта, адже під час формулювання намірів щодо розроблення проєкту акта, завдання на розроблення насамперед потрібно відповісти на питання:

- ▶ чи потрібне регулювання взагалі?
- ▶ як проєкт НПА буде узгоджуватися із системою національного законодавства та з міжнародними нормами?

Саме такий аналіз, передбачений у Регламенті КМУ на етапі розроблення проєкту акта, має відповісти на ці питання, а за недоцільності розроблення проєкту НПА—більш раціонально розпорядитися людським ресурсом і спрямувати його зусилля на розв'язання інших завдань.

До законопроєктів, які ініціюються народними депутатами, такі вимоги не висуваються.

У Регламенті ВРУ не передбачені такі етапи, як-от передпроєктний, законодавча пропозиція чи підготовка аналітичних документів, що окреслюють основну політичну візію та основні положення майбутнього законопроекту.

Згідно із Законом України «Про комітети Верховної Ради України» до обов'язків комітетів віднесено здійснення аналізу практики застосування законодавчих актів, підготовку пропозицій щодо їх систематизації, кодифікації.³⁹

Парламент має ресурс для аналізу політики та вибору оптимальних варіантів розв'язання проблем, наявних у суспільстві та в конкретній сфері. Зокрема, Дослідницька служба ВРУ^{40, 41} здійснює науково-дослідницьке та інформаційно-аналітичне забезпечення діяльності ВРУ, її органів, народних депутатів і може залучатися на передпроєктному етапі депутатських законопроєктів. Фахівці цієї Служби розробляють наукові концепції розвитку законодавчого регулювання суспільних відносин, проводять наукові дослідження законодавчого регулювання суспільних відносин, дослідження актуальних проблем державної політики, беруть консультативну участь у процесі розроблення проєктів законів України із найважливіших питань розвитку суспільства та держави.⁴²

Загалом інформаційно-аналітичне та науково-дослідницьке забезпечення Парламенту Дослідницькою службою ВРУ є безумовним позитивом, оскільки дає матеріал для прогнозування впливу майбутнього НПА.

Аналіз регуляторного впливу

Законом України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» встановлюється **необхідність доведення регуляторним органом доцільності ухвалення та впровадження в дію кожного окремого РА з метою розв'язання проблеми, що існує.**

³⁹ Стаття 16 Закону України «Про комітети Верховної Ради України».

⁴⁰ Частина шоста статті 7 Регламенту ВРУ.

⁴¹ Положення про Дослідницьку службу Верховної Ради України, затверджене розпорядженням Голови ВРУ від 11.08.2022 № 438 (у редакції розпорядження Голови ВРУ від 03.05.2024).

⁴² Там само.

Одним з інструментів передпроектного етапу є **аналіз регуляторного впливу (АРВ)** — документ, який містить обґрунтування необхідності державного регулювання шляхом прийняття РА, аналіз впливу, який справлятиме РА на ринкове середовище, забезпечення прав та інтересів суб'єктів господарювання, громадян та держави, а також обґрунтування відповідності проекту РА принципам державної регуляторної політики. Згідно із Законом України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», АРВ готується щодо кожного РА до його оприлюднення розробником. Постановою КМУ від 11 березня 2004 року №308 (зі змінами) затверджено Методику проведення аналізу впливу регуляторного акта та Методику відстеження результативності регуляторного акта.

Кожен проект РА разом з АРВ у порядку, визначеному цим Законом, оприлюднюється з метою одержання зауважень і пропозицій від фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань.⁴³ Строк приймання зауважень та пропозицій *не може бути меншим ніж 1 місяць та більшим ніж 3 місяці* з дня оприлюднення проекту регуляторного акта та відповідного АРВ. Усі зауваження і пропозиції щодо проекту РА та відповідного АРВ мають бути обов'язково розглянуті розробником і за результатами розгляду враховані або вмотивовано відхилені.

Причому оприлюднення проекту РА не може бути перешкодою для проведення громадських слухань та будь-яких інших форм відкритих обговорень цього проекту РА.

Однак Уряд і парламент під час підготовки законопроектів регуляторного характеру перебувають у різних умовах, адже вимоги Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» підкріплені механізмом контролю лише для урядових законопроектів. Зокрема, це стосується обов'язкового погодження проекту РА з Державною регуляторною службою (ДРС). ДРС ухвалює рішення про погодження або відмову в погодженні проектів РА з урахуванням як самого проекту акта, так і супровідних документів до нього, насамперед, АРВ.⁴⁴

Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», **не адаптований до підготовки депутатських законопроектів**. Регламент ВРУ не містить жодної згадки щодо порядку здійснення парламентом регуляторної політики, а перелік супровідних документів до законопроектів⁴⁵ не містить вимоги подавати до законопроекту АРВ, який пройшов обговорення у бізнес-середовищі у встановленому законом порядку. Це не лише призводить до реєстрації у ВРУ депутатських законопроектів, підготовлених у розріз із засадами державної регуляторної політики, а й спонукає парламентарів без належного обґрунтування ухвалювати поправки до законопроектів у другому читанні, які впливають на господарські відносини або загалом на державну регуляторну політику.

Прикладом є законопроект про матеріали і предмети, призначені для контакту з харчовими продуктами (№ 4568 від 04.01.2021), до якого у другому читанні за пропозиціями народних депутатів ухвалені поправки щодо виключення зі сфери дії Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» регуляторної діяльності, пов'язаної з підготовкою проектів НПА, спрямованих на виконання Угоди про асоціацію, Хартії про особливе партнерство, Декларації про її доповнення, інших міжнародних договорів України з НАТО та/або

⁴³ Стаття 9 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності».

⁴⁴ Стаття 21 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності».

⁴⁵ Стаття 91 Регламенту ВРУ.

уповноваженими органами НАТО.⁴⁶ Отже, інструмент АРВ з листопада 2022 року більше не застосовується до проєктів актів такого спрямування.

Майбутнє регулювання

Законом України «Про правотворчу діяльність» з метою визначення проблем, наявних у суспільних відносинах, оптимальних способів їх вирішення, а також прогнозування перспективного розвитку правового регулювання запроваджується підготовка аналітичних документів публічної політики: **зелена книга, оцінювання впливу, біла книга та концепція НПА.**⁴⁷

Зі змісту цього Закону зелена книга, оцінювання впливу та біла книга **можуть** розроблятися для підготовки тільки проєктів кодексів і первинних законів. Для законів про внесення змін до інших законів і кодексів такої вимоги, і навіть можливості, не передбачається.

Згідно з формулюванням нормативних приписів цього Закону, усі аналітичні документи розробляються послідовно, і кожен наступний за зеленою книгою документ базується на інформації з попередніх аналітичних документів. Однак підготовка концепції проєкту кодексу та первинного закону визнана законом обов'язковою, а всі інші аналітичні документи державної політики—ні. Отже, концепція позиціюється як самостійний аналітичний документ, для підготовки якого проводяться дослідження, аналогічні дослідженням для підготовки зеленої книги, оцінювання впливу та білої книги.

Законодавча пропозиція у формі проєкту концепції проєкту кодексу або первинного закону, яка обґрунтовує доцільність або потребу ухвалити чи змінити закон, представляється суб'єктом законодавчої ініціативи на засіданні комітету ВРУ, який відповідно до предметів відання комітетів є головним із підготовки та попереднього розгляду законопроекту.⁴⁸

Фактично ці документи є елементами передпроєктного етапу, однак Закон України «Про правотворчу діяльність» не проводить межі між передпроєктним етапом та етапом розроблення проєкту НПА. Наприклад, оцінювання впливу та концепція проєкту НПА згадуються в цьому Законі як частина планування правотворчої діяльності та як частина підготовки проєкту НПА.

Наразі незрозуміло, як має бути оформлена концепція для представлення в головному комітеті. Порядок представлення концепції законопроекту та варіанти рішень головного комітету за результатами розгляду концепції мають бути врегульовані в Регламенті ВРУ.

Щодо зеленої та білої книги взагалі відсутнє розуміння, де і як вони мають бути представлені, ким вони мають готуватися та в якій формі, що на фоні необов'язковості їх підготовки ставить під сумнів реалізацію цих норм Закону.

Відкритими залишаються питання і щодо оцінювання впливу. Закон містить дві норми, одна з яких надає право суб'єкту правотворчої діяльності самостійно вирішувати питання щодо потреби готувати оцінювання впливу,⁴⁹ інша норма—імперативна, яка передбачає, що оцінювання впливу проєкту НПА і, зокрема, проєкту РА, проводиться суб'єктом правотворчої діяльності, а її результати викладаються в пояснювальній записці до проєкту НПА.⁵⁰ Структура оцінювання впливу частково збігається зі структурою концепції проєкту НПА.

⁴⁶ Стаття 3 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності».

⁴⁷ Стаття 21 Закону України «Про правотворчу діяльність».

⁴⁸ Стаття 27 Закону України «Про правотворчу діяльність».

⁴⁹ Частина друга статті 22 Закону України «Про правотворчу діяльність».

⁵⁰ Пункт 3 частини третьої статті 29, стаття 30 Закону України «Про правотворчу діяльність».

Закон України «Про правотворчу діяльність» вводиться в дію через 1 рік із дня припинення або скасування воєнного стану в Україні, а положення щодо підготовки аналітичних документів державної політики — з урахуванням дії воєнного стану, але не раніше ніж через 5 років із дня набрання чинності цим Законом. Розділ щодо концепції законодавчого акта — не раніше дня набрання чинності Законом України «Про публічні консультації».⁵¹

До введення в дію Закону України «Про правотворчу діяльність» потрібно внести ясність щодо послідовності дій у правотворчому процесі, уточнити роль аналітичних документів публічної політики та врегулювати процедури для забезпечення застосування нормативних приписів.

3. Проектний етап (підготовка законопроекту)

На цьому етапі формулюється текст законопроекту та готуються супровідні документи до законопроекту. Головним завданням розробника законопроекту є перенесення концепції проекту (за наявності) у площину єдиної системи нормативних правил.

Основне уявлення про процес розроблення нормативно-правового акта дають Конституція України, Бюджетний кодекс України, Регламент КМУ, Регламент ВРУ, закони України «Про комітети Верховної Ради України», «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», Положення про порядок підготовки та внесення актів Президента України. Закон України «Про правотворчу діяльність» також регулює процес розроблення акта, однак він ще не введений у дію.

Розробниками законопроектів можуть бути народні депутати, міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, Офіс Президента України, фахівці, залучені до розроблення законопроекту на контрактній основі. До складу робочих груп та спеціальних комісій, що створюються для розроблення законопроектів, можуть залучатися народні депутати, представники органів виконавчої та судової влади, органів місцевого самоврядування, громадських організацій, незалежні експерти, науковці тощо.⁵²

Найбільш докладно, як порівняти з іншими суб'єктами права законодавчої ініціативи, процес розроблення проекту акта визначений у Регламенті КМУ, згідно з яким законопроекти готуються з дотриманням вимог для підготовки проектів постанов Кабінету Міністрів із деякими особливостями.

Регламент КМУ встановлює, що розроблення проекту акта починається **невідкладно після отримання відповідного завдання**. Тривалість підготовки визначається необхідністю врахування в загальному часі підготовки проекту акта вимог, встановлених цим Регламентом щодо часу, достатнього для погодження проекту акта заінтересованими органами, та часу, достатнього для проведення правової експертизи Мін'юсту та експертизи СКМУ.

Розробниками проектів законів є Мін'юст, інші ЦОБВ відповідно до своєї компетенції. **Головним розробником проекту акта** є орган, компетенція якого у відповідній сфері правового регулювання є домінуючою та який вносить проект акта до КМУ. Інші органи виконавчої влади відповідно до компетенції є заінтересованими органами, які беруть участь у розробленні проекту акта або його погодженні.

⁵¹ Закон України «Про публічні консультації» набирає чинності через 12 місяців з дня припинення або скасування воєнного стану в Україні.

⁵² Узагальнено на підставі аналізу законодавства: закони України «Про комітети Верховної Ради України», «Про правотворчу діяльність», Регламент КМУ.

До розроблення проєкту акта можуть залучатися за згодою народні депутати України, науковці та інші фахівці, а також представники об'єднань громадян.⁵³

Під час розроблення проєкту акта розробник:

- ▶ проводить аналіз і розрахунки;⁵⁴
- ▶ опрацьовує проєкт акта на відповідність зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції, зокрема міжнародно-правовим, та з урахуванням права ЄС (acquis ЄС);
- ▶ опрацьовує проєкт акта на відповідність європейським стандартам у сфері дотримання прав людини;
- ▶ готує супровідні документи до проєкту акта — пояснювальну записку, АРВ (за потреби), довідку щодо відповідності зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції та праву Європейського Союзу (acquis ЄС), порівняльну таблицю (у разі внесення змін до інших актів).

Підготовка проєкту акта здійснюється з дотриманням вимог нормопроектувальної техніки. Особливості правового регулювання нормотворчості в Україні полягають у наявності розгалуженої і недостатньо впорядкованої системи нормативно-правових актів різної юридичної сили (докладніше — у додатку 1). Після введення в дію Закону України «Про правотворчу діяльність» вимоги техніки нормопроекткування будуть регулюватися цим Законом.

Регламент ВРУ⁵⁵ містить мінімальні вимоги до оформлення законопроекту та супровідних документів (пояснювальної записки та підготовки фінансово-економічного обґрунтування).⁵⁶

Закон України «**Про комітети Верховної Ради України**» визначає права комітетів під час здійснення законодавчої функції, зокрема:

- ▶ розробляти з власної ініціативи проєкти законів із питань, що віднесені до предмета його відання;
- ▶ створювати робочі групи для підготовки проєктів актів ВРУ, включати до їхнього складу інших народних депутатів, представників інших органів, установ, залучати до роботи в них інших фахівців (також і на контрактній основі);
- ▶ ініціювати укладання договорів із науковими установами, навчальними закладами та спеціалістами на науково-інформаційний пошук, розроблення, доопрацювання та експертизу проєктів законів тощо.⁵⁷

Правила роботи із законопроектами, які вносяться Президентом України в порядку законодавчої ініціативи на розгляд ВРУ, регулюються Указом Президента від 30 березня 1995 року № 270,⁵⁸ який не переглядався з 2006 року. У цьому Указі навіть не змінено назву постійно

⁵³ § 33, глава 1, розділ 4 Регламенту КМУ.

⁵⁴ § 34, глава 1, розділ 4 Регламенту КМУ.

⁵⁵ Стаття 89 Регламенту ВРУ.

⁵⁶ Стаття 90 Регламенту ВРУ.

⁵⁷ Стаття 15 Закону України «Про комітети Верховної Ради України».

⁵⁸ Положення про порядок роботи з законопроектами та іншими документами, що вносяться Президентом України на розгляд Верховної Ради України, затверджене Указом Президента України від 30.03.1995 № 270 (зі змінами).

діючого допоміжного органу, утвореного Президентом України для забезпечення здійснення ним визначених Конституцією України повноважень.⁵⁹

Законопроекти та інші документи законодавчої ініціативи Президента України готують радники та наукові консультанти Президента, а також відповідні структурні підрозділи Офісу Президента України (ОПУ) за дорученням її Глави або за їхньою власною ініціативою.

Як законодавча ініціатива Президента України на розгляд ВРУ можуть бути подані проекти найважливіших законів, опрацьованих у СКМУ, міністерствах, інших ЦОВВ, наукових установах.

До законопроектів, законодавчих пропозицій, реалізація яких потребує фінансових та інших витрат за рахунок коштів державного чи місцевих бюджетів (чи зменшення надходжень до бюджету), додається їх фінансово-економічне обґрунтування, пропозиції щодо покриття цих витрат.

Цей порядок приділяє максимум уваги верифікації всіх учасників процесу підготовки законопроекту (візування, списки осіб, які завізували проект), а щодо оформлення законопроекту цей порядок відсилає до [Регламенту ВРУ](#), який втратив чинність 15 квітня 2006 року.

Майбутнє регулювання

Закон України «Про правотворчу діяльність» також визначає вимоги до розроблення проектів НПА. Згідно із цим Законом, проект акта може готувати суб'єкт правотворчої діяльності, суб'єкт правотворчої ініціативи, інші учасники правотворчої діяльності або спільно декілька суб'єктів правотворчої діяльності.

Проект НПА розробляється на основі концепції у випадках, передбачених цим Законом (проекти первинних законів та кодексів). Під час розроблення проекту НПА можуть враховуватися аналітичні документи публічної політики, на основі яких була розроблена концепція НПА.

Розроблення проекту НПА здійснюється за такими етапами:

- ▶ підготовка тексту проекту НПА акта, пояснювальної записки та інших супровідних документів до нього;
- ▶ здійснення оцінювання впливу проекту НПА на суспільні відносини з викладенням його результатів у пояснювальній записці;
- ▶ здійснення оцінювання відповідності проекту НПА зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції та праву ЄС (acquis ЄС);
- ▶ організаційно-технічне забезпечення підготовки проекту НПА;
- ▶ проведення публічних консультацій (крім випадків, передбачених законом);
- ▶ погодження проекту НПА акта з відповідними органами державної влади, органами місцевого самоврядування у випадках, встановлених законом.

Що таке організаційно-технічне забезпечення підготовки проекту НПА, цей Закон не пояснює.

У Законі спостерігається порушення хронологічної послідовності викладення нормативного матеріалу щодо розвитку процесів у правотворчій діяльності, що позбавляє нормативне регулювання ясності. Наприклад, оцінювання впливу проекту НПА має передувати підготовці пояснювальної записки, у якій, власне, має бути відображена відповідна оцінка.

⁵⁹ Указом Президента України від 25 червня 2019 року № 436 затверджено Положення про Офіс Президента України.

Щодо супровідних документів до проєкту НПА в різних статтях цього Закону зазначаються вимоги до змісту пояснювальної записки, у якій мають викладатися результати оцінювання потенційного впливу проєкту НПА, а також результати публічних консультацій (у разі їх проведення).⁶⁰ Крім цих елементів, Закон не встановлює інших вимог до пояснювальної записки, що надалі зберігає практику варіативного визначення різними суб'єктами права законодавчої ініціативи структури та змісту цього документу.

Закон передбачає, що в процесі підготовки законопроекту (проєкту первинного закону або кодексу) мають готуватися щонайменше концепція та пояснювальна записка з викладенням у ній результатів оцінки потенційного впливу, а до законопроекту регуляторного характеру — три супровідні документи: концепція, пояснювальна записка з результатами оцінки потенційного впливу та АРВ.⁶¹

Кожен із цих документів визначає проблему, обґрунтовує потребу в регулюванні відносин на рівні закону, визначає витрати, потрібні на реалізацію закону, оцінює можливість впровадження та ризику тощо.

Логічним є питання щодо доцільності підготовки такої кількості документів, що перетинаються за змістом. На це також звертали увагу й експерти SIGMA, які зазначали, що НПА визначають вимоги до проведення аналізу проєктів актів і політики та їхнього впливу за допомогою різних засобів та інструментів, що фрагментують систему:

- ▶ АРВ є обов'язковим, але його обсяг вузький і охоплює лише НПА, які впливають на господарську діяльність;
- ▶ для всіх актів передбачена паралельна система широкого прогнозування впливу (у процесі розроблення проєкту регуляторного акта готують АРВ і пояснювальні записки, що перетинаються за змістом);
- ▶ у супровідних документах надається недостатня інформація, що перешкоджає ухваленню рішень на основі фактичних даних;
- ▶ питання впровадження, фінансовий вплив та альтернативи залишаються недостатньо врахованими в процесі формування політики;
- ▶ контроль якості, хоч і здійснюється, проте він є недостатнім та не усуває недоліки.

У сукупності все це перешкоджає ухваленню остаточних рішень на основі загального аналізу всіх впливів і ризиків за допомогою одного інструменту/звіту.⁶²

Можливо, варто виробити один оптимальний та обов'язковий для всіх суб'єктів права законодавчої ініціативи інструмент для оцінювання потенційного впливу законопроекту, який би враховував усі впливи та ризики (також і для господарської діяльності). Водночас це б дало змогу зменшити кількість та покращити якість супровідних документів до законопроєктів.

⁶⁰ Статті 30 і 43 Закону України «Про правотворчу діяльність».

⁶¹ Там само.

⁶² Моніторинговий звіт SIGMA/OECD «Державне управління в Україні. Оцінювання на відповідність принципам державного управління. Грудень 2023 року». с. 39.

4. Публічні консультації

Консультації—це ключова частина сучасного процесу вироблення політичних рішень і законотворення на кожному етапі. Правильно організовані консультації будують демократію та сприяють відкритому, відповідальному та ефективному законодавчому процесу. Консультації потрібні для:

- ▶ удосконалення процесу ухвалення рішень, які ґрунтуються на точних даних, беруть до уваги думку тих, кого вони стосуються, враховують новаторські та творчі методи вирішення проблем і є здійсненими;
- ▶ збільшення відкритості та відповідальності влади;
- ▶ відчуття всіма, кого стосуються рішення, того, що вони теж мають право голосу;
- ▶ можливості участі в процесі ухвалення рішень груп населення, які не мають інших засобів висловити свою думку.

Консультації потрібні тому, що люди, на яких впливають рішення, можуть краще знати, які рішення будуть правильними, а які—створюватимуть проблеми. Однак подекуди й публічні консультації можуть створювати проблеми. Зокрема, вони можуть затримати підготовку проекту акта та збільшити адміністративне навантаження на розробника, дати неправильну інформацію про суспільну думку та навіть спричинити опір у суспільстві. Докладніше про переваги та недоліки публічних консультацій і про те, коли вони потрібні—[у додатку 2](#).

Законодавство України враховує **мінімальні вимоги** щодо участі громадськості в процесі ухвалення важливих для суспільства рішень.

Відповідно до вимог Регламенту КМУ розробник забезпечує проведення публічних консультацій із представниками заінтересованих сторін щодо проектів актів відповідно до [Порядку проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики](#).

Консультації з громадськістю проводяться у формі публічного громадського обговорення, електронних консультацій із громадськістю (безпосередні форми) та вивчення громадської думки (опосередкована форма), можуть проводитися одночасно з одних і тих самих питань. У визначених цим Порядком випадках консультації з громадськістю проводяться в обов'язковому порядку у формі публічного громадського обговорення та/або електронних консультацій. Строк—не менше 15 календарних днів.

За результатами консультацій із громадськістю органи виконавчої влади готують звіт, у якому наводиться:

- ▶ інформація про врахування пропозицій та зауважень громадськості;
- ▶ обґрунтування ухваленого рішення та причин неврахування пропозицій та зауважень;
- ▶ інформація про рішення, ухвалені за результатами обговорення.

Звіт оприлюднюється на сайті органу, що проводив консультації, урядовому вебсайті «Громадянське суспільство і влада» (у разі проведення консультацій на цьому сайті) та в інший прийнятний спосіб не пізніше ніж через два тижні після ухвалення рішень за результатами обговорення.

Результати проведення консультацій із громадськістю враховуються органом виконавчої влади під час ухвалення остаточного рішення або в подальшій його роботі.

Закон України «Про комітети Верховної Ради України»⁶³ зобов'язує комітети вивчати громадську думку, будь-які пропозиції, що свідчать про потребу в ухваленні нових законодавчих актів або унесенні змін до законодавчих актів. Відповідно до цього Закону, комітет має право:

- ▶ опубліковувати за своїм рішенням у медіа проекти законів до внесення їх на розгляд ВРУ;
- ▶ звертатися до державних органів, органів місцевого самоврядування, наукових установ і організацій, об'єднань громадян із проханням висловити пропозиції щодо проектів законів.

До обов'язків комітету віднесено узагальнення зауважень і пропозицій, що надійшли в процесі всенародного обговорення проектів законів. Однак такі випадки є одиничними.⁶⁴

Законодавчий обов'язок щодо проведення всебічних публічних консультацій щодо законопроектів та інших проектів НПА встановлюється в **Законі України «Про публічні консультації»**, який визначає:

- ▶ правила проведення публічних консультацій з питань розроблення, формування та реалізації державної політики у відповідній сфері, розв'язання питань місцевого значення через підготовку проектів програмних документів, НПА для узгодження публічних та приватних інтересів;
- ▶ встановлює обов'язок проведення публічних консультацій усіма суб'єктами владних повноважень, крім народних депутатів України та комітетів ВРУ: для них зберігається **право** проводити публічні консультації щодо законопроекту до внесення його на розгляд Верховної Ради України. Для комітетів ВРУ проведення публічних консультацій також є правом.⁶⁵ Тобто для народних депутатів принципової зміни не передбачається.

Важливо до набрання чинності цим Законом виправити ситуацію та поширити його вимоги в повному обсязі на законодавчі пропозиції народних депутатів.

5. Погодження та консультації

На цьому етапі також простежується різниця в процедурах підготовки законопроектів різними суб'єктами права законодавчої ініціативи.

Регламент КМУ детально визначає процедуру погодження проекту нормативно-правового акта:

- ① **вимоги до надсилання проекту акта на погодження** — проект має бути завізований керівником розробника разом із пояснювальною запискою та порівняльною таблицею (за потреби). Якщо розробником є ЦОВВ, який координується міністром, проект акта має бути погоджений і завізований відповідним міністром, у разі незгоди міністра проект акта повертається розробнику на доопрацювання з урахуванням висловлених зауважень;
- ② **вимоги до заінтересованих органів** — надати чітку позицію щодо проекту акта (погоджено без зауважень або із зауваженнями, або не підтримано) у строк, встановлений розробником; зауваження надаються виключно в межах компетенції та стосуються суті проекту акта,

⁶³ Стаття 15 Закону України «Про комітети Верховної Ради України».

⁶⁴ Наразі відкритим для обговорення громадськістю є лише один законопроект — відповідно до Постанови Верховної Ради України від 11 лютого 2025 року № 4233-ІХ, Верховна Рада України постановила опублікувати проект Закону України про кредитну історію (реєстр. № 12260), поданий народним депутатом України Василевською-Смаглюк О. М. та ін., у газеті «Голос України» для всенародного обговорення.

⁶⁵ Стаття 8 Закону України «Про публічні консультації».

зокрема виявлених обставин (ризика, обмеження), які в разі ухвалення акта створюватимуть перешкоди для реалізації державної політики у сфері компетенції заінтересованого органу; позиція має бути чітко обґрунтована та за потреби містити пропозиції; можуть надаватися пропозиції та зауваження до зробленого розробником прогнозу впливу; позиція ЦОБВ, що координується міністром, має бути погоджена відповідним міністром;

- ③ **вимоги до узгодження позицій**— під час опрацювання проєкту акта мають бути вжиті вичерпні заходи для врегулювання розбіжностей (проведені узгоджувальні процедури, консультації, наради, робочі зустрічі тощо); якщо розбіжності не можуть бути врегульовані на рівні фахівців, розробник зобов'язаний провести із заінтересованим органом узгоджувальні процедури;
- ④ **обов'язкові суб'єкти погодження**— Мінфін, Мінекономіки, Мінцифри, щодо проєктів регуляторних актів— ДРС:
 - › Мінфін опрацьовує підготовлені розробником фінансово-економічні розрахунки впливу реалізації акта на витрати та надходження державного та/або місцевого бюджетів;
 - › Мінекономіки опрацьовує проєкт акта на предмет впливу реалізації акта на показники економічного та соціального розвитку, а також відповідності зобов'язанням України за Угодою про заснування СОТ;
 - › Мінцифри проводить цифрову експертизу проєкту акта з метою виявлення в ньому положень, що не узгоджуються із засадами реалізації принципів державної політики цифрового розвитку, перешкоджають створенню сучасних електронних форм взаємодії та доступності для громадян і суб'єктів господарювання переваг і можливостей цифрових технологій;
 - › ДРС проводить аналіз проєктів РА та відповідних АРВ на відповідність вимогам Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» та ухвалює рішення про погодження цих проєктів або про відмову в їх погодженні. Якщо поданий на погодження проєкт РА не оприлюднювався розробником цього проєкту, уповноважений орган залишає цей проєкт без розгляду, про що повідомляє розробникові проєкту в письмовій формі;
- ⑤ **інші суб'єкти погодження:**
 - › міністерства та інші ЦОБВ відповідно до компетенції;
 - › Урядовий офіс координації європейської та євроатлантичної інтеграції СКМУ— з питань відповідності євроінтеграційних проєктів актів зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції, зокрема міжнародно-правовим, та праву ЄС (acquis ЄС);⁶⁶
 - › МДА— з питань розвитку адміністративно-територіальних одиниць;
 - › ОМС— з питань функціонування місцевого самоврядування чи інтересів територіальних громад;
- ⑥ **консультації із заінтересованими сторонами** (за потреби);
- ⑦ **строк погодження**— визначається розробником і має бути достатнім для належного опрацювання заінтересованими органами: не менш як 10 днів і не більш як 1 місяць із дня надходження проєкту акта на погодження;

⁶⁶ п. 5¹ § 33 Регламенту КМУ.

- ⑧ **погодження за вмовчанням**—якщо заінтересований орган, зокрема й обов'язковий суб'єкт погодження, не висловив позицію у встановлений розробником строк, проєкт вважається погодженим таким органом без зауважень;
- ⑨ **повторне погодження**—якщо за результатами врахування розробником зауважень заінтересованих органів проєкт акта або окремі його положення, погоджені іншими заінтересованими органами, зазнали змін, що суттєво змінюють проєкт акта, проєкт акта у відповідній частині має бути повторно погоджений такими органами;
 - › зміна керівника заінтересованого органу або керівника головного розробника (крім випадків відставки КМУ) не потребує повторного погодження. Новопризначений керівник заінтересованого органу або особа, що його заміщує, на засіданні урядового комітету або на засіданні КМУ має право висловити свою позицію щодо проєкту акта;
- ⑩ **оперативність обміну інформацією**—розробник та заінтересовані органи використовують електронну пошту та інші засоби зв'язку;
- ⑪ **вимоги до підготовки проєкту акта в електронній формі**—опрацювання та погодження проєкту акта здійснюється з використанням відповідного модуля системи електронної взаємодії органів виконавчої влади.

Для координації роботи з підготовки проєктів актів, зокрема законопроєктів, підвищення їхньої якості Державний секретар КМУ проводить наради державних секретарів міністерств, на яких серед іншого розглядаються такі питання:

- ① заслуховується інформація державних секретарів міністерств про:
 - › початок роботи над проєктами законів та інших НПА;
 - › проєкти актів, які підготовлено для надсилання на погодження заінтересованим органам, перелік ЦОВВ, яким буде надіслано відповідні проєкти актів, та строки їх погодження;
 - › неврегульовані розбіжності в позиціях головних розробників та заінтересованих органів щодо проєктів актів.
- ② розглядаються зауваження Мін'юсту за результатами правової експертизи проєктів актів.⁶⁷

Регламент ВРУ та Закон «Про комітети Верховної Ради України» не містять вимог і процедур щодо погодження чи проведення консультацій із заінтересованими органами та сторонами законопроєктів, розроблених народними депутатами на етапі їх підготовки до внесення на розгляд ВРУ.

Президентські законопроєкти можуть розроблятися Урядом або Офісом Президента.⁶⁸

Як законодавча ініціатива Президента України на розгляд Парламенту можуть бути подані законопроєкти, опрацьовані в СКМУ, міністерствах та інших ЦОВВ.

Законопроєкти, що надходять від КМУ, попередньо проходять процедуру погодження відповідно до Регламенту КМУ і подаються Президентові з візами Прем'єр-міністра (або за його відсутності відповідного віце-прем'єр-міністра), керівників міністерств та інших ЦОВВ, до сфери діяльності

⁶⁷ § 12¹ Регламенту КМУ.

⁶⁸ Порядок роботи із законопроєктами та іншими документами, що вносяться Президентом на розгляд ВРУ.

яких належать ці проекти. До проекту має додаватися підписаний міністром КМУ або його заступником список посадових осіб, які його завізували.

Внесення законопроектів із питань розроблення і реалізації державної політики у визначеній сфері діяльності **не** допускається без погодження з відповідним міністром або керівником іншого ЦОВВ.

До законопроектів, законодавчих пропозицій, реалізація яких потребує фінансових та інших витрат, крім фінансово-економічного обґрунтування, додається також висновок КМУ.

Законопроекти, розроблені в ОПУ, візуються (погоджуються) керівниками структурних підрозділів, працівники яких брали участь у їх підготовці.

Усі законопроекти, що надійшли до ОПУ або підготовлені безпосередньо в ОПУ, реєструються в управлінні документального забезпечення та доповідаються Главі ОПУ й далі за його дорученням передаються відповідним структурним підрозділам для вивчення, підготовки висновків, пропозицій і зауважень.

Якщо під час опрацювання в ОПУ внесеного законопроекту виникли принципові розбіжності щодо його положень із розробниками проекту, Глава ОПУ доповідає про них Президенту України.

Законопроекти, до яких у процесі опрацювання було внесено істотні зміни, Главою ОПУ повертаються розробникам для повторного візування відповідними посадовими особами.

Отже, зовнішня експертиза передбачається на етапі підготовки законопроекту Урядом до подання Президенту як суб'єкту права законодавчої ініціативи. Щодо законопроектів, підготовлених безпосередньо в ОПУ, зазначається тільки внутрішнє погодження відповідних структурних підрозділів (за деякими винятками).⁶⁹

Закон України «Про правотворчу діяльність» процедуру погодження проекту НПА⁷⁰ відносить до етапу розроблення, однак не розкриває змісту цього процесу. У цьому є сенс, оскільки розгляд проекту акта заінтересованими органами та сторонами, узгодження позицій та доопрацювання проекту акта — це також правотворчий процес, який не припиняється аж до остаточного ухвалення акта.

Схема процесу підготовки проекту акта наведена у Схемі 2.

⁶⁹ Відповідно до статті 19 Закону України «Про судоустрій та статус суддів», перед поданням Президентом на розгляд ВРУ проекту закону про утворення, реорганізацію чи ліквідацію суду передбачені консультації з Вищою радою правосуддя.

⁷⁰ Стаття 29 Закону України «Про правотворчу діяльність».

Підготовка законопроекту

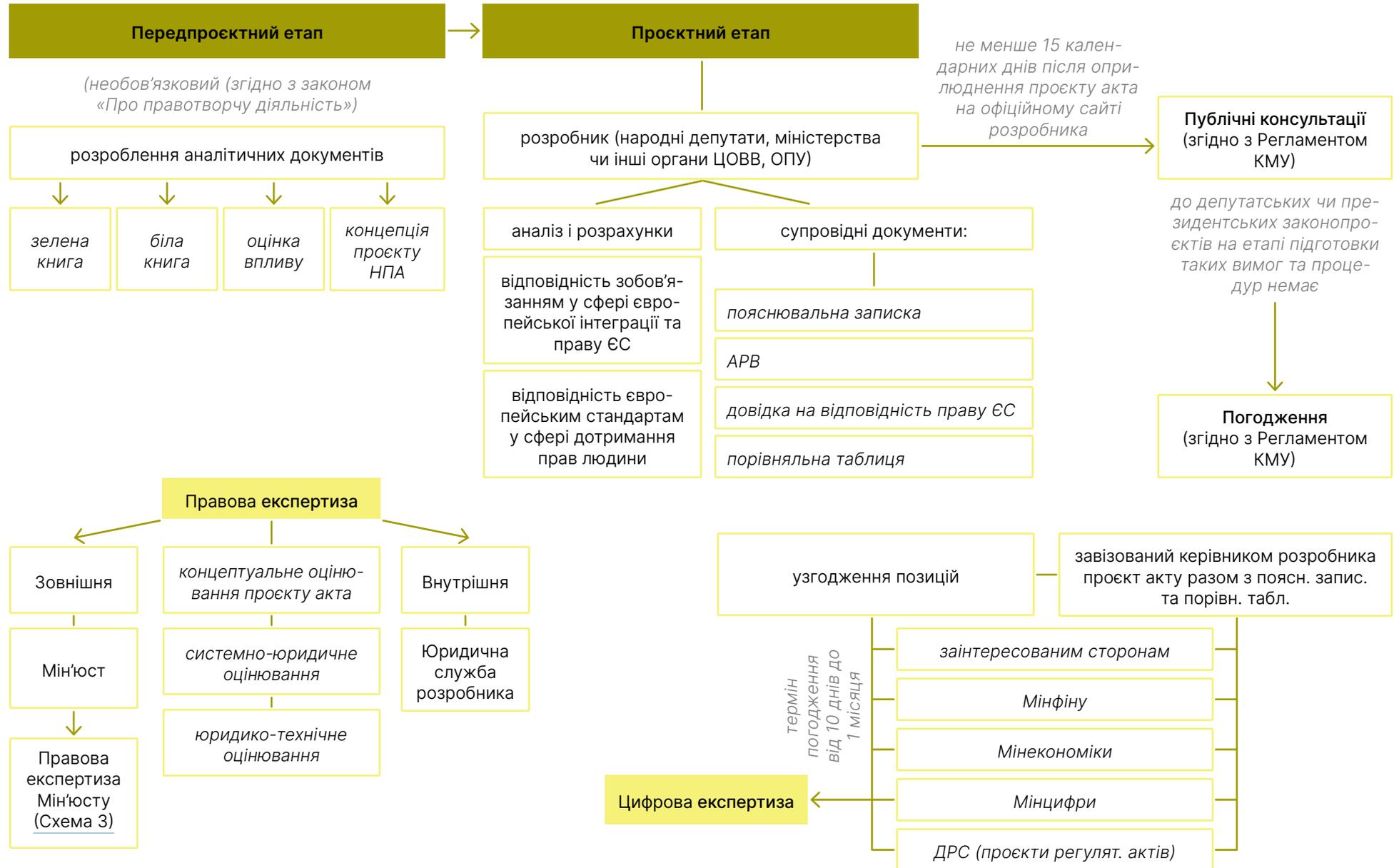


Схема 2

6. Експертизи перед внесенням законопроекту на розгляд ВРУ

Підготовка законопроекту передбачає проведення низки експертиз, які є ефективним механізмом експертного фільтра та запобігання внесенню на розгляд Парламенту недосконалих, юридично слабких або неактуальних законопроектів.

6.1. Правова (юридична) та антикорупційна експертизи

Порядок проведення правової експертизи проєктів НПА описаний у методичних рекомендаціях, схвалених постановою колегії Мініюсту ще у 2000 році.⁷¹ Ці рекомендації призначені для проведення правової експертизи всіх видів проєктів НПА — від законопроектів до наказів нормативно-правового характеру міністерств та інших ЦОВВ.

Правова експертиза проєкту НПА містить такі стадії:

- ▶ визначення предмета, методу регулювання НПА і ступеня його відповідності засадам правової системи;
- ▶ визначення ступеня врахування практики нормативного регулювання сфери суспільних відносин;
- ▶ установлення всіх змістових зв'язків положень проєкту з нормами, що містяться в інших нормативних актах;
- ▶ визначення ступеня відповідності проєкту НПА в цілому й окремих його елементів вимогам юридичної техніки; узагальнення окремих оцінок і формулювання загального висновку щодо подальшого проходження проєкту НПА.⁷²

Під час правової експертизи проводиться:

- ▶ концептуальне оцінювання проєкту акта (визначення сфери суспільних відносин, які він має регулювати, галузі права, до якої він належить, предмета й методу регулювання конкретного фрагмента цих відносин і засобів впливу на поведінку їх учасників);
- ▶ системно-юридичне оцінювання (визначення ступеня відповідності нормативних приписів положенням чинних міжнародних договорів, які стосуються предмета регулювання даного проєкту акта, визначення місця проєкту НПА в певній галузі права, встановлення всіх змістовних зв'язків проєкту та його окремих положень із чинними НПА всіх рівнів);
- ▶ юридико-технічне оцінювання (визначення ступеня відповідності проєкту акта усталеним правилам побудови та редакційно-лексичного оформлення НПА, оцінювання структури проєкту, правових норм, конструкцій і термінів, зовнішнього оформлення та реквізитів проєкту, стилістики проєкту).

За результатами оформлюється експертний висновок, у якому наводиться загальна оцінка проєкту акта, яка формулюється на основі оцінок за кожним блоком питань правової експертизи.⁷³

⁷¹ Методичні рекомендації щодо проведення правової експертизи проєктів нормативно-правових актів, схвалені постановою колегії Міністерства юстиції України від 21.11.2000 № 41.

⁷² Там само.

⁷³ Там само.

Внутрішня юридична експертиза проєктів НПА проводиться юридичними службами органів, що є розробниками проєктів актів (далі—юридична служба).

Видання НПА, а також подання проєкту такого акта органу влади для його ухвалення чи погодження без попереднього розгляду та погодження з юридичною службою **не допускається**. Пропозиції юридичної служби є обов'язковими для розгляду керівником відповідного органу.

Юридична служба проводить юридичну експертизу проєктів НПА, підготовлених структурними підрозділами відповідного органу, за результатами якої готує висновки за формою, що затверджується Мін'юстом, погоджує (візує) їх за наявності віз керівників заінтересованих структурних підрозділів.⁷⁴

Зовнішня правова експертиза проводиться Мін'юстом відповідно до Регламенту КМУ після завершення процедури погодження із заінтересованими органами. Пакет документів, який розробник надсилає до Мін'юсту, містить матеріали погодження (листи із зауваженнями, пропозиціями та висновками, передбаченими Регламентом КМУ). Проєкт акта обов'язково погоджується керівником юридичної служби відповідного органу. Якщо розробником є ЦОВВ, діяльність якого спрямовується та координується через відповідного міністра, проєкт акта також погоджується керівником юридичної служби відповідного міністерства.

Строк проведення експертизи—не більш ніж 10 робочих днів.

Мін'юст під час проведення правової експертизи:

- ▶ **перевіряє проєкт акта на відповідність** Конституції України, актам законодавства та чинним міжнародним договорам України, стандартам Ради Європи у сфері демократії, верховенства права та прав людини, зокрема положенням Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, з урахуванням практики ЄСПЛ, принципам недискримінації (антидискримінаційна експертиза) та забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків (гендерно-правова експертиза);
- ▶ проводить антикорупційну експертизу.

За результатами експертизи Мін'юст оформлює висновок за встановленою формою, невіддільною частиною якого є висновок за результатами експертизи на відповідність проєкту акта положенням Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, з урахуванням практики ЄСПЛ.

Антикорупційна експертиза (АЕ) проєктів НПА, що вносяться на розгляд Уряду, може проводитися паралельно двома органами незалежно один від одного.

Мін'юстом така експертиза проводиться в обов'язковому порядку згідно із затвердженими ним порядком та методологією.^{75, 76}

Проведення АЕ НАЗК не є обов'язковим. Але для розробника проєктів актів, що вносяться на розгляд Уряду, обов'язковим є надсилання до НАЗК проєкту акта.

⁷⁴ Загальне положення про юридичну службу міністерства, іншого органу виконавчої влади, затверджене постановою КМУ від 26.11.2008 №1040.

⁷⁵ Порядок проведення антикорупційної експертизи, затверджений наказом Міністерства юстиції України від 18.03.2015 №383/5, зареєстрований у Міністерстві юстиції України 19.03.2015 за №303/26748.

⁷⁶ Методологія проведення антикорупційної експертизи, затверджена наказом Міністерства юстиції України від 24.04.2017 №1395/5.

Розробник одночасно з поданням проєкту акта Мінюсту для проведення правової експертизи надсилає такий проєкт (аналогічний пакетові на погодження) до НАЗК для визначення необхідності проведення АЕ. У разі ухвалення рішення про проведення АЕ НАЗК протягом трьох днів із дня отримання проєкту акта інформує про це розробника і КМУ та не більш як у 10-денний строк із дня, наступного за днем такого інформування, проводить АЕ.

Висновок за результатами АЕ надсилається НАЗК розробнику, і її результати мають бути обов'язково розглянуті. Якщо НАЗК у зазначений строк не надало свій висновок, вважається, що зауваження до проєкту відсутні.

Відповідно до Закону України «Про запобігання корупції», НАЗК може проводити за власною ініціативою у встановленому ним порядку⁷⁷ АЕ проєктів НПА за власною методологією, яка визначає типові критерії та способи оцінювання, а також способи виявлення та усунення корупційних факторів у таких проєктах НПА.⁷⁸ НАЗК інформує КМУ про проведення антикорупційної експертизи відповідного проєкту НПА, що є підставою для зупинення процедури його розгляду або ухвалення на строк не більш ніж десяти днів.

Схема експертиз проєкту акта перед внесенням на розгляд Уряду наведена наведеною нижче.

В ОПУ правова експертиза законопроєктів, які вносяться Президентом України як суб'єктом законодавчої ініціативи, здійснюється Директоратом з питань правової політики.⁷⁹

⁷⁷ Порядок проведення антикорупційної експертизи проєктів нормативно-правових актів Національним агентством з питань запобігання корупції, затверджений Рішенням НАЗК від 28.07.2016 №1, зареєстрований у Міністерстві юстиції України 25.08.2016 за №1184/29314.

⁷⁸ Методологія проведення антикорупційної експертизи Національним агентством з питань запобігання корупції, затверджена наказом НАЗК від 18.05.2023 №109/23.

⁷⁹ Джерело—лист Департаменту питань звернень громадян ОПУ від 25.07.2024 №22/1-08/3443/.

Експертизи перед внесенням законопроекту на розгляд ВРУ

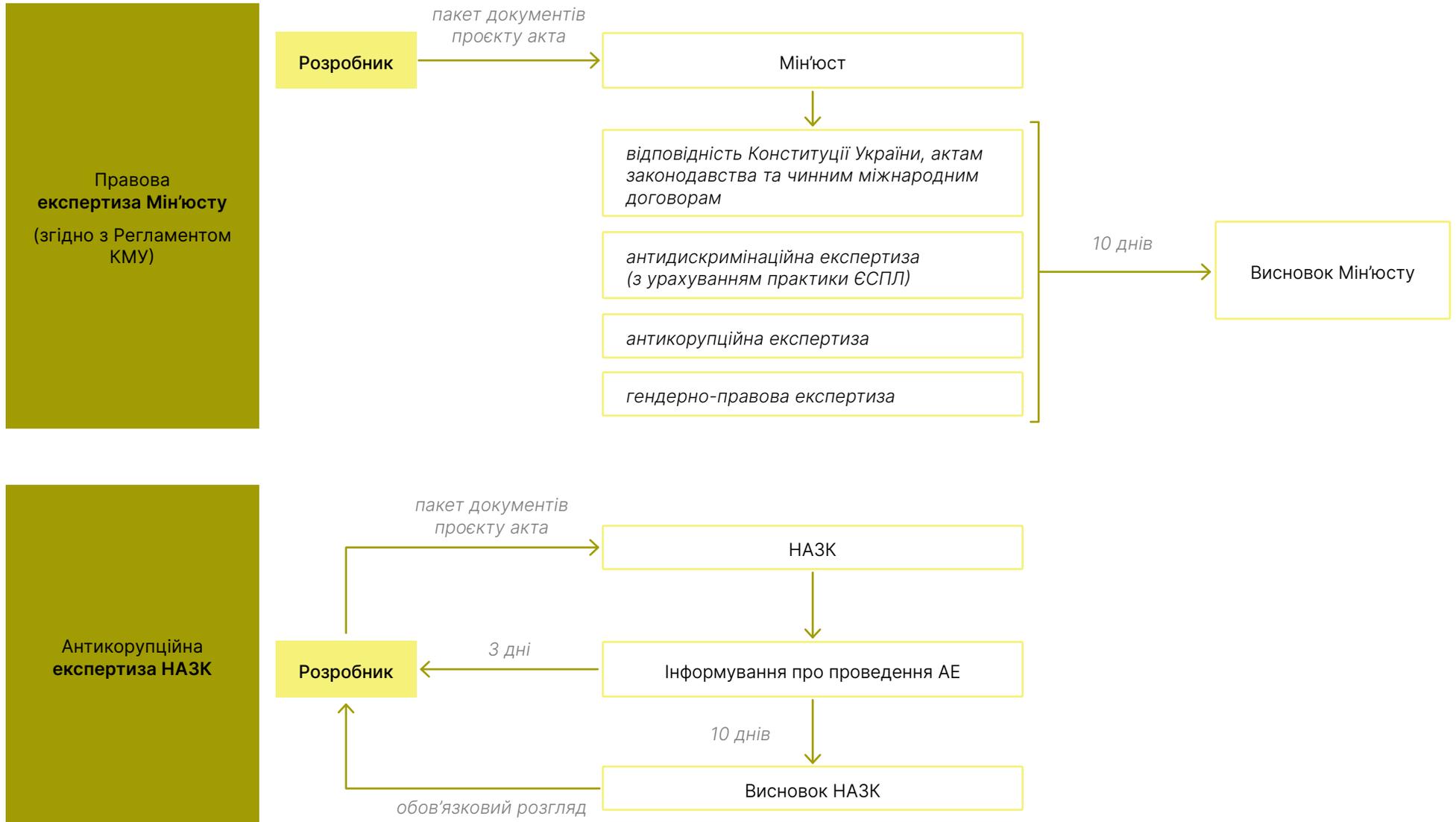


Схема 3

6.2. Урядова експертиза

Після внесення проекту акта на розгляд Уряду СКМУ проводить експертизу поданого проекту акта та здійснює його опрацювання (вносить поправки, пов'язані з приведенням у відповідність із правилами нормопроєктувальної техніки, редагує його та за потреби узгоджує поправки з головним розробником). Порядок проведення експертизи проєктів актів встановлює Державний секретар КМУ.

Під час проведення експертизи СКМУ зокрема:

- ① перевіряє проєкт акта на відповідність:
 - 1) Конституції та законам України;
 - 2) програмним документам КМУ, зокрема оцінює на відповідність програмним цілям і завданням ПДУ, відсутність взаємосуперечних завдань і заходів, які визначені чинними програмними документами;
 - 3) зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції, зокрема міжнародно-правовим, та праву ЄС (acquis ЄС).
- ② перевіряє повноту врахування зауважень заінтересованих органів;
- ③ оцінює реалістичність досягнення поставленої мети обраним способом розв'язання проблеми, реалістичність прогнозу очікуваних результатів реалізації акта, достатність наведених критеріїв (показників) оцінювання його ефективності та можливі ризики реалізації акта;
- ④ аналізує регуляторний вплив проєкту РА.

Під час опрацювання проєкту акта не допускається внесення поправок, які змінюють його суть. На етапі підготовки до розгляду Уряду на нараді державних секретарів розглядаються зауваження СКМУ до проєктів актів та виробляються пропозиції щодо підвищення якості проєктів актів, що готуються для розгляду Урядом, та їх доопрацювання за результатами обговорення.⁸⁰

У виробленні узгодженої позиції щодо проєктів НПА, що подаються на розгляд Уряду, відіграють роль і урядові комітети. Зокрема Урядовий комітет:

- ① врегульовує розбіжності щодо проєктів законів, щодо яких:
 - 1) заінтересованими органами висловлено зауваження щодо суті проєкту акта, зокрема щодо ризиків та обмежень, які створюють значні перешкоди щодо реалізації державної політики у сферах їхньої компетенції;
 - 2) СКМУ висловлено зауваження щодо суті проєкту акта;
 - 3) Мін'юстом висловлено зауваження до проєкту акта за результатами проведення правової експертизи та/або СКМУ зроблено висновки щодо невідповідності проєкту акта законодавству, програмним документам КМУ, зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції, зокрема міжнародно-правовим, та праву ЄС (acquis ЄС), якщо такі зауваження залишилися неврахованими після розгляду на нараді державних секретарів;
 - 4) НАЗК за результатами проведення АЕ надано рекомендації щодо можливих способів усунення виявлених у проєкті акта корупціогенних факторів, якщо такі рекомендації не враховані головним розробником.
- ② готує пропозиції КМУ щодо ухвалення рішень щодо розглянутих проєктів актів (оформлюється протоколом засідання).⁸¹

Схема урядової експертизи наведена нижче.

⁸⁰ §12¹ Регламенту КМУ.

⁸¹ §28¹ Регламенту КМУ.

Урядова експертиза

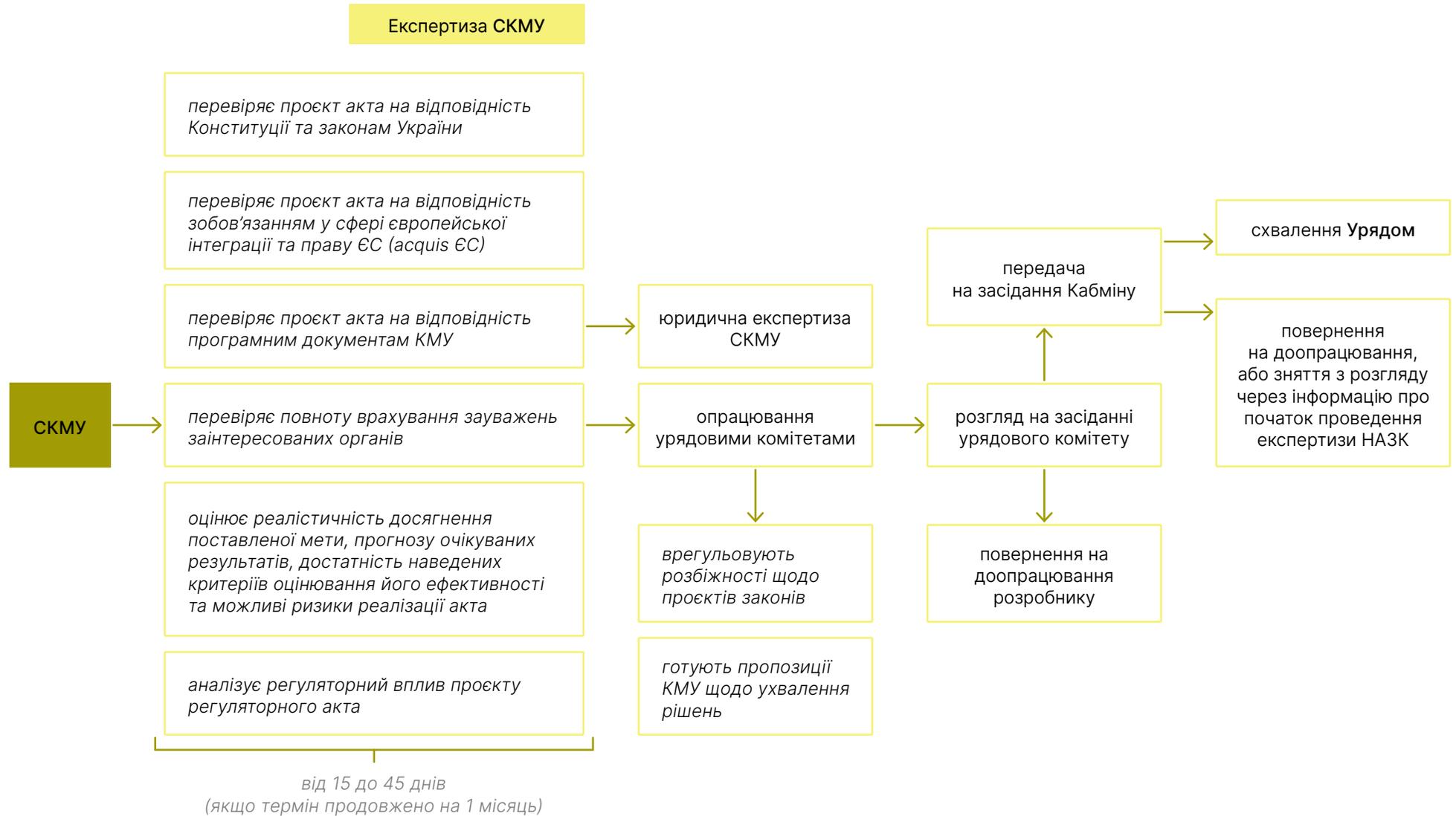


Схема 4

7. Розгляд проекту акта на засіданні Уряду

За результатами опрацювання в СКМУ та урядових комітетах (за потреби) проєкт акта включається до порядку денного засідання КМУ.

Регламентом КМУ передбачено такі сценарії для ухвалення рішень за результатами розгляду проєкту акта:

- ① ухвалення, якщо за результатами розгляду на засіданні проєкт такого акта підтримала більшість посадового складу КМУ або за нього проголосувала половина посадового складу Уряду, включно з Прем'єр-міністром;
- ② ухвалення з доопрацюванням, якщо до проєкту акта висловлені зауваження, врахування яких не призведе до суттєвих змін основних положень акта. У такому разі під час ухвалення рішення в протокольному рішенні зазначаються конкретні результати обговорення та шляхи доопрацювання. Доопрацьований проєкт акта у визначений КМУ строк (не більш ніж тиждень) подається на підпис Прем'єр-міністрові після його оформлення в СКМУ. У такому разі експертиза проєкту акта в СКМУ не проводиться;
- ③ повернення розробнику. Якщо за результатами обговорення члени Уряду зробили висновок щодо необхідності суттєвого доопрацювання проєкту акта, такий проєкт разом з усіма матеріалами повертається розробнику для доопрацювання та повторного внесення на розгляд Уряду (не пізніше ніж через 10 днів після розгляду на засіданні);
- ④ зняття з розгляду проєкту акта в разі отримання від НАЗК інформації про початок проведення антикорупційної експертизи проєкту акта.⁸²

Регламент КМУ враховує потребу ухвалення рішень у невідкладних випадках, що потребують негайного ухвалення рішення. Зокрема, під час дії в Україні воєнного стану проєкт акта може бути внесений на розгляд Уряду без дотримання регламентних вимог Прем'єр-міністром або за погодженням із ним членом Уряду. Такий проєкт акта ставиться на голосування, і за його ухвалення опрацьовується СКМУ без зміни його по суті (вносяться поправки, пов'язані з приведенням у відповідність із правилами нормопроектувальної техніки, здійснюється редагування).⁸³

Схвалений Кабінетом Міністрів проєкт закону візується Прем'єр-міністром. Для подання до Парламенту готується пакет документів.⁸⁴

Отже, процедура підготовки урядового законопроекту, а також законопроектів, які готує Уряд для внесення на розгляд Парламенту Президентом, передбачає багатоступеневий контроль якості ще до внесення на розгляд Парламенту. Навіть за результатами розгляду на засіданні Уряду законопроект може бути повернуто розробнику на доопрацювання.

Для законопроектів, розроблених народними депутатами, таких вимог не висувається. Конституція України наділяє кожного народного депутата правом законодавчої ініціативи. А мінімум вимог до оформлення депутатських законопроектів провокує так званий законодавчий спам.

Своєю чергою урядові законопроекти, попри досить суворі вимоги Регламенту КМУ щодо підготовки супровідних документів до проєкту акта, також часто не містять достатнього обґрунтування політики, яку планується запровадити через ухвалення відповідного закону.

⁸² § 55¹ Регламенту КМУ.

⁸³ § 55² Регламенту КМУ.

⁸⁴ § 71 Регламенту КМУ.

8. Підготовка законопроектів, головним розробником яких є Міноборони

Процедура підготовки законопроекту в Міноборони відповідає процедурам, визначеним у Регламенті КМУ, а внутрішні процедури підготовки проектів НПА визначені в Інструкції з діловодства Міноборони.^{85, 86}

Проекти актів у Міноборони готуються:⁸⁷

- » структурними підрозділами Міноборони;
- » Апаратом Головнокомандувача Збройних сил України;
- » органами військового управління Збройних сил України;
- » Держспецтрансслужбою;
- » Національним університетом оборони України;
- » науковими, науково-дослідними та іншими установами (організаціями), які безпосередньо підпорядковані Міноборони.

Підготовка в Міноборони проектів актів здійснюється на основі:

- » завдань, визначених законами України, актами й дорученнями Президента України, актами Кабінету Міністрів України та дорученнями Прем'єр-міністра України, наказами Міноборони та дорученнями керівництва Міноборони;
- » орієнтовного плану підготовки проектів законодавчих та інших нормативно-правових актів у Міністерстві оборони України на рік;
- » плану діяльності Міністерства оборони України з підготовки проектів регуляторних актів на рік;
- » орієнтовного плану підготовки проектів наказів Міністерства оборони України на рік.

Для підготовки проекту закону в Міноборони потрібно, щоб необхідність ухвалення певного закону була визначена на вищому рівні та зазначена в стратегічних документах та політиках.

Водночас оборонна сфера є дуже динамічною, що чітко прослідковується у 2014 та 2016 роках та після повномасштабного вторгнення росії в Україну. Тому потреба у врегулюванні певних суспільних відносин виникає з інших чинників, не передбачених стратегічними документами, і ця потреба вимагає ухвалення швидких і дієвих рішень, включно з ухваленням позапланових законопроектів.

Підготовка законопроектів здійснюється Міноборони з урахуванням вимог Регламенту КМУ та нормопроєктувальної техніки.

⁸⁵ У публічному доступі є лише зміни до цієї Інструкції, затверджені наказом Міноборони від 19.03.2024 №184/нм «Про затвердження Змін до Інструкції з діловодства та документування управлінської інформації в Міністерстві оборони України».

⁸⁶ Питання документування управлінської діяльності врегульовані типовими інструкціями, затвердженими постановою КМУ від 17.01.2018 №55 «Деякі питання документування управлінської діяльності». Це типові інструкції, яким мають відповідати інструкції з діловодства, затверджені міністерствами та іншими ЦОБВ.

⁸⁷ Інтерв'ю з представниками Міноборони.

Крім передбаченого Регламентом КМУ пакета супровідних документів, готується також доповідь керівництву Міноборони—на випадок надання додаткових обґрунтувань (пояснень) щодо суті підготовленого проекту акта.

Розроблений законопроект проходить **внутрішнє погодження** зі структурними підрозділами, компетенції яких стосується проект акта. Погодження полягає у візуванні створеного розробником законопроекту (автором) електронного документа (законопроект та супровідні документи до нього) або паперового пакета документів (далі—законопроект) його безпосереднім керівником та керівником самостійного структурного підрозділу, відповідальними особами інших структурних підрозділів та їх керівниками. За результатами проведення юридичної експертизи документ візується уповноваженим представником та керівником юридичної служби (за наявності погоджень усіх причетних структурних підрозділів). Далі законопроект подається на візування відповідному заступнику міністра. Міністр підписує супровідні документи до законопроекту та візує текст законопроекту. За потреби законопроект доопрацьовується з урахуванням висловлених причетними структурними підрозділами та юридичною службою зауважень та повторно подається на візування.

Не погоджений у відповідному порядку законопроект не подається на підпис міністру.

Зовнішнє погодження та експертизи законопроекту здійснюються відповідно до вимог Регламенту КМУ.

За результатами процедури погодження, правової експертизи в Мін'юсті та за потреби антикорупційної експертизи законопроект доопрацьовується з урахуванням висловлених зауважень. Під час підготовки проекту акта для подання на розгляд Уряду вживаються всі можливі заходи для врегулювання розбіжностей (за наявності), зокрема проводяться узгоджувальні наради, консультації, робочі зустрічі тощо.

Підготовлений для внесення на розгляд Уряду законопроект проходить ту саму внутрішню процедуру погодження, правову експертизу в юридичній службі, візування в профільного заступника міністра та подається міністру.

Для представлення міністром оборони законопроекту на засіданні Уряду розробник забезпечує підготовку відповідних матеріалів для виступу (тези, інформаційні та довідкові матеріали).

Проект акта вноситься на розгляд КМУ в електронній формі з використанням модуля системи електронної взаємодії органів виконавчої влади відповідно до Регламенту КМУ.

Етапи законотворчої процедури в Міноборони:

- ▶ встановлення необхідності розроблення законопроекту;
- ▶ підготовка пропозицій щодо внесення до плану підготовки проектів законодавчих, інших нормативно-правових актів, наказів Міністерства оборони України на відповідний рік департаментом юридичного забезпечення чи підрозділом Міноборони/ЗСУ, який є відповідальним за визначений напрям діяльності;
- ▶ внесення відповідного подання до Плану підготовки проектів законодавчих, інших нормативно-правових актів, наказів Міністерства оборони України є підставою для розроблення НПА у відповідному році;
- ▶ розроблення законопроекту та його погодження з відповідними заінтересованими структурними підрозділами;

- › подання розробником проєкту нормативно-правового акта до департаменту юридичного забезпечення для проведення юридичної експертизи (після отримання погодження всіх причетних структурних підрозділів);
- › направлення розробником законопроекту на погодження до заінтересованих органів державної влади, інших державних органів, громадських об'єднань чи організацій, якщо таке погодження передбачено законодавством чи зачіпає інтереси таких органів;
- › погодження законопроекту Мінфіном, Мінекономіки, Мінцифри (висновки);
- › доопрацювання законопроекту розробником після отримання інформації, зауважень чи пропозицій від органів державної влади, інших державних органів, громадських об'єднань чи організацій;
- › направлення законопроекту до Мін'юсту для проведення правової експертизи разом із копіями листів/висновків заінтересованих органів, у яких висловлена їхня позиція щодо законопроекту, а також до НАЗК для визначення необхідності проведення антикорупційної експертизи;
- › підготовка розробником відповідного пакета документів для внесення законопроекту на розгляд Уряду, внутрішнє погодження законопроекту з причетними структурними підрозділами;
- › направлення підготовленого для внесення на розгляд Уряду законопроекту до департаменту юридичного забезпечення;
- › візування пакета документів профільним заступником міністра;
- › підписання пакета документів та візування тексту законопроекту міністром;
- › внесення проєкту акта на розгляд Уряду.⁸⁸

Консультації з громадськістю щодо законопроектів є «сірою зоною» в законотворчому процесі Міноборони.

Уявлення про коло стейкхолдерів у сфері оборони дають розміщені на вебсайті Міноборони орієнтовні плани проведення консультацій із громадськістю в Міністерстві оборони України на 2024 та 2025 роки: військовослужбовці, працівники ЗСУ, державні службовці, члени Громадської ради при Міноборони, представники громадських об'єднань, які на добровільних засадах займаються діяльністю щодо підтримання обороноздатності держави.

Ці плани передбачають проведення консультацій із питань, пов'язаних із формуванням та ефективністю реалізації державної політики у сфері оборони. Однак на вебсайті Міноборони відсутня інша інформація щодо публічних консультацій із громадськістю, крім інформаційних повідомлень про громадські обговорення проєктів наказів Міноборони, постанов КМУ та указів Президента.

Плани підготовки регуляторних актів на сайті представлені фрагментарно, а повідомлення про оприлюднення проєктів регуляторних актів стосуються переважно проєктів наказів Міноборони.

На сайті розміщені звіти про результати публічного громадського обговорення деяких проєктів актів та питань, однак звітів щодо обговорення законопроектів за останні роки не виявлено⁸⁹.

⁸⁸ Інтерв'ю з представниками Міноборони.

⁸⁹ Вебсайт Міноборони.

Отже, можливості оцінити результативність консультацій із громадськістю щодо урядових законопроектів немає.

Свою чергою в пояснювальних записках до урядових законопроектів № 4210, № 8187, № 9281 та № 11507 прямо зазначається, що законопроекти **не потребують публічних консультацій**.

Хоча, наприклад, законопроект № 9281, що стосується зменшення граничного віку перебування громадян на військовому обліку призовників, очевидно має вплив і на осіб, які після досягнення 25-річного віку можуть бути залучені до військової служби за призовом під час мобілізації, на особливий період, і на членів їхніх сімей, і на їхніх роботодавців або найманих працівників тощо. Також цей законопроект має вплив на військовослужбовців, які зараз несуть службу, оскільки передбачає поповнення лав ЗСУ. Однак у цьому разі публічне обговорення законопроекту такого змісту могло спричинити опір у суспільстві, що в умовах воєнного стану можна вважати одним із недоліків публічних консультацій.

Однозначно вплив, принаймні на військовослужбовців, мають і законопроекти № 4210, № 8187, № 11507, спрямовані на зміни у військовому управлінні та якості несення військової служби, однак консультації щодо них так само не проводилися.

Розділ III

Парламентські процедури

1. Особливості роботи Парламенту IX скликання

Парламент України кожного скликання має свої особливості. Особливості має і Парламент IX скликання:

- ① **наявність монобільшості**— на відміну від VIII каденції, народним депутатам не потрібно було приділяти час для узгодження позицій і формування коаліції, і відповідно «розкачка» зайняла значно менше часу;⁹⁰
- ② **робота в екстремальних умовах**— пандемія COVID-19, воєнний стан, які змусили зосередити увагу на розв'язанні невідкладних питань подолання викликів і загроз.

Верховна Рада IX скликання більше часу працює в режимі воєнного стану, ніж у звичайному режимі. У 2022 році на паузу були поставлені майже всі законопроєкти, напрацьовані до введення воєнного стану. Парламент зосередився на адаптації законодавства до умов воєнного стану та реалій повномасштабної війни.

На початку повномасштабного вторгнення (7 сесія ВРУ) законопроєкти ухвалювали швидко, консенсусно й ефективно, тоді 90% законопроєктів у першому читанні депутати розглядали менш як за дві хвилини.

Пізніше, у другій половині 2022 року та у 2023 році, ВРУ частково повернулася до законопроєктів, зареєстрованих до 24 лютого 2022 року. Однак із часом таких законопроєктів ставало все менше, і зараз Парламент усе більше концентрується на новому порядку денному. Зокрема, лише 5 зі 108 ухвалених протягом 12 сесії законів були зареєстровані до 24 лютого 2022 року.

За шість сесій роботи Парламенту часів воєнного стану накопичилося так багато законопроєктів воєнного порядку денного, що швидкість їх розгляду уповільнилася— і тепер Парламент розглядає їх (у середньому) найдовше за все IX скликання: від реєстрації до ухвалення законопроєкту в другому читанні та в цілому в середньому проходить 335 днів. Тобто швидкість ухвалення законів, яка була дуже високою в перші місяці повномасштабної війни, зараз повернулася до стандартного рівня.

Схожа ситуація склалася і з часом розгляду законопроєктів у сесійній залі. Формат розгляду законопроєктів у сесійній залі у 10, 11 та 12 сесіях усе більше нагадує часи до повномасштабного вторгнення: обговорень стає більше, і вони є більш тривалими. Ймовірними причинами цього є:

- зменшення кількості законопроєктів, які мають консенсусну підтримку;

⁹⁰ Моніторинг законотворчої діяльності Верховної Ради: Перші дві сесії IX скликання.

- ▶ поступове послаблення наявних інформаційних обмежень на висвітлення роботи Парламенту, що стимулює депутатів більше говорити;
- ▶ поступове підвищення сприйняття рівня безпеки перебування в будівлі Парламенту.^{91, 92}

Отже, Парламент повернувся до мирних темпів законотворення, які були до початку повномасштабного вторгнення. Значно зросли середні терміни ухвалення законопроектів і час, витрачений на обговорення в сесійній залі. Частина показників за останні півтора року вже демонструє навіть вище значення за витраченим часом, ніж до вторгнення. Інколи депутати дискутують у сесійній залі впродовж трьох чи більше годин про один законопроект. Якщо така тенденція збережеться, то незабаром ми зможемо говорити про нові рекорди для IX скликання.⁹³

Протягом кожної сесії IX скликання спостерігалися порушення Регламенту ВРУ. Умовно ці порушення можна поділити на два види: відсутність необхідних документів для розгляду та недотримання строків ознайомлення з ними (див. таблицю 5).

Таблиця 5

Порушення Регламенту ВРУ під час розгляду законопроектів за сесіями

Сесія	Частка порушень Регламенту
9 сесія	56%
10 сесія	54%
11 сесія	53%
12 сесія	66%

Джерела: [Моніторинг роботи Верховної Ради. 9 сесія IX скликання](#);
[Моніторинговий звіт роботи Верховної Ради. 10 сесія IX скликання](#);
[Моніторинг роботи Верховної Ради. 11 сесія IX скликання](#);
[Порушення Регламенту в роботі Верховної Ради IX скликання за 12 сесію](#).

За 9 сесію в цілому було ухвалено 197 законів. Це менше, ніж ухвалили протягом 7 сесії (за перші пів року воєнного стану), однак усе ще є дуже високим показником, другим після 7 сесії. Це свідчить про високу завантаженість Верховної Ради України та її бажання дати законодавчу відповідь на зміну обставин, зумовлену повномасштабною війною, воєнним станом і процесом євроінтеграції.

За часткою порушень 9 сесія нагадує ситуацію, наявну протягом перших пів року після початку повномасштабного вторгнення. Не було лише зафіксовано порушення щодо строків надання поправок щодо порівняльної таблиці до другого читання. Зросла, як порівняти з попередньою сесією, кількість випадків ухвалення законопроектів у день надання того чи іншого висновку (що майже унеможлиблює належне ознайомлення із цим документом). Протягом 9 сесії обсяг порушень Регламенту почав зменшуватися, як порівняти з попередніми 7 і 8. Тобто через рік

⁹¹ [Моніторинг роботи Верховної Ради IX скликання за 12 сесію](#).

⁹² [Парламент війни: Верховна Рада працює в умовах війни довше, ніж у мирних](#).

⁹³ Там само.

від початку повномасштабного вторгнення Парламент потроху стабілізує законодавчий процес, зменшуючи обсяг порушень.⁹⁴

Протягом **10 сесії** (*на відміну від 9*) не застосовувалася практика ухвалення законопроектів «з коліс», коли законопроекти ухвалюють у першому читанні та в цілому вже в день їх реєстрації.⁹⁵

11 сесія за часткою порушень продемонструвала незначне зниження порушень у всіх категоріях. Єдиний різновид порушень,⁹⁶ який не було зафіксовано протягом 11 сесії,—це надання достатнього часу (мінімум 7 або 14 днів) для надання поправок щодо порівняльної таблиці до другого читання.⁹⁷

Під час **10 сесії** було ухвалено найменшу кількість законів за все IX скликання, утричі менше, як порівняти з попередньою 9 сесією. Це означає, що коло питань, щодо яких народні депутати (або хоча б їх більшість) мають консенсус, зменшилося, як і спроможність ВРУ ухвалювати рішення. На тлі тенденції зі збільшення кількості зареєстрованих законопроектів зменшення кількості ухвалених законів є ознакою посилення законодавчого спау — реєстрації багатьох неякісних законопроектів, які не мають реальної перспективи ухвалення, збільшують тиск на експертно-аналітичні підрозділи Апарату ВРУ та розбалансовують порядок денний.^{98, 99}

За **11 сесію** було ухвалено в цілому 137 законів. Це порівняно непоганий показник проти 10 сесії, яка встановила антирекорд за кількістю ухвалених законів. Так, протягом 10 сесії ухвалювалися лише найсвіжіші, часто невеликі, технічні законопроекти, які не викликали значних заперечень чи дискусій. Натомість протягом 11 сесії збільшилася і кількість ухвалених законів, і часовий період їх реєстрації, з'явилася можливість ухвалювати законопроекти, які опрацьовувалися довше та несуть більш вагомні зміни. І більша кількість ухвалених законів, і період їх реєстрації показують, що проблеми з пошуком консенсусу, притаманні 10 сесії, були подолані протягом 11 сесії.¹⁰⁰

За **12 сесію** було ухвалено в цілому 108 законів. Це порівняно низький показник для IX скликання. Водночас це порівняно непоганий показник проти попередньої осінньої 10 сесії, оскільки кількість ухвалених законопроектів зросла на 44. Співвідношення ухвалених до зареєстрованих за 12 сесію таке саме, як за 11, тому можна сказати, що нових складнощів із прийняттям законів, подібних до 10 сесії, немає.¹⁰¹ Протягом 12 сесії збільшився рівень порушень законодавчої процедури. Встановлені Регламентом процедури проходження двох третин (66%) законів мали порушення протягом 12 сесії. Збільшення обсягу порушень відбулося в другому читанні, чого не спостерігалось ще з 8 сесії.¹⁰²

Загалом робота Парламенту IX скликання показала, що деякі норми Регламенту ВРУ є «мертвими» або просто не працюють належним чином. Це стосується, зокрема, третього читання, реєстрації альтернативних законопроектів, формування порядку денного чергової сесії, включення

⁹⁴ Моніторинг роботи Верховної Ради. 9 сесія IX скликання.

⁹⁵ Моніторинг роботи Верховної Ради. 10 сесія IX скликання.

⁹⁶ Якщо брати до уваги лише закони, які не були ветою.

⁹⁷ Моніторинг роботи Верховної Ради. 11 сесія IX скликання.

⁹⁸ Моніторинг роботи Верховної Ради. 9 сесія IX скликання.

⁹⁹ Моніторинг роботи Верховної Ради. 10 сесія IX скликання.

¹⁰⁰ Моніторинг роботи Верховної Ради. 11 сесія IX скликання.

¹⁰¹ Проходження законопроектів у роботі Верховної Ради IX скликання за 12 сесію.

¹⁰² Порушення Регламенту в роботі Верховної Ради IX скликання за 12 сесію.

законопроектів до порядку денного та більшої частини строків. Натомість жива парламентська практика створює гібридні процедури та механізми, не передбачені Регламентом ВРУ.

2. Подання законопроекту на розгляд Верховної Ради України (законодавча ініціатива)

Регламентом ВРУ передбачено, що законопроект подається до ВРУ за підписом особи, яка має право законодавчої ініціативи або представляє орган, наділений таким правом.

Отже, президентські законопроекти вносяться за підписом Президента України, Урядові законопроекти вносяться із супровідним листом Прем'єр-міністра після схвалення на засіданні КМУ, депутатські законопроекти — за підписом народного депутата, який є його ініціатором.¹⁰³

Згідно з Регламентом ВРУ, до законопроекту додаються:

- проект постанови, яку пропонується ВРУ прийняти за результатами його розгляду;
- список авторів законопроекту;
- пропозиція щодо кандидатури доповідача на пленарному засіданні;
- пояснювальна записка (має містити обґрунтування необхідності ухвалення законопроекту, цілей, завдань і основних його положень, обґрунтування очікуваних соціально-економічних, правових та інших наслідків застосування закону після його ухвалення, інші відомості, необхідні для розгляду законопроекту);
- фінансово-економічне обґрунтування, якщо ухвалення законопроекту призведе до зміни показників бюджету, разом із пропозиціями змін до законодавчих актів щодо додаткових надходжень бюджету для досягнення його збалансованості. Якщо реалізація законопроекту не впливає на показники бюджету, про це зазначається в пояснювальній записці;
- порівняльна таблиця (якщо законопроект стосується внесення змін до законів);
- матеріали погодження (якщо воно проводилося);
- документи подаються в електронній формі. До документів, які відповідно до цього Регламенту подаються в паперовій формі, додаються їх електронні файли.¹⁰⁴

Регламентом КМУ передбачено дещо ширший перелік супровідних документів до законопроекту. Так, до урядового законопроекту додаються ще такі документи:

- перелік нових законів та законів, які потребують викладення в новій редакції;
- перелік нормативних актів КМУ та ЦОБВ, ухвалення або перегляд яких необхідно здійснити для реалізації положень закону;
- окремий законопроект про внесення змін до інших законів, якщо такі зміни необхідні для реалізації закону й не викладені в його перехідних положеннях;
- проект закону та матеріали до нього в електронній формі;

¹⁰³ Якщо законопроект, проект іншого акта ініційовано кількома народними депутатами, ініціатором його внесення вважається народний депутат, прізвище (підпис) якого на ньому зазначено першим. Якщо зазначений народний депутат відкликає свій підпис, ініціатором вважається той, чие прізвище є наступним.

¹⁰⁴ Статті 90, 91 Регламенту ВРУ.

- ▶ до законопроекту, що стосується зобов'язань України у сфері європейської інтеграції, зокрема міжнародно-правових, та права ЄС (acquis ЄС), додається також висновок про відповідність таким зобов'язанням, який готується Урядовим офісом координації європейської та євроатлантичної інтеграції СКМУ за встановленою формою та підписується віцепрем'єр-міністром, до компетенції якого віднесені питання європейської інтеграції.¹⁰⁵

Нині відсутній єдиний уніфікований підхід до питань підготовки супровідних документів для всіх суб'єктів права законодавчої ініціативи. Це можна продемонструвати на прикладі вимог до пояснювальної записки, яка є невіддільною частиною законопроекту.

Регламентом ВРУ передбачено, що пояснювальна записка має містити:¹⁰⁶

- ▶ обґрунтування необхідності ухвалення законопроекту, цілей, завдань і основних його положень та місця в системі законодавства;
- ▶ обґрунтування очікуваних соціально-економічних, правових та інших наслідків застосування закону після його ухвалення;
- ▶ інші відомості, необхідні для розгляду законопроекту.

У Регламенті ВРУ відсутнє чітке пояснення щодо кількості та назв структурних елементів пояснювальної записки та їх інформативного наповнення.

У **Регламенті КМУ** вимоги до пояснювальної записки містять перелік структурних елементів з описом їхнього змісту:

- ▶ **мета** (в одному реченні формулюється результат, якого планується досягти);
- ▶ **обґрунтування необхідності ухвалення акта** (зазначається підстава розроблення проєкту акта та стисло викладається суть проблеми, яка потребує розв'язання);
- ▶ **основні положення проєкту акта** (коротко розкривається суть основних положень і розкривається механізм реалізації акта);
- ▶ **правові аспекти** (зазначаються акти законодавства, які містять правові підстави розроблення проєкту акта, наводиться перелік інших нормативно-правових актів, які діють у відповідній сфері суспільних відносин);
- ▶ **фінансово-економічне обґрунтування** (наводиться результат фінансово-економічних розрахунків впливу реалізації акта на надходження та витрати державного та/або місцевих бюджетів. Фінансово-економічні розрахунки додаються до пояснювальної записки. Якщо реалізація акта не потребує фінансування з державного чи місцевих бюджетів, інформація про це зазначається окремо);
- ▶ **позиція заінтересованих сторін** (зазначаються результати публічних консультацій, а також зазначається позиція заінтересованих сторін, якщо проєкт акта стосується їхніх інтересів);
- ▶ **оцінка відповідності** (зазначається інформація щодо наявності або відсутності в проєкті акта положень, що стосуються євроінтеграційних зобов'язань України, прав і свобод людини й основоположних свобод, забезпечення рівних прав жінок і чоловіків, містять ризики вчинення корупційних правопорушень або створюють підстави для дискримінації,

¹⁰⁵ §70 Регламенту КМУ.

¹⁰⁶ Стаття 91 Регламенту ВРУ.

інформація про громадські антикорупційну, антидискримінаційну та гендерно-правову експертизи, про результати надсилання проєкту акта до НАЗК);

- ▶ **прогноз результатів** (наводиться прогноз очікуваних результатів реалізації акта, зазначаються критерії (показники), за якими буде оцінюватися ефективність його реалізації, можливі ризики та шляхи їх мінімізації, вплив на ринкове середовище, розвиток регіонів, ринок праці тощо, а також інформація щодо впливу на інтереси заінтересованих сторін за встановленою формою, що додається до пояснювальної записки).

Порядок роботи із законопроєктами, що вносяться Президентом на розгляд ВРУ, висуває вимоги тільки до порядку візування, подання на підпис Президента законопроєктів та матеріалів до них, підготовлених для внесення на розгляд Парламенту, їх реєстрації в Управлінні документального забезпечення ОПУ.¹⁰⁷

ОПУ готує пропозиції щодо визначення Президентом України законопроєктів як невідкладних для позачергового розгляду Верховною Радою України.¹⁰⁸

Збігаються вимоги різних суб'єктів права законодавчої ініціативи щодо деяких структурних елементів пояснювальної записки, що стосуються обґрунтування проблеми, загального опису суті проєкту акта, фінансово-економічного обґрунтування.

Однак найчіткіше вимоги до підготовки проєкту акта, пояснювальної записки та інших супровідних документів до проєкту акта визначені в Регламенті КМУ. Дотримання цих вимог забезпечується всією системою підготовки та ухвалення рішень Уряду та контролю якості на всіх етапах підготовки проєкту акта.

Пояснювальні записки, підготовлені різними суб'єктами права законодавчої ініціативи, відрізняються за структурою, змістом, обсягом і якістю поданої в них інформації. Відсутність **уніфікованих вимог до структури та змістовного наповнення пояснювальної записки до законопроєктів** надає можливість суб'єктам права законодавчої ініціативи самостійно визначати структуру та зміст таких документів. Практичним наслідком цього є складання пояснювальних записок у довільній формі з розмитим або нерелевантним змістом, який ускладнює ідентифікацію як доцільності ухвалення того чи іншого законопроєкту, так і проблеми, на розв'язання якої він спрямований.

Попри суворі вимоги Регламенту КМУ, пояснювальні записки до законопроєктів № 4210, № 8187, № 9281 та № 11507 містять мало інформації, потрібної для обґрунтування законодавчої ініціативи та прогнозу очікуваних результатів реалізації акта, можливих ризиків та шляхів їх мінімізації, впливу на інтереси заінтересованих сторін.

Найбільше пояснюється потреба ухвалення законопроєкту [№ 9281](#). Зокрема в пояснювальній записці зазначена стисла інформація про те, що під час дії в державі правового режиму воєнного стану немає потреби в тривалому перебуванні громадян (до 27-річного віку) на військовому обліку призовників, оскільки значна чисельність придатних до військової служби громадян, які не мають статусу військовозобов'язаних, не може бути залучена до військової служби за призовом під час мобілізації, на особливий період.

¹⁰⁷ Пункти 14–16 Положення про порядок роботи з законопроєктами та іншими документами, що вносяться Президентом України на розгляд Верховної Ради України, затвердженого Указом Президента України від 30.03.1995 № 270.

¹⁰⁸ Пп. 6 п. 4 Положення про Офіс Президента України, затвердженого Указом Президента України від 25.06.2019 № 436.

Обґрунтуванням потреби ухвалення інших трьох законопроектів є відповідні акти Президента, якими затверджені рішення РНБОУ.

Варто також звернути увагу на те, що Регламент ВРУ розрахований на стандартні законопроекти. У ньому не передбачено винятків щодо процедур розгляду й ухвалення законопроектів, які в екстреному порядку розв'язують нестандартні в повсякденному мирному житті суспільства питання.

До законопроектів про затвердження указів Президента про введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні або в окремих її місцевостях, про загальну або часткову мобілізацію, про оголошення окремих місцевостей зонами надзвичайної екологічної ситуації Регламентом висуваються такі самі вимоги, що і для всіх законів (етапи і строки їх проходження в Парламенті, супровідні документи).

Законопроект № 7111 від 24.02.2022 про затвердження Указу Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» є яскравим прикладом того, що для такої категорії актів регламентні вимоги мають бути переглянуті з погляду доречності їх застосування.

За кілька годин неможливо підготувати фінансово-економічне обґрунтування до законопроекту про затвердження Указу Президента про введення воєнного стану в Україні. Тому в пояснювальній записці до законопроекту № 7111 від 24.02.2022 зазначено, що реалізація законопроекту не потребує додаткових витрат із державного бюджету. Однак очікувані результати реалізації законопроекту, крім надання повноважень відповідним органам державної влади, військовому командуванню, військовим адміністраціям, органам місцевого самоврядування, передбачають «вжиття адекватних заходів у разі збройної агресії чи загрози нападу, небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності...». Це апіорі передбачає додаткові й дуже великі витрати з державного бюджету. Зміст пояснювальної записки не відповідає дійсності.

До цього законопроекту не готувалися висновки головного й додаткових комітетів, які є обов'язковими для всіх законопроектів. Недотримання регламентних вимог не завадило ухваленню відповідного закону. І це цілком зрозуміло, адже в екстремальних умовах, у яких опинилася Україна 24 лютого 2022 року, потрібно було ухвалити рішення невідкладно.

Для такого типу законопроектів підготовка таких документів вбачається зайвою, адже такі законопроекти ухвалюються в першому читанні та в цілому.

Закон України «Про правотворчу діяльність» визначає основні вимоги до змісту пояснювальної записки — результати оцінки потенційного впливу проекту акта на суспільні відносини, висновки експертиз (якщо такі проводилися), результати публічних консультацій (у разі їх проведення).

Позитивним моментом є імперативність наведення в пояснювальній записці результатів оцінки впливу. Однак висновки експертиз та результати публічних консультацій не є обов'язковими.

3. Реєстрація і попередній розгляд законопроектів

Від моменту подання законопроекту на розгляд ВРУ всі законопроекти (незалежно від суб'єкта права законодавчої ініціативи) проходять у Парламенті єдиним шляхом.

Законопроект, внесений до ВРУ, реєструється в її Апараті, і його подальший маршрут на етапі попереднього розгляду до вирішення питання про включення до порядку денного чергової сесії Парламенту (ПДЧС) коротко описується в таблиці 6.

Таблиця 6

Маршрут законопроекту до ухвалення рішення щодо його включення до ПДЧС

Учасник процесу	Опис дій	Строк
Головне організаційне управління Апарату ВРУ	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Перевіряє правильність оформлення законопроекту відповідно до вимог Регламенту ВРУ; ▶ готує проєкт резолюції керівництва ВРУ, яку разом із матеріалами законопроекту подає на розгляд Голови ВРУ або його заступнику відповідно до розподілу обов'язків. 	У день подання або не пізніше наступного робочого дня
Голова ВРУ або його заступник відповідно до розподілу обов'язків	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Розглядає подані документи та визначає комітет, який відповідно до предметів відання є головним із підготовки й попереднього розгляду законопроекту; ▶ повертає законопроект із резолюцією до Головного організаційного управління. 	Не пізніше ніж у 5-денний строк із дня надходження законопроекту
Головне організаційне управління Апарату ВРУ	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Направляє законопроект у головний комітет, бюджетний, антикорупційний комітети, комітет з питань євроінтеграції, інші комітети згідно з резолюцією Голови ВРУ або його заступника, а також у ГНЕУ; ▶ вносить законопроект та супровідні документи до єдиної автоматизованої системи та розміщує його на вебсайті ВРУ. 	Не пізніше ніж у 5-денний строк із дня надходження законопроекту
Бюджетний комітет	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Направляє законопроект до КМУ для здійснення експертизи щодо його впливу на показники бюджету та відповідності законам, що регулюють бюджетні відносини. 	Не пізніше ніж у 3-денний строк із дня надходження законопроекту
Бюджетний, антикорупційний комітети, комітет з питань євроінтеграції, інші комітети згідно з резолюцією Голови ВРУ або його заступника, інші комітети (за власною ініціативою або за дорученням)	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Розглядають законопроект і направляють до головного комітету свої висновки, зокрема щодо: ▶ впливу на показники бюджету та відповідності законам, що регулюють бюджетні відносини; ▶ відповідності вимогам антикорупційного законодавства; ▶ відповідності міжнародно-правовим зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції; 	У 21-денний строк із дня надходження законопроекту

Учасник процесу	Опис дій	Строк
	<ul style="list-style-type: none"> › відповідності оформлення законопроекту та його реєстрації вимогам закону, Регламенту ВРУ та ухвалених відповідно до них нормативно-правових актів. 	
Головний комітет	<ul style="list-style-type: none"> › До попереднього розгляду законопроекту може запропонувати висловити свою думку щодо доцільності його ухвалення КМУ, міністерствам, іншим державним органам, об'єднанням громадян; › за результатами попереднього розгляду законопроекту на засіданні ухвалює рішення щодо доцільності його включення до ПДЧС або повернення розробнику. Якщо у встановлений строк висновки не подані до головного комітету, то він попередньо розглядає законопроект без їхніх висновків. 	У 30-денний строк із дня надходження законопроекту
ВРУ	<ul style="list-style-type: none"> › Розглядає питання про включення законопроекту до ПДЧС. 	Протягом 30 днів після ухвалення висновку головного комітету, але не раніше ніж через 2 дні після надання народним депутатам висновку головного комітету, висновків інших комітетів

Джерела: Регламент ВРУ, Закон України «Про комітети Верховної Ради», презентація Тренінгового центру Програми USAID РАДА [Законодавчий процес у Верховній Раді України](#).

Вищезазначені строки передбачені Регламентом ВРУ. Однак фактичний час підготовки та надання висновків головних комітетів на законопроекти до першого читання залежить від таких важливих показників, як-от:

- › у розрізі комітетів—від їх навантаження та працездатності;
- › у розрізі ініціаторів—від якості законопроекту та його перспективності.¹⁰⁹

Час, потрібний для отримання першого висновку головного комітету, разом із даними щодо загального проходження законопроектів дають змогу краще зрозуміти цілісну динаміку проходження законопроектів протягом останніх чотирьох сесій ВРУ IX скликання (див. таблицю 7).

¹⁰⁹ Інтерв'ю з працівником секретаріату комітету.

Таблиця 7

Час надання висновків головних комітетів до першого читання законопроектів

Сесія	Середній час надання висновків	Різниця у швидкості надання висновків між комітетами
9 сесія	199 днів, половина висновків була надана за 28 днів	у 50 разів
10 сесія	97 днів, половина висновків була надана за 30 днів	у 100 разів
11 сесія	138 днів, половина висновків надана за 39 днів	у 80 разів
12 сесія	114 днів, половина висновків надана за 36 днів	у 60 разів

Джерела: [Моніторинг роботи Верховної Ради. 9 сесія IX скликання](#);
[Моніторинговий звіт роботи Верховної Ради. 10 сесія IX скликання](#);
[Моніторинг роботи Верховної Ради. 11 сесія IX скликання](#);
[Проходження законопроектів у роботі Верховної Ради IX скликання за 12 сесію.](#)

Швидкість надання висновків дуже різниться залежно від комітету й не завжди залежить від завантаженості комітету (див. таблицю 8).

Таблиця 8

Порівняння швидкості надання висновків комітетами ВРУ

	Комітет з питань національної безпеки, оборони та розвідки		Комітет з питань молоді і спорту		Комітет з питань цифрової трансформації		Комітет з питань транспорту та інфраструктури	
	Кількість законопроектів на опрацюванні в комітетах (усі сесії IX скликання)							
	Головний виконавець	Спів-виконавець	Головний виконавець	Спів-виконавець	Головний виконавець	Спів-виконавець	Головний виконавець	Спів-виконавець
	280	825	20	236	26	512	44	331
Середня кількість днів, що минула від реєстрації законопроектів до надання висновку до першого читання (дні)								
9 сесія	29		34		62		162	
10 сесія	22		133		36		269	
11 сесія	101		27		33		1002	
12 сесія	44		95		55		937	

Джерела: [Законопроекти, що знаходяться на опрацюванні в комітетах Верховної Ради України. Дані станом на 04.04.2025](#);
[Моніторинг роботи Верховної Ради. 9 сесія IX скликання](#);
[Моніторинговий звіт роботи Верховної Ради. 10 сесія IX скликання](#);
[Моніторинг роботи Верховної Ради. 11 сесія IX скликання](#);
[Проходження законопроектів у роботі Верховної Ради IX скликання за 12 сесію.](#)

Підставами для повернення законопроєкту без його включення до порядку денного та розгляду на пленарному засіданні є:

- › неузгодженість із положенням Конституції України;
- › оформлення без дотримання вимог закону, Регламенту ВРУ;
- › відсутність фінансово-економічного обґрунтування законопроєкту;
- › наявність прийнятого в першому читанні законопроєкту, щодо якого внесений проєкт є альтернативним;
- › відхилення на поточній сесії ВРУ законопроєкту, положення якого по суті повторюють поданий законопроєкт.

У такому разі за пропозицією головного комітету чи тимчасової спеціальної комісії, чи Погоджувальної ради Голова ВРУ (або його заступник за розподілом обов'язків) повертає законопроєкт суб'єкту законодавчої ініціативи без включення до порядку денного протягом 15 днів. Повернений законопроєкт може бути повторно внесений на розгляд ВРУ за умови усунення недоліків, які стали причиною повернення.

Щодо кожного законопроєкту, включеного до ПДЧС, Апарат ВРУ та головний комітет ведуть справу законопроєкту в електронній та паперовій формах. Справа законопроєкту містить документи, внесені в порядку законодавчої ініціативи, документи, підготовлені в процесі розроблення, розгляду, доопрацювання, ухвалення відповідного законопроєкту Парламентом, а також документи, які підготовлені органами ВРУ, державними органами, установами й організаціями за зверненням ВРУ.

Аналіз практики включення до порядку денного, повернення законопроєктів на доопрацювання ВРУ IX скликання свідчить про те, що:

- › первісний ПДЧС складається із законопроєктів, які накопичилися в комітетах, починаючи з 1 сесії, та з різних причин не були розглянуті комітетами, а також Парламентом у першому або другому читанні протягом попередніх чергових сесій;
- › до ПДЧС включаються законопроєкти, не передбачені ПЗР на відповідний рік;
- › ПДЧС постійно змінюється: до нього включаються нові законопроєкти, зареєстровані після затвердження первісного порядку денного на відповідну сесію, а також із нього виключаються законопроєкти, які втратили актуальність;

ПДЧС 11 сесії ВРУ IX скликання із часу затвердження 06.02.2024 змінювався 27 разів, починаючи з наступного після затвердження дня (07.02.2024), до нього включено додатково 112 законопроєктів (з них 4 проєкти постанов ВРУ), знято з розгляду 3 законопроєкти у зв'язку із втратою ними актуальності вже на момент включення до порядку денного).¹¹⁰

¹¹⁰ Порядок денний одинадцятій сесії Верховної Ради України дев'ятого скликання, затверджений Постановою ВРУ від 06.02.2024 № 3562-IX, інформація станом на 21.08.2024.

ПДЧС 12 сесії ВРУ IX скликання із часу затвердження 03.09.2024 змінювався 20 разів, починаючи з наступного після затвердження дня (04.09.2024), до нього включено додатково 71 законопроект (з них 5 проєктів постанов ВРУ).¹¹¹

- » до ПДЧС включаються всі зареєстровані законопроекти, опрацьовані головними комітетами;
- » рішення щодо додатково включених законопроектів ухвалюється в день їх включення до порядку денного;
- » у висновку головного комітету зазначаються рекомендації одночасно щодо включення законопроекту до ПДЧС та щодо його відхилення або повернення на доопрацювання за результатами першого читання.¹¹²

Схема попереднього розгляду законопроекту у ВРУ наведена наведено нижче.

¹¹¹ Порядок денний дванадцятій сесії Верховної Ради України дев'ятого скликання, затверджений Постановою ВРУ від 03.09.2024 № 3939-IX.

¹¹² Наприклад, висновок Комітету ВРУ з питань прав людини, деокупації та реінтеграції тимчасово окупованих територій України, національних меншин і міжнаціональних відносин до реєстр. №10235 від 09.11.2023.

Попередній розгляд законопроектів у ВРУ¹¹³

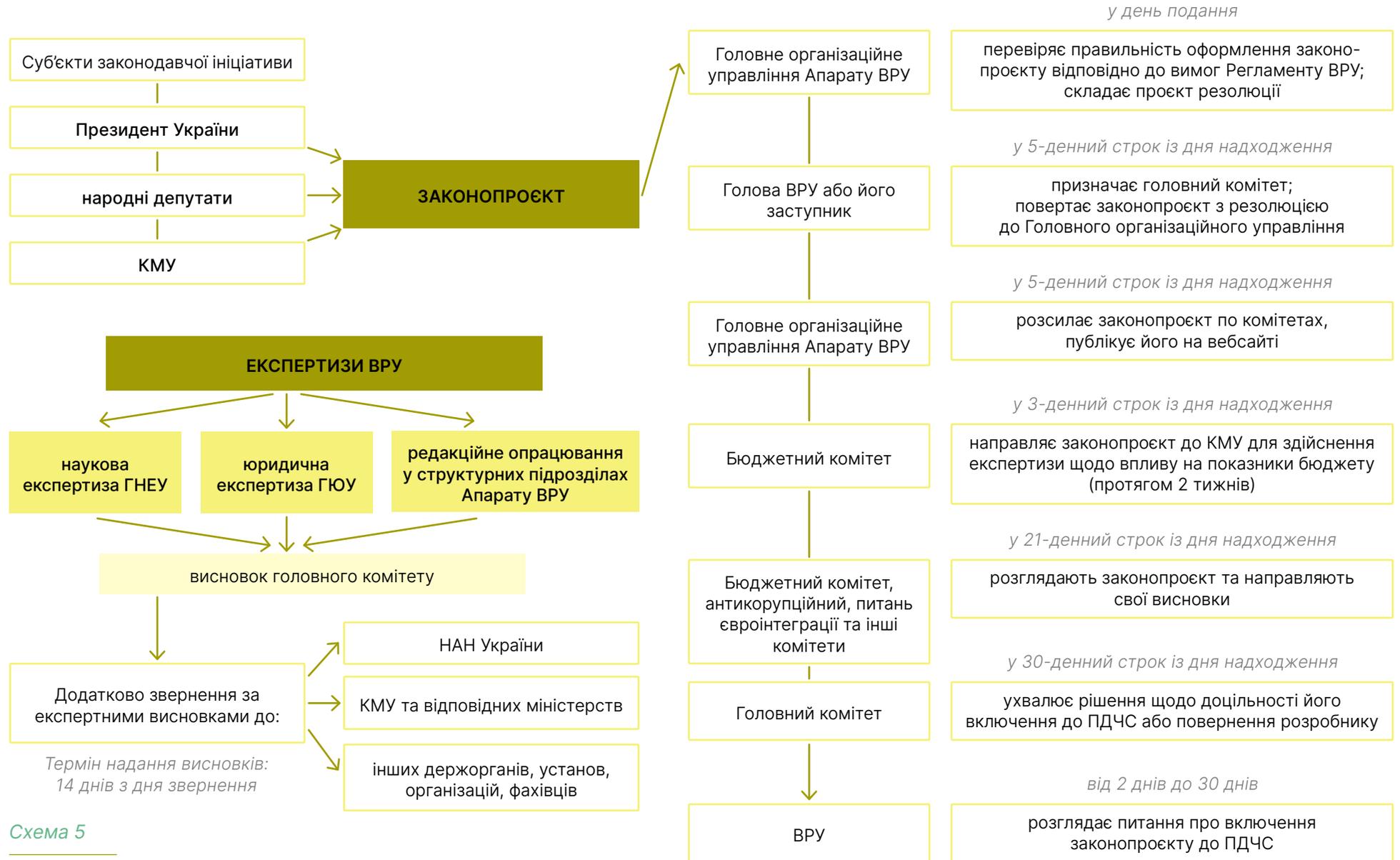


Схема 5

¹¹³ Процедури однакові для законопроектів, незалежно від суб'єкта законодавчої ініціативи.

Отже, попри введення планування законопроектної роботи змін щодо пріоритетності ПЗР під час формування ПДЧС не відбулося. Як нині, так і відповідно до майбутньої редакції Регламенту ВРУ¹¹⁴ **зберігається можливість внесення на розгляд ВРУ та включення до ПДЧС законопроектів, не передбачених ПЗР на відповідний рік. Це є виправданим для законопроектів, потреба в яких виникла раптово і які є невідкладними (наприклад, про затвердження Указу Президента про введення воєнного стану, інших законопроектів, пов'язаних із введенням воєнного стану), або прийнятих законів, повернених із пропозиціями Президента. В інших випадках — це недоліки планування роботи з підготовки законопроектів.**

В умовах повномасштабної збройної агресії російської федерації проти України можливо було передбачити в ПЗР законопроекти, що стосуються припинення угод про співробітництво у різних галузях із країною-агресором, а також Республікою Білорусь (мова йде про урядові законопроекти № 0212, № 0210, № 0201, № 0192). Ці законопроекти були внесені на розгляд Парламенту та ухвалені ним в цілому у 2023 році, що засвідчує їх актуальність.¹¹⁵

З вищенаведеного можна припустити, що в Парламенті поки відсутнє бачення чіткого системного підходу до планування роботи та дотримання затвердженого плану. Формування та коригування ПДЧС є ситуативним, очевидним наслідком чого є непродуктивне витрачання ресурсів ВРУ, затягування в часі розгляду законопроектів, аж до втрати деякими з них актуальності.

Одним із факторів, що негативно впливає на швидкість попереднього розгляду законопроектів — це їх велика кількість. Наймовірно багато законопроектів, більшість із яких ініціюють саме народні депутати, роками накопичується в українському Парламенті, забираючи ресурси ВРУ. Адже кожен законопроект мають розглядати, опрацьовувати та надавати щодо нього висновки комітети й експертно-аналітичні підрозділи Парламенту.

Проте через настільки велику кількість зареєстрованих законопроектів страждають і самі народні депутати. Адже вони фактично потрапляють у парадоксальну ситуацію: з одного боку, їм висувають вимогу ухвалити рішення, а з іншого — обсяг документів, необхідний для зваженого та обґрунтованого судження, перевищує фізичні можливості людини. Загалом від непомірного навантаження знижується ефективність усього законодавчого процесу.¹¹⁶

Не в усіх країнах Європи є законодавча ініціатива окремих народних депутатів. Не в усіх країнах взагалі є законодавча ініціатива депутатів. У Європарламенті — органі, на який намагається рівнятися український Парламент, немає законодавчої ініціативи депутатів.

Крім того, дуже часто право індивідуальної законодавчої ініціативи використовується або в комунікаційно-рекламних цілях, або в напрямку блокування реформ, тому що правки — це теж індивідуальна законодавча ініціатива.¹¹⁷

Попередній розгляд урядових законопроектів у сфері оборони складався за різними сценаріями (див. таблицю 9).

¹¹⁴ Прикінцевими положеннями Закону України «Про правотворчу діяльність» у Регламенті ВРУ змінюється алгоритм формування ПЗР та ПДЧС (Статті 19¹, 20 Регламенту ВРУ).

¹¹⁵ Джерело: офіційний вебсайт КМУ, рубрика [Розгляд урядових законопроектів розділу «Взаємодія з Верховною Радою України»](#).

¹¹⁶ [Право на спам: чи варто обмежити можливість реєстрації законопроектів?](#)

¹¹⁷ [Олександр Корнієнко: Не у всіх країнах Європи є законодавча ініціатива окремих народних депутатів.](#)

Таблиця 9

Попередній розгляд урядових законопроектів Комітетом ВРУ з питань безпеки, оборони та розвідки

№	Дата реєстрації	Дата надання висновку	Час, що минув від реєстрації законопроекту до надання висновку	Суть висновку
4210	12.10.2020	10.03.2021	150 днів	За результатами розгляду в першому читанні направити до головного комітету для підготовки на повторне перше читання.
8187	07.11.2022	06.02.2023	91 день	Прийняти за основу в першому читанні.
9281	09.05.2023	18.05.2023	9 днів	Визначити законопроект невідкладним та скоротити наполовину строки внесення альтернативних законопроектів і за результатами розгляду в першому читанні прийняти його за основу та в цілому.
11507	21.08.2024	03.09.2024	13 днів	Визначити законопроект невідкладним та скоротити наполовину строки внесення альтернативних законопроектів і за результатами розгляду в першому читанні прийняти його за основу та в цілому.

Джерело: [вебсайт ВРУ](#).

Наведена в таблиці інформація свідчить про те, що швидкість попереднього розгляду законопроектів залежить від нагальності питання, яке пропонується врегулювати на рівні закону, якості підготовки законопроекту та/або згоди чи незгоди народних депутатів із законодавчими позиціями Уряду.

4. Експертиза законопроектів у Парламенті: розподіл ролей суб'єктів аналізу

Зареєстрований та включений до ПДЧС законопроект під час підготовки до першого читання за дорученням Голови ВРУ або його заступника відповідно до розподілу обов'язків, або за рішенням головного комітету *в обов'язковому порядку* направляється для проведення наукової експертизи, а під час підготовки до всіх наступних читань — для проведення юридичної експертизи та редакційного опрацювання (лінгвістична експертиза) у відповідні структурні підрозділи Апарату ВРУ.

Зареєстровані законопроекти, які мають системний характер для окремих галузей законодавства й необхідність наукового опрацювання яких під час підготовки до першого читання встановив профільний комітет, направляються для одержання експертних висновків до Національної академії наук України. Окремі законопроекти також можуть направлятися для одержання експертних висновків до КМУ, відповідних міністерств, інших державних органів, установ і організацій або окремих фахівців.

Експертні висновки мають бути подані до ВРУ не пізніше як за 14 днів із дня надходження звернення від посадових осіб та органів ВРУ. Якщо висновки не одержано в ці строки, то вважається, що зауваження відсутні.

Висновки, підготовлені за результатами експертизи, направляються головному комітету для врахування під час розгляду законопроєкту та ухвалення рішення щодо подальшої роботи над ним.

Після реєстрації та включення до ПДЧС законопроєкт під час підготовки до першого читання в обов'язковому порядку направляється для проведення наукової експертизи в ГНЕУ, а під час підготовки до всіх наступних читань — для проведення юридичної експертизи в ГЮУ та редакційного опрацювання — у відповідні структурні підрозділи Апарату ВРУ.¹¹⁸

Дослідницька служба ВРУ також залучається до аналізу зареєстрованих у Парламенті законопроєктів, зокрема здійснює експрес-аналіз ризиків законопроєктів.¹¹⁹ Так, цією Службою протягом 2023 року з-поміж інших документів підготовлено 255 інформаційних довідок щодо аналізу 150 законопроєктів, зареєстрованих у ВРУ.¹²⁰ у 2024 році — 228 інформаційних довідок щодо аналізу 189 законопроєктів, зареєстрованих у Верховній Раді України.¹²¹

Проведення АЕ депутатських законопроєктів, внесених на розгляд ВРУ, здійснюється Комітетом ВРУ з питань антикорупційної політики. Також НАЗК за власною ініціативою може проводити АЕ законопроєктів, внесених на розгляд ВРУ, зокрема депутатських законопроєктів. У таких випадках НАЗК інформує відповідний комітет ВРУ про проведення АЕ законопроєкту, що є підставою для зупинення процедури його розгляду або ухвалення на строк не більше десяти днів.¹²²

Головний комітет також подає свої експертні рекомендації у вигляді висновків до законопроєкту. Висновок комітету має містити пропозицію про ухвалення відповідного законопроєкту (або основного, або альтернативного) з її обґрунтуванням. У разі потреби комітет може надати пропозицію щодо перенесення розгляду законопроєкту. До висновку головного комітету додається фінансово-економічне обґрунтування і вплив на показники бюджету, що розробляється комітетом з питань бюджету. Головний комітет також може додавати висновки Уряду та інших суб'єктів, які розглядають питання бюджету.

Форми висновків комітетів ВРУ та висновків експертизи не визначені. Усі висновки складаються у довільній формі і часто не містять чіткої позиції щодо доцільності ухвалення законопроєкту у першому читанні, його доопрацювання чи відхилення. Отже, для ухвалення подальших рішень щодо законопроєкту народним депутатам недостатньо орієнтирів: як сприймати законопроєкт — як такий, що має підтримку експертів, чи як такий, що потребує суттєвого доопрацювання, яке важко і недоцільно здійснювати під час підготовки законопроєкту до другого читання. Якщо експерти не висловлюють чіткої позиції, це може **знецінити роль самої експертизи** як інструменту обґрунтованого аналізу та рекомендацій. Крім того, відсутність чіткої позиції залишає **простір для маніпуляцій**, коли експертиза може трактуватися як вигідно для політичних сил, а її суть може перекручуватися.

¹¹⁸ [Стаття 103 Регламенту ВРУ.](#)

¹¹⁹ [Положення про Дослідницьку службу Верховної Ради України, затверджене розпорядженням Голови ВРУ від 11.08.2022 № 438 \(у редакції розпорядження Голови ВРУ від 03.05.2024 № 420\).](#)

¹²⁰ [Звіт про діяльність Дослідницької служби Верховної Ради України за 2023 рік.](#)

¹²¹ [Звіт про діяльність Дослідницької служби Верховної Ради України за 2024 рік.](#)

¹²² [Стаття 55 Закону України «Про запобігання корупції».](#)

Згідно з Бюджетним кодексом, кожен законопроект, внесений до ВРУ, протягом 5 днів направляється до КМУ для здійснення експертизи щодо його впливу на показники бюджету та відповідності законам, що регулюють бюджетні відносини. Регламент ВРУ, своєю чергою, конкретизує, що законопроект до КМУ надсилає бюджетний комітет не пізніше ніж у 3-денний строк із дня надходження законопроекту. Тут простежується неузгодженість у строках (див. таблиця 6). Якщо комітет отримує законопроект на 5 день після реєстрації, а до КМУ направляє на третій день після отримання, то це вже 8 днів із дня реєстрації. Бюджетний кодекс та Регламент ВРУ не передбачають винятків для направлення до КМУ для здійснення такої експертизи урядових законопроектів, які відповідно до вимог Регламенту КМУ вже пройшли процедуру погодження та експертизи і, зокрема, отримали висновок Мінфіну щодо впливу реалізації акта на надходження та витрати державного та/або місцевих бюджетів.¹²³

КМУ у *двотижневий строк* із дня отримання законопроекту подає до Комітету ВРУ з питань бюджету експертний висновок, підготовлений Мінфіном, за участю інших заінтересованих ЦОВВ. Експертний висновок до законопроекту має містити інформацію щодо повноти та достовірності даних, викладених у фінансово-економічному обґрунтуванні, впливу законопроекту на показники бюджету (з обов'язковим визначенням вартісної величини такого впливу), можливостей фінансового забезпечення у відповідному бюджетному періоді, відповідності законам, що регулюють бюджетні відносини, та пропозиції щодо його розгляду.¹²⁴

Така процедура є потрібною для законопроектів, ініційованих народними депутатами, оскільки вона передбачає оцінку спроможностей державного та/або місцевих бюджетів для реалізації законодавчих пропозицій народних депутатів. Водночас направлення урядового законопроекту на експертизу щодо впливу на показники бюджету розбалансовує єдність позиції Уряду, ставить під сумнів колегіально ухвалені ним рішення та підважує авторитет Уряду як окремої гілки влади.

Повторна експертиза впливу на показники бюджету є доцільною щодо урядового законопроекту, підготовленого до другого читання, оскільки врахування пропозицій народних депутатів і час, що минув з моменту його подання до Парламенту, можуть суттєво змінити очікуваний вплив реалізації законопроекту на бюджет.

Уряд на виконання рішення ВРУ за зверненням відповідного комітету ВРУ або з власної ініціативи подає Парламенту висновки щодо повноти економічного обґрунтування та фінансового забезпечення законодавчих пропозицій і проєктів законів, реалізація яких потребує матеріальних та інших витрат коштом державного чи місцевих бюджетів.¹²⁵

КМУ забезпечує проведення експертизи проєктів законів, внесених на розгляд ВРУ іншими суб'єктами права законодавчої ініціативи, які надіслані Парламентом або окремими комітетами.

Члени Уряду мають право подавати висновки до проєктів законів із питань, що належать до їхньої компетенції. Такі висновки надсилаються комітету ВРУ, визначеному головним з опрацювання відповідного проєкту закону.¹²⁶

Регламентом КМУ передбачено функціонування модуля взаємодії з ВРУ, у якому ЦОВВ здійснюють моніторинг зареєстрованих у ВРУ законопроектів та готують експертні висновки до

¹²³ Пункт 5 § 33 Регламенту КМУ.

¹²⁴ Стаття 27 Бюджетного кодексу України.

¹²⁵ Стаття 28 Закону України «Про Кабінет Міністрів України».

¹²⁶ Там само.

законопроектів, ініційованих народними депутатами.¹²⁷ Доступ до такої інформації надається СКМУ відповідальним особам міністерств. СКМУ забезпечує доступ до модуля взаємодії для внесення інформації про взаємодію з ВРУ та розміщення її на офіційному вебсайті КМУ.¹²⁸

З метою представлення позиції Уряду під час розгляду законопроектів, внесених до ВРУ народними депутатами України, ЦОВВ:¹²⁹

- ▶ проводять моніторинг законопроектів із питань, що належать до їхньої компетенції, та аналізують такі проекти на відповідність засадам державної політики;
- ▶ формують пропозиції щодо визначення позиції Уряду до першого читання законопроектів і вносять їх до модуля взаємодії не пізніше ніж протягом десяти днів із дня розміщення тексту таких законопроектів на офіційному вебсайті ВРУ;
- ▶ формують і вносять до модуля взаємодії пропозиції до законопроектів, підготовлених до другого та наступних читань, не пізніше ніж протягом восьми днів із дня розміщення відповідної інформації на офіційному вебсайті ВРУ з урахуванням поправок і пропозицій до таких законопроектів;
- ▶ вносять до модуля взаємодії не пізніше 12:00 п'ятниці, що передує тижню пленарних засідань ВРУ, пропозиції до законопроектів, які включені до проекту розкладу пленарних засідань ВРУ на відповідний тиждень, з урахуванням рішень комітетів ВРУ. Внесення зазначених пропозицій до модуля взаємодії здійснюється незалежно від дня розміщення тексту законопроектів на офіційному вебсайті ВРУ.

Відповідно до вимог Регламенту КМУ пропозиції ЦОВВ до законопроектів, внесених на розгляд ВРУ народними депутатами, готуються за встановленою формою і мають містити чітку позицію відповідного органу виконавчої влади до законопроекту та її обґрунтування. Не всі ЦОВВ дотримуються встановленої форми висновку, але за змістом підготовлені ними пропозиції, як правило, визначають чітку позицію відповідного органу щодо законопроекту та її обґрунтування.

Пропозиції ЦОВВ щодо законопроектів, внесених на розгляд ВРУ народними депутатами, розміщуються на Урядовому порталі.¹³⁰ Однак комітети ВРУ не часто беруть до уваги пропозиції ЦОВВ, розміщені на Урядовому порталі, натомість віддають перевагу письмовим запитам позиції окремих ЦОВВ та Уряду загалом.

У разі потреби узгодження розбіжностей у позиціях щодо законопроектів, які включені до проекту розкладу пленарних засідань, та відсутності експертного висновку КМУ до таких законопроектів СКМУ організовує проведення в п'ятницю, що передує тижню пленарних засідань, наради за участю відповідальних за взаємодію з Парламентом заступників керівників ЦОВВ.¹³¹

¹²⁷ § 113 Регламенту КМУ.

¹²⁸ На дату звернення 31.03.2025 розділ «Взаємодія з Верховною Радою України» працює в тестовому режимі.

¹²⁹ § 113 Регламенту КМУ.

¹³⁰ Висновки та пропозиції до законопроектів // [Взаємодія з Верховною Радою України](#).

¹³¹ Там само.

Таблиця 10

Інформація щодо висновків ЦОВВ щодо зареєстрованих у ВРУ урядових законопроектів

Законопроект (№)	Перше читання	Повторне перше читання	Друге читання
4210	Державна прикордонна служба— висновок від 31.11.2020, підтримується. Мінфін—висновок від 23.10.2020, зауважень немає.	Мінфін— висновок від 06.06.2022, законопроект потребує доопрацювання: законопроект впливає на видаткову частину державного бюджету, потребує додаткових видатків, які не обраховані, фінансово-економічне обґрунтування відсутнє.	—
8187	Державна прикордонна служба— висновок від 15.11.2022, підтримується. Мінфін—висновок від 18.11.2022, зауважень немає. Міносвіти— висновок від 01.12.2022, підтримується із зауваженнями щодо визначення терміну «інтелектуальна власність».	—	Мінфін— висновок від 11.06.2023, підтримується. Міноборони— висновок від 09.05.2023, підтримується.
9281	Державна прикордонна служба— висновок від 15.05.2023, підтримується. Мінфін— висновок 22.05.2023, підтримується, не впливатиме на показники бюджету.	—	—
11507	Висновки відсутні. Закон підписано.	—	—

Джерело: [Взаємодія з Верховною Радою України: Урядовий портал](#).

На етапі оцінювання та експертизи важливою є **співпраця громадськості, наукових установ та Парламенту**. По-перше, глибокий аналіз законопроекту експертами конкретних галузей сприяє покращенню його положень, структури тощо. По-друге, попереднє оцінювання фахівцями мінімізує законодавчий спам у ВРУ.

Одним з інструментів співпраці державного та громадського напрямів є створення робочих груп, які працюють над удосконаленням відповідного законопроекту. Робочі групи, як правило, створюються для опрацювання комплексних законопроектів, які потребують залучення фахівців різних напрямів.¹³² Для підготовки проєктів рішень, рекомендацій, висновків комітетів комітети ВРУ можуть також створювати робочі групи та включати до їх складу співробітників

¹³² Інтерв'ю з представником секретаріату комітету.

науково-дослідних інститутів і закладів освіти, представників органів місцевого самоврядування, громадських організацій, міжнародних організацій.¹³³ У такому разі у висновку головного комітету зазначається інформація про результати опрацювання законопроекту робочою групою.

Звісно, дієвість цього механізму залежить від ефективності обміну думками, експертності та фахового потенціалу складу групи, а також готовності народних депутатів, громадськості та працівників секретаріату головного комітету до співпраці. Проте імплементація таких практик впливає як на покращення законодавчої ініціативи, так і на поширення досвіду співпраці державного та громадського секторів у виробленні рішень.

Ще одним інструментом залучення громадян до законотворчого процесу є **розміщення законопроектів на порталі ВРУ для громадського обговорення**, що дає можливість не тільки ознайомлюватися із законопроектами, але й коментувати їх та висловлювати зауваження та пропозиції до них у режимі онлайн. Для громадськості цей портал є можливістю впливати на державну політику та процес ухвалення рішення, для Парламенту — дістати фахові коментарі від осіб, які працюють у відповідній сфері. Однак аналіз інформації, розміщеної на цьому порталі, дає підстави стверджувати, що наразі **цей інструмент недооцінений як з боку громадськості, так і з боку Парламенту**.¹³⁴ Нині на обговорення винесений лише один законопроект, розроблений народними депутатами ВРУ IX скликання, який підтримало 7 осіб і не підтримала 1 особа.¹³⁵ Водночас тільки за тиждень у ВРУ реєструються кілька десятків законопроектів,¹³⁶ а на опрацюванні в комітетах перебувають тисячі законопроектів.¹³⁷

Важливо підкреслити, що урядовий законопроект, який уже до схвалення Урядом та внесення на розгляд ВРУ пройшов усі процедури обговорення, погодження, експертиз, зокрема і правової експертизи, у Парламенті проходить такі ж процедури опрацювання, що й депутатські законопроекти. Отже, для урядових законопроектів законодавством передбачено більше фільтрів, які запобігають ухваленню сумнівних і неякісних законів.

Президентський законопроект також проходить експертизи ще до внесення на розгляд Парламенту:

- ▶ поданий Урядом — відповідно до Регламенту КМУ та потім — відповідними структурними підрозділами ОПУ;
- ▶ розроблений в ОПУ — відповідними структурними підрозділами ОПУ.

Свою чергою, депутатський законопроект усі експертизи проходить уже після внесення на розгляд ВРУ.

Аналіз проходження законопроектів у Парламенті дає змогу дійти висновку, що доволі часто висновки підрозділів Апарату ВРУ (ГНЕУ, ГУЮ) народними депутатами беруться до уваги частково або не беруться взагалі, особливо, коли розглядається невідкладний законопроект або політично вмотивований та актуальний. Натомість коли головний комітет не згоден із законодавчими пропозиціями Уряду, у висновку в якості обґрунтування позиції головний комітет спирається на зауваження ГНЕУ. Це відбулося, зокрема, за результатами попереднього розгляду

¹³³ Стаття 15 Закону України «Про комітети Верховної Ради України».

¹³⁴ Дані статистики щодо обговорення законопроектів, дата звернення 04.03.2025.

¹³⁵ Обговорення законопроекту №12260.

¹³⁶ За період з 25.02.2025–04.03.2025 зареєстровано 39 законопроектів. Дата звернення 04.03.2025. 15:30.

¹³⁷ На опрацюванні в комітетах ВРУ перебуває 3905 законопроектів. Дата звернення 04.03.2025. 15:32.

законопроектів № 4210 і № 8187. У висновках Комітету з питань національної безпеки, оборони та розвідки зазначено, що ГНЕУ висловило до них зауваження.^{138, 139}

У висновках до законопроектів № 9281 і № 11507 головний комітет також згадував про те, що ГНЕУ висловлювало зауваження до цих законопроектів і навіть пропонував доручити Комітету здійснити спільно з ГЮУ їх техніко-юридичне доопрацювання перед підписанням Головою ВРУ в разі ухвалення цих законопроектів у першому читанні та в цілому.^{140, 141} Однак тексти законів, підписані Головою ВРУ, у принципових моментах не відрізняються від текстів, внесених Урядом на розгляд Парламенту.

5. Розгляд законопроектів за процедурою трьох читань

Регламентом ВРУ передбачено, що всі законопроекти розглядають, як правило, за процедурою трьох читань.

5.1. Перше читання

На етапі першого читання відбувається **обговорення основних принципів, положень, структури законопроекту та прийняття його за основу**. Після включення законопроекту до ПДЧС ВРУ підготовка його до першого читання здійснюється головним комітетом. Висновок головного комітету до першого читання законопроекту та супровідні документи до нього (включно з висновками інших комітетів) надаються народним депутатам не пізніше як за 7 днів до дня розгляду цього законопроекту на пленарному засіданні ВРУ.

Як правило, розгляд законопроектів у першому читанні проходить за **процедурою повного обговорення**.

Процедура повного обговорення на пленарному засіданні:¹⁴²

- ① доповідь народного депутата-ініціатора внесення пропозиції або іншого суб'єкта права законодавчої ініціативи чи його представника, запитання доповідачу та відповіді на них;
- ② співповідь визначеного головним комітетом чи тимчасовою спеціальною комісією співдоповідача, запитання співдоповідачу та відповіді на них;
- ③ виступи народних депутатів-членів головного комітету чи тимчасової спеціальної комісії з оголошенням та обґрунтуванням окремої думки, якщо вона не була надана народним депутатам разом із висновком відповідного комітету чи тимчасової спеціальної комісії;

¹³⁸ Висновок Комітету ВРУ з питань національної безпеки, оборони та розвідки № 04-22/3-2021/82547 від 09.03.2021 до реєстр. № 4210 від 12.10.2020, Кабінет Міністрів України.

¹³⁹ Висновок Комітету ВРУ з питань національної безпеки, оборони та розвідки № 04-22/3-2023/23001 від 03.02.2023 до реєстр. № 8187 (перше читання).

¹⁴⁰ Висновок Комітету ВРУ з питань національної безпеки, оборони та розвідки № 04-22/3-2023/105002 від 17.05.2023 до реєстр. № 9281 від 09.05.2023, Кабінет Міністрів України.

¹⁴¹ Висновок Комітету ВРУ з питань національної безпеки, оборони та розвідки № 04-22/3-2024/190714 від 02.09.2024 до реєстр. № 11507 (перше читання).

¹⁴² Стаття 30 Регламенту ВРУ.

- ④ виступи по одному представнику від кожного комітету, тимчасової спеціальної комісії (крім головного комітету), до яких направлявся законопроект, якщо висновки таких комітетів чи комісій не були надані народним депутатам;
- ⑤ виступи представників депутатських фракцій (депутатських груп) народних депутатів;
- ⑥ оголошення головуючим на пленарному засіданні про припинення обговорення та повідомлення про кількість промовців, які виступили та записалися на виступ;
- ⑦ заключне слово доповідача та співдоповідача (співдоповідачів);
- ⑧ уточнення та оголошення головуючим на пленарному засіданні пропозицій, які надійшли щодо обговорюваного питання і будуть ставитися на голосування.

ВРУ може ухвалити процедурне рішення щодо **обговорення за скороченою процедурою обговорення (скорочена процедура)**.

Розгляд за скороченою процедурою:¹⁴³

- ① виступ народного депутата-ініціатора внесення пропозиції або іншого суб'єкта права законодавчої ініціативи чи його представника з обґрунтуванням пропозицій;
- ② виступ голови комітету або представника від головного комітету в разі розгляду питання, яке готувалося комітетом;
- ③ виступи представників 2 депутатських фракцій (депутатських груп) на підтримку і 2 депутатських фракцій (депутатських груп) не на підтримку пропозиції;
- ④ уточнення та оголошення головуючим на пленарному засіданні пропозицій, які надійшли та будуть ставитися на голосування;
- ⑤ виступи з мотивів голосування по 1 представнику від депутатських фракцій (депутатських груп), які не брали участі в обговоренні.

Така процедура обговорення не допускається за наявності в законопроекті понад 100 статей.

Докладніше про процедуру обговорення законопроекту відповідно до Регламенту ВРУ—у таблиці 11.

¹⁴³ [Стаття 31](#) Регламенту ВРУ.

Таблиця 11

Процедура обговорення законопроекту відповідно до Регламенту ВРУ

Процедура повного обговорення законопроекту (Ця процедура майже ніколи не застосовується. Вона є обов'язковою, лише якщо законопроект містить 100 і більше статей)	
Доповідь ініціатора або його представника.	Не менше 10 хв
Співдоповідь.	5 хв
Виступи народних депутатів-членів головного комітету чи тимчасової спеціальної комісії з оголошенням та обґрунтуванням окремої думки, якщо вона не була надана народним депутатам разом із висновком відповідного комітету чи тимчасової спеціальної комісії.	1 хв
Виступи по одному представнику від кожного комітету, тимчасової спеціальної комісії, до яких, крім головного комітету, направлявся проект закону чи іншого акта Верховної Ради, у разі якщо висновки цих комітетів чи тимчасових спеціальних комісій не були надані народним депутатам.	3 хв
Виступи представників депутатських фракцій та груп, народних депутатів.	3 хв (24 хв—усі фракції та групи)
Заключне слово доповідача та співдоповідача (співдоповідачів).	3 хв + 3 хв
Уточнення та оголошення головуючим на пленарному засіданні пропозицій, які надійшли щодо обговорюваного питання і будуть ставитися на голосування.	
Орієнтовний мінімальний час розгляду—45 хвилин	
Скорочена процедура розгляду законопроекту в першому читанні	
Відповідно до ч. 2 ст. 32 Регламенту, для виступів за процедурою скороченого обговорення, для виступів щодо постатейного голосування проектів законів, інших актів Верховної Ради, виступів щодо кандидатур на посади, внесення пропозицій, для відповіді членів Кабінету Міністрів України на запитання—дві хвилини.	
Виступ народного депутата-ініціатора внесення пропозиції або іншого суб'єкта права законодавчої ініціативи чи його представника з обґрунтуванням пропозиції.	2 хв
Виступ голови комітету або представника від головного комітету в разі розгляду питання, яке готувалося цим комітетом.	2 хв
Виступи представників двох депутатських фракцій (депутатських груп) на підтримку кожної пропозиції та представників двох депутатських фракцій (депутатських груп) не на підтримку пропозиції.	2 хв + 2 хв + 2 хв + 2 хв
Уточнення та оголошення головуючим на пленарному засіданні пропозицій, які надійшли та будуть ставитися на голосування.	2 хв
Виступи з мотивів голосування по одному представнику від депутатських фракцій (депутатських груп), представники яких не брали участі в обговоренні.	1 хв + 1 хв + 1 хв + 1 хв
Орієнтовний мінімальний час розгляду законопроекту за процедурою скороченого обговорення: 16–18 хвилин	

Друге читання за особливою процедурою

Відповідно до ч. 1 ст. 119-1 Регламенту ВРУ, особлива процедура застосовується в разі подання до законопроєкту, що готується до другого читання (крім проєкту кодексу, законопроєкту, що розглядається Верховною Радою за спеціальною процедурою), пропозицій, поправок у кількості, що в п'ять разів або більше перевищує кількість статей проєкту первинного законодавчого акта чи кількість пунктів проєкту про внесення змін до первинних законодавчих актів, але не менш як 500 пропозицій, поправок.	
Виступ голови комітету або представника головного комітету.	2 хв
Обговорення пропозицій, поправок, включених до уточненої порівняльної таблиці:	
» ініціатор відхиленої пропозиції;	2 хв
» народний депутат, який вимагає поставити на голосування (для підтвердження) поправку, пропозицію, враховану головним комітетом;	1 хв
» голова або представник головного комітету для обґрунтування рішення комітету щодо кожної обговореної пропозиції.	1 хв

Після обговорення законопроєкту та його основних положень проводиться голосування.

У першому читанні є **5 сценаріїв кінцевого рішення** щодо законопроєкту:

- ① ухвалення законопроєкту за основу з дорученням головному комітету підготувати його до другого читання;
- ② повернення законопроєкту суб'єкту законодавчої ініціативи на доопрацювання або направлення його головному комітету для підготовки на повторне перше читання. Водночас визначаються основні положення, принципи та критерії, яким має відповідати доопрацьований законопроєкт і його структурні частини;
- ③ опублікування законопроєкту у визначеному Парламентом друкованому ЗМІ для всенародного обговорення, доопрацювання його головним комітетом з урахуванням наслідків обговорення і повторне подання на перше читання;
- ④ відхилення законопроєкту;
- ⑤ ухвалення законопроєкту за основу та в цілому. Аналіз практики розгляду ВРУ законопроєктів свідчить, що такий сценарій застосовується майже до третини законопроєктів.

Альтернативні законопроєкти та особливості їх розгляду

Альтернативні законопроєкти містять положення, що регулюють однакове з основним законопроєктом коло питань та проблем. За своєю суттю вони повторюють положення основного законопроєкту, проте можуть мати різні методи розв'язання проблеми. Альтернативний законопроєкт вноситься не пізніше як у 14-денний строк після дня надання народними депутатами першого (основного) законопроєкту з відповідного питання. До одного основного законопроєкту можуть бути подані декілька альтернативних від різних суб'єктів законодавчої ініціативи.

Розгляд та обговорення альтернативних законопроєктів відбувається на пленарному засіданні ВРУ разом з основним законопроєктом. Головний комітет може рекомендувати ВРУ взяти за основу один із них. Альтернативні законопроєкти розглядаються в порядку черговості їх внесення. До повторного першого читання альтернативні законопроєкти можуть бути внесені в 10-денний строк із дня направлення на повторне перше читання законопроєкту, щодо якого він

є альтернативним. Після ухвалення законопроекту в першому читанні внесення альтернативних законопроектів щодо нього не допускається.

Альтернативні законопроекти — це звичайний законодавчий інструмент, який надає можливість дістати різні варіанти розв'язання однієї і тієї ж проблеми та в ідеалі — обрати оптимальне або компромісне. Надмірна кількість альтернатив часто виникає там, де мова йде про суперечливе питання. Представники інтересів різних груп просують свої ініціативи.

Найбільше альтернативних законопроектів у Парламенті IX скликання отримали чотири законодавчі ініціативи. По 10 — законопроект про земельну реформу (№ 2178), зі змінами до закону про Національне антикорупційне бюро України (№ 3180). Ще 13 альтернативних має законопроект про корупцію в окремих правоохоронних організаціях (№ 3133).¹⁴⁴

Реєстрація надмірної кількості законопроектів провокує непродуктивну витрату часу Апарату ВРУ та народних депутатів. Водночас залишаються нерозглянутими інші законопроекти, скорочується час на обговорення важливих законодавчих ініціатив.¹⁴⁵

Особливості процедури повторного першого читання полягають у тому, що законопроект подається не пізніше ніж за 30 днів після дня його попереднього розгляду в новій редакції, підготовлений головним комітетом та/або суб'єктом права законодавчої ініціативи.

Головний комітет та/або суб'єкт законодавчої ініціативи, які відповідно до рішення ВРУ підготували законопроект на повторне перше читання, мають право на доповідь. Щодо урядових законопроектів у першому читанні застосовано 3 сценарії рішень (див. таблицю 12).

Таблиця 12

Сценарії розгляду урядових законопроектів у першому читанні

Сценарій	Законопроект (№)	Опис сценарію щодо законопроекту
1	8187	20.03.2023 прийнято за основу з дорученням Комітетові з питань національної безпеки, оборони та розвідки доопрацювати зазначений законопроект з урахуванням пропозицій і зауважень суб'єктів права законодавчої ініціативи та внести його на розгляд Парламенту в другому читанні.
2	4210	13.04.2021 передано на повторне перше читання після майже 4 місяців попереднього розгляду Комітетом з питань національної безпеки, оборони та розвідки. Законопроект доопрацьовувався створеною в Комітеті робочою групою майже рік. ¹⁴⁶ На момент внесення на розгляд ВРУ Законопроект № 4210 передбачав зміни лише до двох законів («Про національну безпеку України» та «Про оборону України») і стосувався удосконалення процедур оборонного планування.

¹⁴⁴ По десять варіантів: чому народні депутати генерують так багато альтернативних законопроектів.

¹⁴⁵ Від законопроекту до закону: процес потребує вдосконалення.

¹⁴⁶ Доопрацьований робочою групою законопроект одержано парламентом (09.02.2022).

Сценарій	Законопроект (№)	Опис сценарію щодо законопроекту
		<p>За результатами доопрацювання цей законопроект пропонував зміни до 19 законів, а нормативне регулювання поширилося на реформування Міноборони та ЗСУ. Нині законопроектом передбачається:</p> <ul style="list-style-type: none"> » створення правової бази для трансформації інституційної моделі оборони України за принципами та нормами держав-членів НАТО; » визначення правових засад демократичного цивільного контролю над Збройними Силами України, військового керівництва та процедур оборонного планування; » запровадження комплексного підходу та оптимізації процесів планування у сферах національної безпеки та оборони. <p>Розширення кола питань, які запропоновано врегулювати в законі, потягло зміну назви законопроекту — «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань національної безпеки і оборони щодо зміцнення демократичного цивільного контролю над Збройними Силами України, удосконалення об'єднаного керівництва силами оборони держави та планування у сферах національної безпеки і оборони».^{147, 148}</p> <p>16 лютого 2022 року ВРУ в першому читанні, хоча і з великою кількістю критики, проголосувала за прийняття даного законопроекту за основу. 24 лютого 2022 року відбулося повномасштабне вторгнення, яке унеможливило планомірне проведення реформ, а законопроект № 4210 досі не винесено до другого читання.</p>
5	9281 11507	<p>Визначені Парламентом як невідкладні та, попри наявність зауважень ГНЕУ, ухвалені в першому читанні та в цілому невдовзі після їх подання на розгляд Парламенту (30.05.2023 та 03.09.2024 відповідно).</p>

Схема розгляду законопроектів у першому читанні наведена нижче.

¹⁴⁷ Висновок Комітету ВРУ з питань національної безпеки, оборони та розвідки до реєстр. № 4210 доопрацьований (повторне перше читання).

¹⁴⁸ У ПЗР на 2021 рік було передбачено розроблення та подання в листопаді 2021 року парламенту на розгляд урядового законопроекту про зміцнення демократичного цивільного контролю за сектором безпеки і оборони (пункт 306), спрямованого на зміцнення демократичного цивільного контролю за сектором безпеки і оборони України, посилення відповідальності посадових і службових осіб органів сектору безпеки і оборони України. Можна припустити, що напрацювання для цього законопроекту були враховані робочою групою у процесі доопрацювання законопроекту № 4210.

Розгляд законопроекту в першому читанні

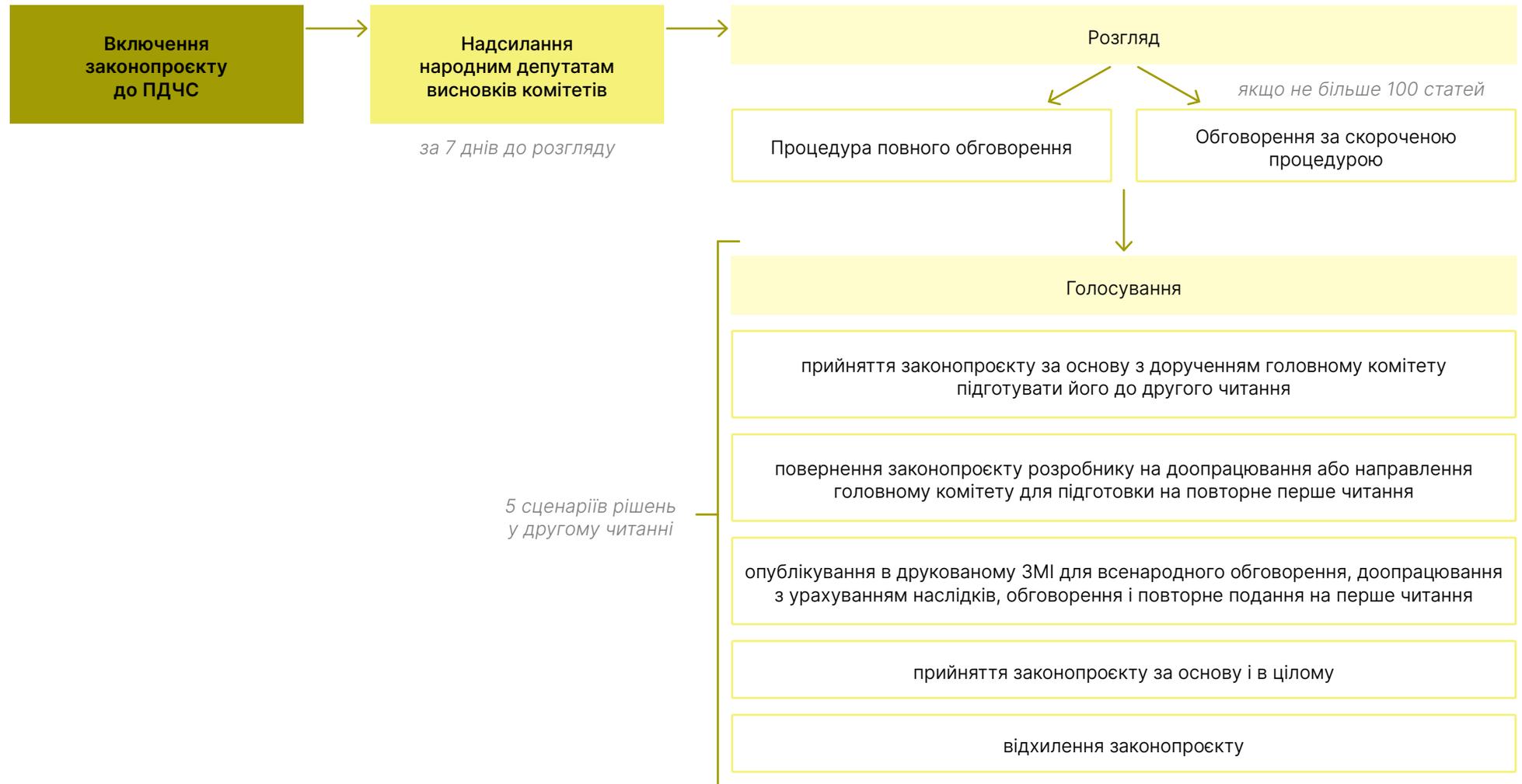


Схема 6

5.2. Друге читання

На етапі другого читання здійснюється **постатейне обговорення законопроекту та ухвалення його в другому читанні**.¹⁴⁹ Пропозиції до законопроекту, який готується до другого читання, вносяться до тексту законопроекту та його окремих пунктів, положень. Пропозиції та поправки вносяться в 14-денний строк після дня прийняття законопроекту за основу.

Законопроект, який подається до другого або до повторного другого читання, висновок комітету та інші супровідні документи надаються народним депутатам не пізніше ніж за 10 днів до дня розгляду цього законопроекту на пленарному засіданні ВРУ. Текст законопроекту проходить юридичну експертизу в Головному юридичному управлінні. Експертні висновки управління подаються разом з іншими супровідними документами. Ці висновки можуть бути враховані головним комітетом під час підготовки законопроекту до другого читання.

Народні депутати як суб'єкти права законодавчої ініціативи мають право вносити пропозиції та поправки до законопроекту. Під час опрацювання законопроектів розглядаються поправки, пропозиції та зауваження, внесені народним депутатом, та ухвалюються рішення щодо їх врахування чи відхилення.¹⁵⁰

Законопроект, підготовлений до другого читання, за наявності зауважень і пропозицій до нього подається у вигляді порівняльної таблиці, яка має містити:

- ▶ текст законопроекту, прийнятого за основу;
- ▶ усі внесені та невідкликані пропозиції (можливо, зі стислим обґрунтуванням), поправки, що мають суцільну нумерацію і розміщуються на рівні з відповідними статтями законопроекту, із зазначенням ініціаторів їх внесення — суб'єктів права законодавчої ініціативи;
- ▶ висновок головного комітету щодо внесених пропозицій, поправок;
- ▶ остаточну редакцію статей законопроекту, що пропонується головним комітетом для прийняття в другому читанні.

Під час розгляду законопроекту в другому читанні ВРУ проводить його постатейне обговорення та голосування. Обговорення кожної статті законопроекту проводиться в порядку її нумерації в запропонованій головним комітетом редакції. У разі потреби можуть обговорюватися та ставитися на голосування окремі частини, пункти законопроекту, відхилені головним комітетом поправки та пропозиції, усі альтернативні пропозиції, щодо яких головний комітет не ухвалив рішення.

Після завершення постатейного розгляду законопроекту ВРУ проводить голосування щодо ухвалення законопроекту в другому читанні. Якщо до законопроекту немає зауважень народних депутатів, головуєчий може поставити його на голосування в цілому. Голосування законопроекту в цілому не проводиться, якщо за наслідками опрацювання головним комітетом та розгляду на пленарному засіданні в його тексті виникають суперечності чи прогалини, які виключають можливість застосування норм законопроекту після його остаточного ухвалення та набрання ним чинності.

¹⁴⁹ Стаття 116 Регламенту ВРУ.

¹⁵⁰ Стаття 10 Закону України «Про статус народного депутата України».

Законопроєкти в другому читанні можуть розглядатися за **особливою процедурою**, яка застосовується:¹⁵¹

- ▶ якщо кількість пропозицій та поправок до законопроєкту, що готується до другого читання, **перевищує в 5 або більше разів** кількість статей/пунктів первинного проєкту та є **не меншою ніж 500 пропозицій, поправок**;
- ▶ **за пропозицією**, підписаною не менш як однією третиною народних депутатів від конституційного складу ВРУ, **підтриманою рішенням ВРУ** (ухваленим більшістю голосів народних депутатів).

Така процедура була запроваджена у 2020 році для протидії поправочному спаму¹⁵² після того, як депутати подали рекордні 16,5 тисячі правок до закону про банки (так званий антиколомойський законопроєкт № 2571-д).

За особливою процедурою кожна депутатська фракція (депутатська група) має право визначити **не більш ніж 5 пропозицій, поправок**, не врахованих головним комітетом, на яких вона наполягає, а кожний позафракційний депутат — **не більше однієї**, про що має бути відправлений відповідний лист головному комітету у дводенний строк для узагальнення.

Під час розгляду законопроєкту в другому читанні за особливою процедурою **право на виступ для обговорення включених до порівняльної таблиці пропозицій, поправок** надається:

- ▶ ініціатору відхиленої пропозиції, поправки — до 2 хвилин;
- ▶ народному депутату, який вимагає поставити на голосування (для її підтвердження) пропозицію, поправку, враховану головним комітетом — до 1 хвилини;
- ▶ голові або представнику головного комітету для обґрунтування рішення комітету щодо кожної обговореної пропозиції, поправки — до 1 хвилини.

У висновках, прийнятих під час дев'ятого Діалогу Жана Моне¹⁵³ (с. Тур'я Пасіка, Закарпатська область, Україна, 10–12 листопада 2023 року) голови та делеговані представники депутатських фракцій і груп ВРУ висловили прагнення до досягнення конструктиву в частині підвищення ефективності ухвалення законопроєктів у другому читанні через оптимізацію та зменшення кількості подання поправок та пропозицій

¹⁵¹ Стаття 119¹ Регламенту ВРУ.

¹⁵² Закон України № 561-IX від 16.04.2020 «Про внесення змін до Регламенту Верховної Ради України щодо протидії зловживанням правами народних депутатів України у ході законодавчої процедури».

¹⁵³ Діалог Жана Моне за мир та демократію — це інструмент, розроблений Європейським парламентом у галузі парламентського посередництва та діалогу. За допомогою Діалогу Жана Моне Європейський парламент зміцнює здатність політичних лідерів розвивати справжній міжпартійний діалог та досягати консенсусу, необхідного для створення демократичної парламентської культури та довіри. Діалог доповнює традиційні програми нарощування потенціалу та сприяє процесам інституційних реформ. Він також забезпечує платформу для лідерів політичних груп для пошуку консенсусу щодо національної пріоритетної політики.

до та під час розгляду законопроектів, а також використання інструментів, які блокують ухвалення законопроектів.^{154, 155}

Однак запроваджений у Регламенті ВРУ ліміт на правки поки що несильно вплинув на зменшення поправочного спау.

До проекту Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо окремих питань проходження військової служби, мобілізації та військового обліку №10449 було внесено 4195 правок, причому більшість правок були тотожними.¹⁵⁶

Під час зміни законодавства про ринок землі було внесено понад 7 тисяч правок.¹⁵⁷

Також варто привернути увагу до порушення народними депутатами регламентних вимог на етапі другого читання законопроекту, зокрема щодо поправок, які можуть вноситися лише до того тексту законопроекту (розділів, глав, статей, їхніх частин, пунктів, підпунктів, абзаців, речень), який прийнятий Парламентом за основу.¹⁵⁸

Показовим є внесення змін до Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» щодо виведення зі сфери дії цього Закону НПА, передбачених Угодою про асоціацію, Хартією про особливе партнерство, Декларації про її доповнення, інших міжнародних договорів України та НАТО та/або уповноваженими органами НАТО.

Ці зміни, за пропозицією народних депутатів, були внесені Законом України «Про матеріали і предмети, що призначені для контакту з харчовими продуктами»,¹⁵⁹ який не має прямого стосунку до питань управління регуляторною політикою та має набрати чинності лише через три роки з дати опублікування (тобто наприкінці 2025 року), за винятком змін щодо АРВ та розгляду ДРС, які набрали чинності негайно.

Зміни були внесені до закону лише в другому читанні, тобто пропозиція народних депутатів Урядом не розглядалася, а причиною було названо прискорення процедур транспонування *acquis*.¹⁶⁰

¹⁵⁴ За участю керівництва Верховної Ради України вдев'яте відбулася зустріч у форматі «Діалогу Жана Моне». Пресслужба Апарату Верховної Ради України. Опубліковано 13 листопада 2023 о 18:50.

¹⁵⁵ Висновки, прийняті під час дев'ятого Діалогу Жана Моне, с. Тур'я Пасіка, Закарпатська область, Україна, 10–12 листопада 2023 року.

¹⁵⁶ Ірина Фріз про «поправочний спам»: саме «слуги» внесли до законопроекту про мобілізацію левову частку правок.

¹⁵⁷ Олександр Корнієнко: Не у всіх країнах Європи є законодавча ініціатива окремих народних депутатів.

¹⁵⁸ Стаття 116 Регламенту ВРУ.

¹⁵⁹ Підпункт 2 пункту 4 Розділу VII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про матеріали і предмети, призначені для контакту з харчовими продуктами».

¹⁶⁰ Моніторинговий звіт SIGMA/OECD «Державне управління в Україні. Оцінювання на відповідність принципам державного управління. Грудень 2023 року». с. 65.

У другому читанні є **5 сценаріїв рішень** щодо законопроєкту:

- ① ухвалення законопроєкту в другому читанні та доручення головному комітету підготувати його до третього читання;
- ② відхилення законопроєкту;
- ③ ухвалення законопроєкту в другому читанні та в цілому;
- ④ ухвалення законопроєкту в другому читанні, за винятком окремих розділів, глав, статей, частин статей та направлення їх головному комітету на доопрацювання з наступним поданням законопроєкту на повторне друге читання;
- ⑤ повернення законопроєкту головному комітету на доопрацювання з наступним поданням на повторне друге читання.

До повторного другого читання законопроєкту пропозиції та поправки вносяться в 10-денний строк після дня попереднього другого читання і лише до тих статей і пунктів, які не були прийняті в другому читанні.

На повторне друге читання законопроєкт подається головним комітетом у вигляді порівняльної таблиці, у якій подаються лише пропозиції, поправки, внесені після другого читання до статей чи їх частин, що не були прийняті в другому читанні. Якщо на повторне друге читання подано лише окремі структурні частини законопроєкту, порівняльна таблиця готується лише щодо цих структурних частин. Повторне друге читання здійснюється за процедурою другого читання.

За **другим сценарієм** відбулося ухвалення в другому читанні законопроєкту № 8187.

Під час підготовки до другого читання до законопроєкту було подано 79 правок, із них орієнтовно 40 були відхилені. У порівняльній таблиці до другого читання не наводяться аргументи за і проти поданих правок. Лише зазначається результат їх опрацювання головним комітетом.

Законопроєкт № 8187 ухвалено ВРУ в другому читанні 29 червня 2023 року (Закон № 3194-IX). Від дати подання Урядом законопроєкту на розгляд ВРУ (07.11.2022) до ухвалення Парламентом закону минуло 9 місяців.

Схема розгляду законопроєктів у другому читанні наведена нижче.

Розгляд законопроекту в другому читанні

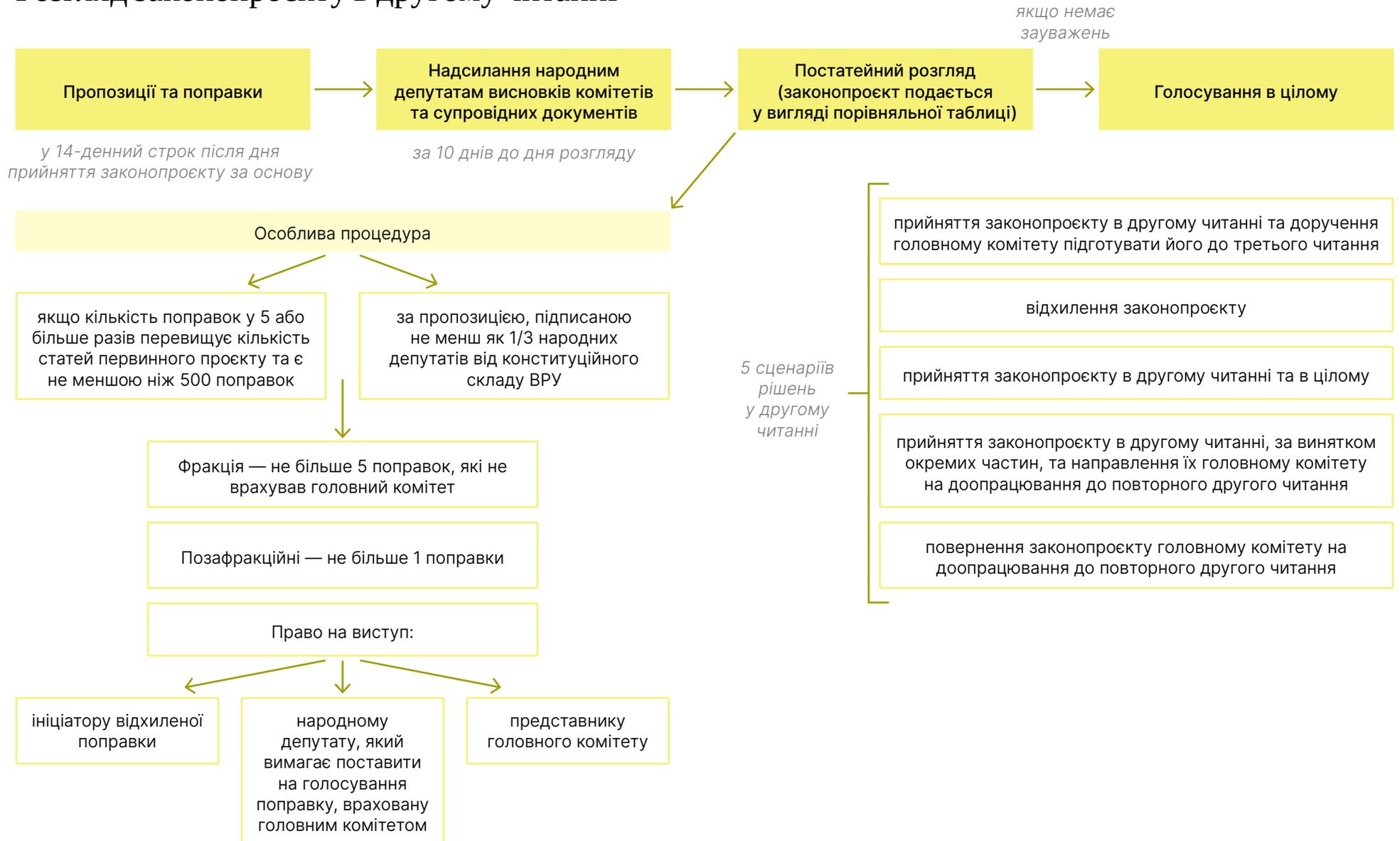


Схема 7

5.3. Третє читання

На етапі третього читання відбувається *ухвалення законопроєкту, який потребує доопрацювання та узгодження всіх сторін, у цілому*.¹⁶¹ До законопроєктів, які готуються до третього читання, поправки вносять у 5-денний строк після його попереднього розгляду і прийняття в другому читанні. У третьому читанні розглядаються і ухвалюються рішення щодо поправок (внесення виправлень, уточнень, усунення суперечностей у тексті законопроєкту), поданих після ухвалення законопроєкту в другому читанні, але без зміни його змісту. Законопроєкт, підготовлений до 3-го читання, разом із висновками головного комітету та іншими супровідними документами подається народним депутатам не пізніше як за 5 днів до дня його розгляду. Порівняльна таблиця, яка подається головним комітетом, містить остаточну редакцію законопроєкту.

Розгляд законопроєкту в третьому читанні передбачає голосування:

- ▶ щодо статей законопроєкту, які зазнали змін після прийняття їх у другому читанні;
- ▶ щодо проєкту постанови, яку внесли народні депутати-члени головного комітету про схвалення підготовленого Урядом плану заходів щодо введення в дію закону після ухвалення законопроєкту;
- ▶ за законопроєкт у цілому.

У третьому читанні є **4 сценарії рішень** щодо законопроєкту:

- ① ухвалення закону в цілому та направлення його на підпис Президенту;
- ② схвалення тексту законопроєкту в цілому та винесення його на всеукраїнський референдум;
- ③ перенесення голосування щодо законопроєкту в цілому у зв'язку з ухваленням рішення про перенесення розгляду законопроєкту або до подання Кабінетом Міністрів проєктів актів, ухвалення яких передбачено в цьому законопроєкті;
- ④ відхилення законопроєкту.

Якщо не прийнято жодного із зазначених рішень, законопроєкт вважається відхиленим.

За рішенням ВРУ допускається остаточне ухвалення законопроєкту після першого чи другого читання за умови, що законопроєкт містить не більше 100 статей, пунктів, доопрацьований та щодо його змісту відсутні зауваження від народних депутатів або інших суб'єктів, експертів.

Аналіз практики ухвалення ВРУ IX скликання законів вказує на те, що більшість законів усе ж ухвалюються в другому читанні.

¹⁶¹ [Стаття 125 Регламенту ВРУ](#).

Таблиця 13

Кількість законів за читаннями, ухвалених ВРУ IX скликання

Ухвалено в цілому	9 сесія	10 сесія	11 сесія	12 сесія
У першому читанні	82 (42%)	23 (36%)	50 (35%)	33 (31%)
У другому читанні	115 (58%)	41 (64%)	87 (65%)	75 (69%)
У третьому читанні	0	0	0	0%
Усього	197	64	137	108

Джерела: [Моніторинг роботи Верховної Ради. 9 сесія IX скликання](#);
[Моніторинговий звіт роботи Верховної Ради. 10 сесія IX скликання](#);
[Моніторинг роботи Верховної Ради. 11 сесія IX скликання](#);
[Проходження законопроектів у роботі Верховної Ради IX скликання за 12 сесію.](#)

Ця інформація свідчить про те, що більшість законів ухвалюється все ж таки в другому читанні. Тренд щодо незастосування третього читання протягом роботи Парламенту IX скликання не змінився— жоден законопроект не пройшов три читання.

Схема розгляду законопроектів у третьому читанні наведена нижче.

Розгляд законопроекту в третьому читанні

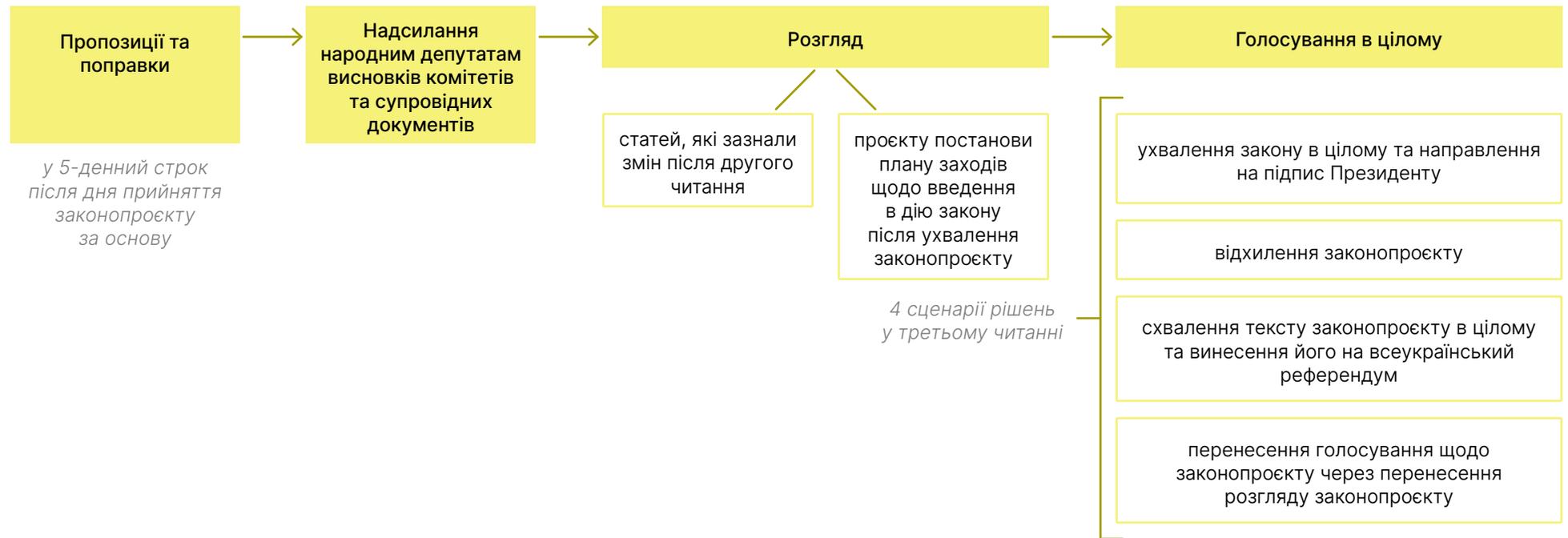


Схема 8

Розділ IV

Підписання закону та доведення його до відома населення (промульгація)

1. Підписання закону

1.1. Парламентська процедура підписання закону

Оригінал ухваленого ВРУ закону в електронному вигляді протягом 10-денного строку візується керівником головного комітету та опрацьовується в ГЮУ. Висновок остаточної юридичної експертизи вноситься в автоматизовану систему. Виготовляється оригінал закону в паперовій формі, який подається на підпис Голові ВРУ разом із копією висновку остаточної юридичної експертизи.

У підготовленому на підпис оригіналі тексту закону можуть виявитися редакційні неточності або явні неузгодженості між його положеннями. У такому разі Голова ВРУ може внести на розгляд Парламенту пропозиції щодо усунення таких неточностей чи неузгодженостей.

ВРУ розглядає ухвалений закон без попереднього включення його до порядку денного пленарного засідання в день внесення його Головою ВРУ за умови попереднього отримання народними депутатами документів, необхідних для розгляду питання та ухвалення рішення— пропозицій Голови ВРУ, у яких і відображаються редакційні неточності та неузгодженості, і формулюються уточнення, які мають бути внесені до закону.

Під час розгляду пропозицій щодо усунення неузгодженостей чи неточностей головує на пленарному засіданні доповідає суть питання. Обговорення та голосування кожної із внесених Головою ВРУ пропозицій відбувається в порядку голосування пропозицій і поправок.¹⁶² Загальне обговорення питання не проводиться.

Після завершення розгляду пропозицій Голови ВРУ нове голосування щодо ухвалення закону в цілому не проводиться. Відповідно є **2 сценарії**:

- 1 прийняття ВРУ хоча б однієї з пропозицій— тоді головний комітет за участю юридичного та редакційного підрозділів Апарату ВРУ протягом трьох днів готує і подає на підпис уточнений текст закону;

¹⁶² Порядок голосування пропозицій і поправок визначений у статті 45 Регламенту ВРУ.

- ② відхилення всіх пропозицій Голови ВРУ — тоді він зобов'язаний у той же день підписати раніше поданий йому для підпису текст закону.

В ідеальному варіанті Голова ВРУ підписує оригінал закону *не раніше двох і не пізніше п'яти днів із дня його подання*. У межах таких строків Голова ВРУ підписав закони № 3127-ІХ (законопроект № 9281), № 3194-ІХ (законопроект № 8187), № 3943-ІХ (законопроект № 11507).

Підписаний закон він невідкладно направляє Президенту України.

Деякі акти Президента потребують затвердження Парламентом. Це, зокрема, стосується указів про введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні або в окремих її місцевостях, про загальну або часткову мобілізацію, про оголошення окремих місцевостей зонами надзвичайної екологічної ситуації. Такі акти мають бути затверджені Парламентом протягом двох днів із моменту звернення Президента.¹⁶³

Закон України від 24 лютого 2022 року № 2102-ІХ про затвердження Указу Президента України від 24 лютого 2022 року № 64 «Про введення воєнного стану в Україні» був затверджений Парламентом у той же день,¹⁶⁴ що цілком логічно.

Однак, як і в разі підготовки до такого типу законопроектів супровідних документів та процедур розгляду, Регламент ВРУ не робить винятків і щодо вимоги підписання таких законів Головою ВРУ — не раніше двох і не пізніше п'яти днів із дня його подання.

Конституція України не робить винятків щодо підписання таких законів Президентом України. Отже, Президент має підписати закон про затвердження його ж указу.

1.2. Підписання законів Президентом та право вето

Статтю 94 Конституції України Президенту відводиться **15 днів** для підписання закону, протягом яких він має **або підписати його** та офіційно оприлюднити, **або повернути його** зі своїми вмотивованими і сформульованими пропозиціями до Парламенту. Якщо Президент протягом встановленого строку не повернув закон для повторного розгляду, закон вважається схваленим Президентом і має бути підписаний та офіційно оприлюднений.¹⁶⁵ Строки підписання та офіційного оприлюднення Президентом законів України *починаються з наступного дня після отримання законів Президентом, а якщо їх завершення припадає на вихідний або святковий день, то днем закінчення цих строків є наступний робочий день.*¹⁶⁶

Право вето (заборона запроваджувати закон, з яким президент не згоден) є конституційно-правовою формою участі президента в законодавчому процесі, одним із найважливіших засобів впливу на результати законодавчої діяльності ВРУ і слугує засобом контролю в системі стримувань і противаг, що забезпечує реалізацію демократичних принципів верховенства права та дотримання прав і свобод людини і громадянина в законодавчій діяльності Парламенту.¹⁶⁷

¹⁶³ Пункт 31 частини першої статті 85 Конституції України.

¹⁶⁴ Проект Закону України № 7111 від 24.02.2022.

¹⁶⁵ Стаття 94 Конституції України.

¹⁶⁶ Абзац другий пункту 3 мотивувальної частини Рішення КСУ від 07.07.1998 № 11-рп/98.

¹⁶⁷ Абзац другий пункту 4 Рішення КСУ від 11.03.2003 N 6-рп/2003.

Водночас сучасний стан конституційно-правового регулювання вето президента характеризується наявністю деяких недоліків та прогалин, що тягне за собою зниження ефективності застосування президентом права вето і в результаті—ухвалення не завжди якісних та конституційних законів або зловживання Президентом цим правом, безпідставного уповільнення законотворчого процесу.¹⁶⁸ Докладніше про проблеми права вето—у додатку 3.

Процедурними наслідками застосування Президентом права вето є скасування результатів голосування за закон в цілому та відкриття процедури його повторного розгляду у ВРУ.

Такий закон після його підготовки в головному комітеті розглядається позачергово на пленарному засіданні ВРУ не пізніше як через 30 днів після його повернення з пропозиціями Президента, якщо Парламентом не ухвалено іншого рішення.

Підготовка розгляду пропозицій Президента передбачає опрацювання в головному комітеті та інших комітетах пропозицій Президента до поверненого ним закону:

- ▶ головний комітет вивчає обґрунтованість кожної окремої пропозиції та ухвалює висновок щодо доцільності її прийняття чи відхилення;
- ▶ інші комітети також із власної ініціативи або за зверненням головного комітету можуть розглянути пропозиції Президента на своїх засіданнях та не пізніше 10-денного строку з дня надходження звернення надіслати свої висновки до головного комітету.

Пропозиції Президента можуть бути направлені Головою ВРУ у відповідні структурні підрозділи Апарату ВРУ для надання висновку. Висновки, підготовлені за результатами такої експертизи, направляються Голові ВРУ, головному комітету та надаються народним депутатам.

Пропозиції Президента разом із висновками головного комітету, порівняльною таблицею та іншими супровідними документами надаються народним депутатам не пізніше як за 3 дні до розгляду питання на пленарному засіданні ВРУ. Якщо пропозиції Президента зводяться до вимоги відхилити ухвалений закон, порівняльна таблиця не подається.

Повторний розгляд закону ВРУ має 3 сценарії рішень:

- ① прийняття всіх пропозицій Президента й голосування за закон більшістю народних депутатів—тоді закон вважається *ухваленим у цілому* або в разі, коли пропозиція Президента стосується відхилення закону в цілому,—*відхиленим*;
- ② *повне відхилення пропозицій* Президента та *ухвалення закону в цілому* не менш як двома третинами голосів народних депутатів (*долання вето*);
- ③ *часткове прийняття пропозицій* Президента під час розгляду та голосування за закон не менш як двома третинами голосів народних депутатів—закон вважається *ухваленим із подоланням вето*.

За рішенням ВРУ не ухвалений після повторного розгляду закон може бути направлений на доопрацювання до головного комітету. Головний комітет не пізніше як у 30-денний строк після дня розгляду ВРУ цього закону зобов'язаний повторно внести його на розгляд на пленарне засідання ВРУ. Після доопрацювання в головному комітеті на пленарному засіданні Парламенту під час наступного повторного розгляду закон може не дістати необхідної кількості голосів народних депутатів для його підтримки, тоді він вважається відхиленим.

¹⁶⁸ Багряк А. С. Конституційні засади права вето Президента України. Автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук. с. 1.

Закон, ухвалений під час повторного розгляду ВРУ не менш як двома третинами від її конституційного складу, Президент зобов'язаний підписати та офіційно оприлюднити протягом 10 днів. Якщо Президент не підписав такий закон, він невідкладно офіційно оприлюднюється Головою ВРУ й опубліковується за його підписом.¹⁶⁹

Якщо пропозиції Президента до закону в пропонованій ним редакції враховані повністю, повторного ухвалення закону не менш як двома третинами від конституційного складу ВРУ не вимагається.¹⁷⁰

1.3. Проблеми, що виникають під час підписання законів

Однією з проблем під час підписання законів є порушення Президентом строків підписання ухвалених Парламентом законів або повернення закону до Парламенту для повторного розгляду.

Президент вчасно (без порушення 15-денного строку) застосував право вето та надав пропозиції:

Протягом 9 сесії—до двох законів, один із яких ВРУ зняла з розгляду, а щодо другого не ухвалила жодного рішення. Обидва законопроекти були ініційовані депутатами фракції «Слуга народу», тому схоже, що в цих двох випадках позиції депутатів президентської фракції та Президента не були погоджені або ці законопроекти були технічно недосконалыми.¹⁷¹

Протягом 10 сесії—до двох законів, один із яких було повторно ухвалено з пропозиціями Президента.

Протягом 11 сесії—до трьох законів. ВРУ повторно ухвалила рішення з пропозиціями Президента щодо всіх трьох. Два законопроекти були розглянуті в передбачений 30-денний строк, а один—із порушенням цього строку. Один із цих законопроектів повторно отримав вето з пропозиціями.

¹⁶⁹ Стаття 94 Конституції України.

¹⁷⁰ П. 4 резолютивної частини Рішення КСУ від 07.07.1998 №11-рп/98.

¹⁷¹ Моніторинг роботи Верховної Ради. 9 сесія ІХ скликання.

Таблиця 14

Порушення підписання законів протягом 9–12 сесій ВРУ IX скликання

Вид порушення від загальної кількості ухвалених законів	9 сесія	10 сесія	11 сесія	12 сесія
Усього ухвалено законів	197 (100%)	64 (100%)	137 (100%)	108 (100%)
Не підписані Президентом у визначений Конституцією України строк	61 (31%)	22 (34%)	54 (39%)	38 (35%)
Не підписані Президентом, не ветовані, не дістали пропозицій	9 (5%)	5 (8%)	7 (5%)	9 (8%)
Не підписано Головою ВРУ	1 (1%)	—	1 (1%)	—
Усього порушень	71 (36%)	27 (42%)	62 (45%)	47 (43%)

Джерела: Моніторинг роботи Верховної Ради. 9 сесія IX скликання;
 Моніторинг роботи Верховної Ради. 10 сесія IX скликання;
 Моніторинг роботи Верховної Ради. 11 сесія IX скликання;
 Порушення Регламенту в роботі Верховної Ради IX скликання за 12 сесію.

Зазначена інформація демонструє сумну статистику.

Одним з чинників, що можуть затримати підписання законів, є ухвалення Президентом рішення щодо проведення урядової експертизи ухваленого закону, який надійшов йому на підпис. У такому разі Уряд організовує проведення експертизи закону та подає йому свої пропозиції не пізніше ніж протягом **7 днів**.

Попри свою очевидну користь, урядова експертиза закону, що надійшов на підпис Президентіві, нині врегульована тільки на рівні Регламенту КМУ й не передбачена Конституцією і законами України. Отже, урядова експертиза має вкластися в строк, відведений Президентіві для ухвалення рішення щодо підписання закону або застосування права вето, з тим, щоб ОПУ залишилося достатньо часу для проведення власної експертизи з урахуванням пропозицій Уряду та формулювання позиції щодо закону.

У Регламенті КМУ для експертизи закону встановлений **жорсткий таймінг**:

- ▶ не більше ніж через **3 години** з моменту надходження СКМУ надсилає копії закону міністерствам із визначенням відповідального органу за узагальнення пропозицій;
- ▶ не пізніше ніж протягом **48 годин** із моменту надходження (якщо інший строк не визначено в супровідному листі СКМУ) копій закону міністерства готують пропозиції щодо підписання закону або вмотивовані та обґрунтовані пропозиції щодо застосування Президентом права вето та надсилають разом із завізованою копією закону відповідальному органу;
- ▶ не пізніше ніж за **48 годин** до закінчення семиденного строку (якщо інший строк не визначено в супровідному листі СКМУ) відповідальний орган подає Уряду узагальнені зауваження та пропозиції із чітко сформульованою позицією щодо підписання Президентом закону або доцільності застосування права вето;
- ▶ подані відповідальним органом зауваження та пропозиції до закону **невідкладно** опрацьовує СКМУ, міністр Кабінету Міністрів доповідає Прем'єр-міністру, за результатами

розгляду Прем'єр-міністром позиція КМУ доводиться до Офісу Президента. СКМУ у разі потреби подає Офісу Президента додаткові матеріали та роз'яснення щодо зауважень і пропозицій Уряду до закону України, внесених Урядом.

Саме формулювання строків для міністерств, які беруть участь в експертизі закону перед підписанням Президента, передбачає, що строки можуть суттєво скоротитися, наприклад, з урахуванням дня тижня і часу надходження копії закону до СКМУ та до ЦОБВ (наприклад, у п'ятницю наприкінці робочого дня).

На спроможність відповідального органу в установленний строк подати на розгляд Уряду узагальнені пропозиції додатково впливають:

- › обсяг і складність закону;
- › кількість задіяних в експертизі міністерств та їхня позиція щодо ухваленого закону;
- › затримки в бюрократичних процедурах внутрішнього погодження і підписання документів;
- › потреба узгодження позицій та підготовки мотивованого відхилення пропозицій іншого міністерства щодо застосування права вето;
- › обґрунтування власних зауважень і пропозицій щодо закону тощо.

Будь-яка комбінація вищенаведених факторів тягне порушення строків надання узагальненого висновку Уряду та відповідно порушує строк підписання Президентом закону або повернення його до Парламенту.

Отже, рішення Президента щодо направлення закону до Уряду на проведення експертизи перед його підписанням Главою держави, а також подальша обробка позиції Уряду в Офісі Президента може затягнути строк підписання закону або його повернення із пропозиціями Президента до Парламенту.

Це свідчить про те, що визначений у Конституції України строк у 15 календарних днів є критично малим для проведення урядової експертизи. Він не розрахований на великі за обсягом і складні закони, час на їх вивчення та підготовку позиції (за потреби — зауважень і пропозицій), бюрократичну машину, яка передбачає проходження документом кількох керівних ланок до визначення безпосереднього виконавця, а потім — у зворотному порядку погодження підготовленої позиції щодо закону перед підписанням офіційної позиції.

Факторами, які затримують підготовку пропозицій Уряду щодо застосування Президентом права вето, є:

- › відсутність якісної комунікації між Парламентом і Урядом ще на етапі розроблення та розгляду депутатського законопроєкту, внесення поправок на етапі підготовки до другого читання, зокрема в контексті оцінювання можливостей Уряду забезпечити реалізацію ухваленого закону;
- › неузгодженість позицій між міністерствами щодо урядових законопроєктів на етапі погодження перед внесенням на розгляд Уряду. На етапі експертизи перед підписом Президента невраховані зауваження певного міністерства (міністерств) можуть затягнути підготовку таким міністерством позиції щодо застосування права вето, яку відповідальний орган має або врахувати, або обґрунтувати недоцільність застосування права вето.

Крім того, критично важливою для виконання процедур у встановлені строки є якісна координація між Офісом Президента та Урядом.

З 4 урядових законопроектів, які розглядаються в цьому дослідженні, Парламентом було ухвалено 3 закони, які відповідно до вимог Конституції України та Регламенту ВРУ були направлені на підпис Президентів України. Однак результати їх розгляду Президентом мають **3 сценарії**:

- 1 підписання з порушенням строку, визначеного Конституцією України — Закон України № 3127-IX від 30.05.2023 «Про внесення змін до Закону України “Про військовий обов’язок і військову службу”» (законопроект № 9281) було направлено на підпис Президентів 05.06.2023, а підписав його Президент через 10 місяців 02.04.2024, попри те, що за словами представника Президента в Парламенті, народного депутата Федора Веніславського, усе було прораховано;

«... ми це все прорахували і прийшли до висновку, що це застаріла радянська калька, з іншого боку, формуються і нові резервні бригади, тому треба мати можливість залучати до військової служби за мобілізацією тих людей, які здатні служити, які вже мають певний життєвий досвід і вони вже більш ефективно можуть бути навчені військовій справі і служити в Збройних Силах чи інших формуваннях сектору безпеки і оборони».¹⁷²

Отже, причини підписання цього Закону з такою затримкою залишилися за лаштунками.

- 2 «приховане» вето — Закон України № 3194-IX від 29.06.2023 «Про внесення змін до Закону України “Про оборону України” щодо управління ресурсами у сфері оборони» (законопроект № 8187) опинився з-поміж тих, які Президент не підписав і не повернув. Цей закон було направлено на підпис Президентів 04.07.2023 — і від того часу минуло вже два роки;
- 3 підписання в строк, передбачений Конституцією України — Закон України № 3943-IX від 03.09.2024 «Про внесення змін до статті 3 Закону України “Про Збройні Сили України”» (законопроект № 11507) підписано Президентом майже одразу: 10.09.2024 Закон було направлено на підпис і вже 16.09.2024 повернуто з підписом Президента.

Приклад цих законів свідчить, що ухвалення Парламентом законів не гарантує їх підписання Президентом. Крім свого конституційного повноваження щодо застосування права вето, Президент може застосовувати інший прихований спосіб блокування законів — відкладення рішення на невизначений строк. Ця практика не нова, і деякі науковці пропонують встановити форми відповідальності Президента за неналежне виконання своїх обов’язків. Водночас механізми конституційно-правової відповідальності Президента є малоефективними, а в Україні — просто відсутні.¹⁷³ Тим часом через незгоду із законом або з інших мотивів на етапі підпису закону Президентом блокуються важливі для обороноздатності держави рішення.

2. Промульгація закону

Чинність закону — це юридична передумова дії закону, яка означає наявність у закону юридичної сили. Чинність закону надає йому нормативної обов’язковості в системі законодавства,

¹⁷² Володимир Зеленський підписав закон про зниження призовного віку з 27 до 25 років. *Судово-юридична газета*. 2 квітня 2024 рік.

¹⁷³ Анастасія Іванова. *Дослідження щодо інституту вето. Права людей в Україні*: Інформаційний портал Харківської правозахисної групи.

юридичної властивості підпорядковувати дію відповідних нормативно-правових актів нижчого рівня та індивідуальних правових актів.

Чинність закону безпосередньо не тягне за собою виникнення, зміни чи припинення прав та обов'язків суб'єктів правовідносин, передбачених законом. Права та обов'язки безпосередньо пов'язуються з дією закону, початок якої може збігатися з моментом набрання законом чинності, а може бути віддалений у часі. Наприклад, закон може набирати чинності з дня його офіційного опублікування і вводитися в дію з точно визначеної календарної дати, а окремі його положення — значно пізніше цієї дати.

У правничій літературі поняття «введення закону в дію» визначено як «завершальну стадію законодавчого процесу, що визначає порядок й умови набрання чинності законом, порядку й умов його впровадження в систему законодавства, а також порядку й умов застосування закону в цілому чи окремих його положень».

Уведення закону в дію пов'язане з організаційними, кадровими, інформаційними, фінансовими, матеріально-технічними та юридико-технічними заходами, без яких він не може належно діяти. Такі заходи і є умовами введення закону в дію, що в широкому розумінні містить також і практичне здійснення цих заходів. Визначення умов введення закону в дію здійснюється в самому законі одночасно з його ухваленням.

Уведення закону в дію потребує насамперед точного й чіткого визначення моменту набрання законом чинності, тобто набуття ним обов'язкового характеру в системі законодавства, що є необхідною юридичною передумовою дії закону. Однак якщо набрання законом чинності є одномоментним актом, тобто закон стає чинним одночасно загалом, то в дію він може бути введений і одразу в повному обсязі, і частинами.¹⁷⁴

Для законів та інших НПА офіційне опублікування (оприлюднення) встановлене як обставина (умова, підстава), з якою пов'язується загальний порядок набрання ними чинності.

Конституцією України кожному гарантується право знати свої права та обов'язки. Закони та інші нормативно-правові акти, що визначають права та обов'язки громадян, мають бути доведені до відома населення в порядку, встановленому законом. Закони та інші нормативно-правові акти, що визначають права і обов'язки громадян, не доведені до відома населення в порядку, встановленому законом, є нечинними.¹⁷⁵

Президент офіційно оприлюднює закон України після підписання через розміщення тексту закону на офіційному вебсайті Президента. Підписані Президентом закони публікуються в газеті «Голос України» та у «Відомостях Верховної Ради України», а також розміщуються на офіційному вебсайті ВРУ. Публікація законів та інших актів ВРУ в цих офіційних друкованих виданнях є **офіційним оприлюдненням**.

Закон включається до Єдиного державного реєстру¹⁷⁶ нормативних актів, де вказується наданий йому реєстраційний код.

Підписаний Президентом оригінал закону зберігається в Апараті ВРУ, який забезпечує ведення бази даних нормативно-правової інформації «Законодавство України», яка містить також

¹⁷⁴ Уведення закону України в дію: проблема правового регулювання. Віче. Лютий 2009. № 4.

¹⁷⁵ Стаття 57 Конституції України.

¹⁷⁶ Єдиний державний реєстр нормативно-правових актів запроваджується згідно із Законом України «Про правотворчу діяльність», який набирає чинності з дня, наступного за днем його опублікування, та вводитьися в дію через один рік з дня припинення або скасування воєнного стану в Україні.

еталонні електронні тексти¹⁷⁷ оригіналів ухвалених ВРУ актів. Доступ до такої бази даних на офіційному вебсайті ВРУ є вільним та безоплатним.

Пов'язаним із вето питанням промульгації законів частково присвячені рішення КСУ, у яких розтлумачено таке. Якщо за результатами розгляду повернутого закону з пропозиціями Президента ВРУ *повторно ухвалила закон, то саме він має бути офіційно оприлюднений та опублікований. Тому в такому законі має вказуватися дата його повторного прийняття.*^{178, 179}

Умови набрання чинності законами закріплено Конституцією України—закон набирає чинності через 10 днів із дня його офіційного оприлюднення, якщо інше не передбачено самим законом, але не раніше дня його опублікування.¹⁸⁰ Головною метою цієї конституційної норми є недопущення набрання законом чинності до моменту його офіційного оприлюднення, чим забезпечується реалізація конституційних положень, відповідно до яких закони не мають зворотної дії в часі, крім випадків, коли вони пом'якшують або скасовують відповідальність осіб; ніхто не може відповідати за діяння, які на час їх вчинення не визнавалися законом як правопорушення (стаття 58 Конституції України).¹⁸¹

Згідно із Законом України «Про правотворчу діяльність» дія нормативно-правового акта починається з моменту набрання ним чинності, якщо інше не передбачено законом, і закінчується моментом припинення його дії.

Моментом набрання чинності нормативно-правовим актом є **0 годин дня, наступного за днем його опублікування** в порядку, встановленому законом, якщо:

- ① інше не визначено Конституцією України та (або) законом;
- ② більш пізній строк (термін) не встановлено самим нормативно-правовим актом.

Якщо момент набрання чинності нормативно-правовим актом визначено конкретним строком (терміном), такий нормативно-правовий акт вважається чинним із 0 годин настання відповідного визначеного в ньому дня або події.¹⁸²

Закон України «Про правотворчу діяльність» визначає дію НПА в часі як його реалізацію щодо суспільних відносин, що виникли після набрання ним чинності або до набрання ним чинності й тривали станом на дату набрання актом чинності. Дія НПА поширюється на суспільні відносини, що виникли (тривають) після набрання ним чинності, якщо інше не передбачено Конституцією України чи законом.

Дія НПА починається з моменту набрання ним чинності, якщо інше не передбачено законом, і закінчується моментом припинення його дії.¹⁸³

¹⁷⁷ Еталонним електронним текстом вважається текст акта, ухваленого ВРУ, що зберігається у формі комп'ютерного файла, цілісність якого забезпечується за допомогою спеціальних засобів захисту інформації.

¹⁷⁸ Абзац четвертий пункту 3 мотивувальної частини Рішення КСУ від 14.07.2009 №18-рп/2009.

¹⁷⁹ Рішення КСУ від 07.07.1998 №11-рп/98 у справі щодо порядку голосування та повторного розгляду законів ВРУ.

¹⁸⁰ Частина п'ята статті 94 Конституції України.

¹⁸¹ Абзац четвертий підпункту 3.1 пункту 3 мотивувальної частини Рішення КСУ від 6 жовтня 2010 року №21-рп/2010.

¹⁸² Стаття 49 Закону України «Про правотворчу діяльність».

¹⁸³ Стаття 57 Закону України «Про правотворчу діяльність».

У зв'язку із цим треба вважати, що чинність як юридична передумова дії закону лише зобов'язує відповідні державні органи та інші суб'єкти здійснити заходи, необхідні для забезпечення належної дії закону, починаючи з визначеного в ньому моменту: узгоджувати із законом, що набрав чинності, інші закони та підзаконні НПА, довести зміст цього закону до його виконавців, ухвалити певні підзаконні акти, провести навчання з питань застосування його органами виконавчої влади, судами тощо. Без чинності закону такі дії не мали б юридичних підстав.¹⁸⁴

Схема підписання та промульгації ухваленого закону наведена нижче.

¹⁸⁴ Уведення закону України в дію: проблема правового регулювання. Віче. Лютий 2009. № 4.

Підписання та промульгація ухваленого закону

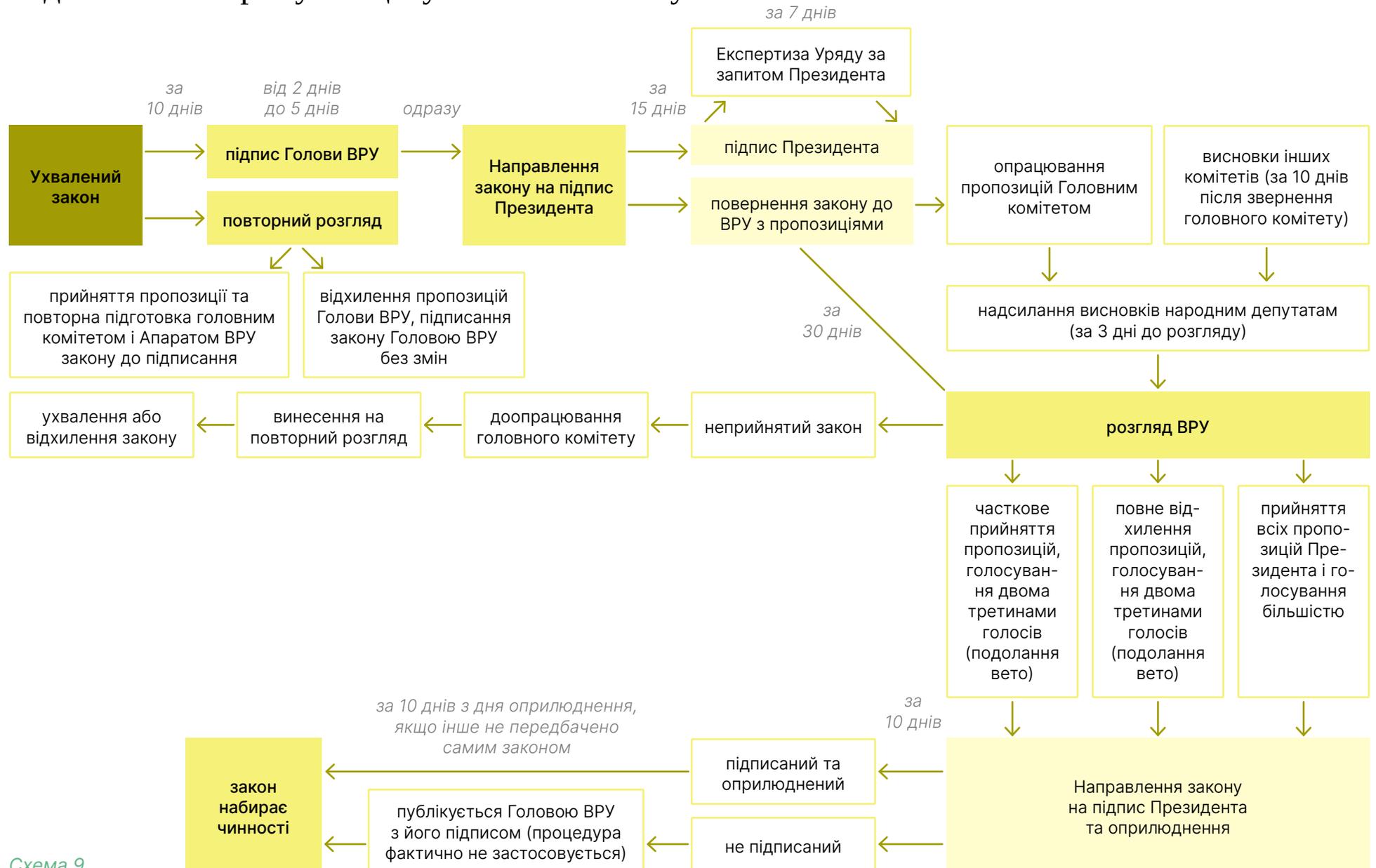


Схема 9

Розділ V

Контроль, моніторинг та оцінювання ухвалених законів

1. Загальне поняття про контроль, моніторинг та оцінювання

Виконання законів в Україні оцінюється переважно за тим, чи вчасно ухвалений необхідний нормативно-правовий акт. Своєю чергою, причини успіху одних та провалу інших законів або програм аналізуються недостатньо. Тому буває складно оцінити правильність визначення цілей державної політики, що змінилося в житті суспільства або його частини внаслідок дії влади та чи вдалося досягти очікуваного результату.

У більшості європейських країн для пошуку відповідей на ці питання використовується інструмент оцінювання та моніторингу, у деяких країнах — аудит. В Україні домінує контроль, покликаний забезпечити досягнення цілей державної політики за допомогою адміністративного впливу. Оцінювання та моніторинг здійснюються під час відстеження результативності регуляторних актів, підготовки та реалізації політичних пропозицій, прогнозів економічного й соціального розвитку України, державних цільових програм, державного бюджету.

У літературі поширеною є точка зору, що контроль це — кульмінаційний пункт управлінського циклу. Однак функція контролю присутня на будь-якій стадії організації державного управління (наприклад, під час підготовки управлінського рішення, поточної перевірки його реалізації та ін.). Англійці навіть увели термін «*контролінг*» (англ. *controlling*) — систематичний контроль, відслідковування ходу виконання поставлених завдань з одночасною корекцією роботи.

Контроль можна визначити як одну з форм організаційно-управлінських відносин — сукупність дій зі спостереження за функціонуванням відповідного об'єкта контролю.¹⁸⁵

У Словнику-довіднику термінів «Державне управління» контроль у сфері державного управління визначається як важлива функція державної влади та управління, яка дає змогу не тільки виявити, а й запобігти помилкам і недолікам у діях суб'єктів державного управління, шукати нові резерви та можливості. Такий контроль передбачає всебічне та постійне відстежування й коригування різних заходів державного управління, зокрема розроблення та здійснення державної політики, виконання державних цільових програм, реалізації нормативно-правових актів. Ці заходи включають контроль як за ухваленням рішень, так і за їх виконанням.¹⁸⁶

¹⁸⁵ Гаращук В. М. Доктрина контролю та нагляду в управлінні. с. 206–207.

¹⁸⁶ Енциклопедичний словник з державного управління. с. 339–340.

У процедурі контролю прийнято виокремлювати три основних етапи: встановлення стандартів (цілей, що мають вимір), зіставлення з ними реальних результатів, а також вжиття необхідних коригуючих заходів із метою попередження або зменшення відхилення від поставлених цілей.

За сучасною концепцією контроль у сфері державного управління має здійснюватися, починаючи з планування й до досягнення поставлених цілей. Це надає можливість своєчасно запобігти суттєвому відхиленню від очікуваних результатів.

Виокремлюють три види контролю:

- ▶ попередній (на стадії формування планів, програм, нормативно-правових актів);
- ▶ поточний (у процесі реалізації планів, програм, нормативно-правових актів);
- ▶ підсумковий (за результатами виконання планів, програм, нормативно-правових актів).

В основу контролю у сфері державного управління покладено принцип зворотного зв'язку, за допомогою якого через аналіз ситуації до та після реалізації певного плану, програми, нормативно-правового акта можна скоригувати останні з метою досягнення визначених цілей. Іншою модифікацією такого контролю є принцип контролю за критичними точками, тобто за фактами, що є критичними для оцінювання ступеня виконання планів.

Контроль у сфері державного управління взагалі виправданий лише тоді, коли процес державного управління в певній сфері чітко сплановано й відхилення від плану піддаються коригуванню.¹⁸⁷

Моніторинг (від англ. monitoring — відстеження) — це постійне спостереження за будь-яким процесом із метою виявлення його відповідності очікуваному результату. Основними характеристиками моніторингу є системність, динамічність та націленість на прогноз.¹⁸⁸

Моніторинг, який здійснюється протягом усього процесу реалізації державної політики, програми, проєкту, акумулює необхідну інформацію для оцінювання та контролю.¹⁸⁹

Оцінювання (англ. evaluation) — систематичний процес порівняння діяльності та/чи результатів виконання програми або політики із цілями, завданнями, комплексом явних або неявно виражених стандартів із метою внесення необхідних адміністративних чи політичних змін. У системі органів публічної влади оцінювання є аналітичною діяльністю, спрямованою на збір, аналіз, тлумачення та передавання інформації про економічність, ефективність, результативність політики, програм, проєктів, які здійснюються з метою поліпшення соціальних умов. Оцінювання має бути систематичним та об'єктивним, оскільки спрямоване на заплановані, поточні або завершені управлінські впливи і стосується процесу визначення цінності або значущості діяльності, політики чи програми.¹⁹⁰

¹⁸⁷ [Енциклопедичний словник з державного управління](#), с. 339–340.

¹⁸⁸ Там само, с. 454.

¹⁸⁹ Там само, с. 454.

¹⁹⁰ Там само, с. 504.

Таблиця 15

Основні характеристики процесів контролю, моніторингу та оцінювання

Показники	Контроль	Моніторинг	Оцінювання
Об'єкт	Стан виконання закону.	Заходи, дії, засоби, операції, поточна діяльність у рамках реалізації закону; результати (outputs).	Результати, наслідки, вплив, ефективність та результативність закону.
Завдання	Зіставлення фактичного стану зі станом, що вимагається; виявлення недоліків у діях суб'єктів державного управління.	«Зняття показників» стану реалізації закону, виявлення розбіжностей із планованими результатами.	З'ясування, чи забезпечує закон очікуваний вплив.
Зміст процесу	Періодичний аналіз за критичними точками (фактами, що мають критичне значення для реалізації закону).	Постійний збір інформації за наперед визначеним переліком показників.	Епізодичний аналіз досягнень.

Джерело: узагальнено на основі: Кравчук І. Порівняння понять: «контроль», «оцінювання», «моніторинг» та «адміністративний аудит». Вісник Національної академії державного управління при Президентіві України. 2009. №2. С. 19–25.

Усі ці інструменти можуть і мають використовуватися паралельно та функціонально доповнювати один одного.

2. Урядовий контроль та моніторинг

Діяльність КМУ спрямовується на забезпечення інтересів Українського народу через виконання Конституції та законів України, актів Президента України, а також Програми діяльності Уряду, схваленої ВРУ. КМУ здійснює постійний контроль за виконанням органами виконавчої влади Конституції України та інших актів законодавства України, вживає заходів щодо усунення недоліків у роботі зазначених органів.¹⁹¹

Регламентом КМУ передбачена система контролю і моніторингу, а також інформування Уряду. Зокрема, СКМУ здійснює:

- ▶ контроль за своєчасним поданням органами виконавчої влади проєктів законів, інших актів та документів для підготовки їх до розгляду КМУ та урядовими комітетами;
- ▶ моніторинг виконання органами виконавчої влади актів КМУ та доручень Прем'єр-міністра в частині дотримання строків, визначених для їх виконання;
- ▶ моніторинг дотримання органами виконавчої влади вимог, встановлених цим Регламентом.

Органи виконавчої влади письмово інформують КМУ про виконання актів КМУ та встановлених ними завдань, а також доручень Прем'єр-міністра, якщо така вимога передбачена в зазначених документах.

¹⁹¹ Стаття 19 Закону України «Про Кабінет Міністрів України».

Для підготовки узагальненої інформації, що подається КМУ, на запит органу, відповідального за виконання акта Кабінету Міністрів або доручення Прем'єр-міністра, інші заінтересовані органи виконавчої влади зобов'язані подати такому органу інформацію з питань, що належать до їхньої компетенції.

Отже, існує загальна нормативна рамка. Однак цілісний інструмент моніторингу, оцінювання та перегляду законів (за винятком регуляторних актів) відсутній.

До основних завдань міністерства належить узагальнення практики застосування законодавства, розроблення пропозицій щодо його вдосконалення та внесення в установленому порядку проєктів НПА.¹⁹²

Згідно із Законом України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», щодо кожного РА послідовно здійснюється відстеження його результативності: *базове (до набрання чинності регуляторним актом або набрання чинності більшістю його положень), повторне (через рік із дня набрання чинності РА або набрання чинності більшістю його положень) та періодичне відстеження (раз на кожні три роки, починаючи з дня закінчення заходів із повторного відстеження).* Методика відстеження результативності регуляторних актів, прийнятих регуляторними органами, затверджена КМУ та яка є обов'язковою для застосування регуляторними органами, фактично повторює норми закону.¹⁹³

За результатами відстеження результативності РА готуються та оприлюднюються відповідні звіти, у яких зазначаються:

- » кількісні та якісні значення показників результативності, що є результатами відстеження результативності;
- » дані та припущення, на основі яких здійснено відстеження результативності, а також способи їх одержання;
- » використані методи одержання результатів відстеження результативності.

За наявності підстав за результатами аналізу звіту про відстеження результативності РА може здійснюватися його перегляд, зупинення дії, скасування або залишення без змін.

3. Парламентський контроль¹⁹⁴

Згідно з Конституцією України, парламентський контроль передбачає: контроль за виконанням Державного бюджету України, контроль за діяльністю КМУ, контроль за використанням позик, одержаних Україною від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій, що не передбачені Державним бюджетом України, надання Парламентом згоди на призначення і звільнення з посад осіб у випадках, передбачених Конституцією України¹⁹⁵ тощо. З питань використання коштів Державного бюджету України парламентський контроль здійснюється Рахунковою палатою, яка діє від імені Парламенту, з питань додержання конституційних прав і свобод людини і громадянина — Уповноваженим ВРУ з прав людини.¹⁹⁶

¹⁹² Стаття 7 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади».

¹⁹³ Стаття 10 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності».

¹⁹⁴ Згідно з тематикою дослідження, питання розглядається у контексті законодавчого процесу.

¹⁹⁵ Частина перша статті 85 Конституції України.

¹⁹⁶ Статті 98, 101 Конституції України.

До прямого контролю належать дії контрольного характеру, що вчиняються народними депутатами, до опосередкованого — Рахункова палата України та Уповноважений ВРУ з прав людини.

3.1. Прямий контроль

У широкому сенсі парламентський контроль є частиною будь-якої діяльності ВРУ. Ухвалення законів також несе в собі частку контролю (щоб ухвалити якісний закон, треба володіти інформацією щодо проблем у реалізації чинних законів). І в цьому контексті парламентський контроль може регулюватися законами.

Законодавством України визначені форми парламентського контролю:

- депутатський запит;^{197, 198}
- депутатське звернення;¹⁹⁹
- розгляд питання про схвалення Програми діяльності Уряду;²⁰⁰
- розгляд звітів і доповідей КМУ;²⁰¹
- «година запитань до Уряду»;²⁰²
- розгляд питання про відповідальність КМУ;²⁰³
- розгляд звітів і доповідей державних органів та посадових осіб (крім КМУ);
- розгляд щорічного звіту про діяльність Рахункової палати;
- розгляд щорічних та спеціальних доповідей Уповноваженого ВРУ з прав людини;
- інформування ВРУ про діяльність інших державних органів та посадових осіб;
- проведення парламентських слухань;²⁰⁴
- аналіз комітетами практики застосування законодавчих актів у діяльності державних органів, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових осіб та внесення їм рекомендацій щодо узгодження із законом підзаконного нормативно-правового акта;²⁰⁵
- підготовка комітетами висновків та рекомендацій у межах контрольних повноважень;
- контроль комітетами ходу виконання ПДУ;
- проведення слухань у комітетах;

¹⁹⁷ Стаття 15 Закону України «Про статус народного депутата України».

¹⁹⁸ Статті 224–226 Регламенту ВРУ.

¹⁹⁹ Стаття 16 Закону України «Про статус народного депутата України».

²⁰⁰ Стаття 227 Регламенту ВРУ.

²⁰¹ Стаття 228 Регламенту ВРУ.

²⁰² Стаття 229 Регламенту ВРУ.

²⁰³ Статті 231–232 Регламенту ВРУ.

²⁰⁴ Глава 39 Регламенту ВРУ.

²⁰⁵ Стаття 24 Закону України «Про комітети Верховної Ради України».

- » реагування комітетів на порушення законності;
- » здійснення комітетами погоджень та консультацій щодо призначення на посади та звільнення з посад керівників відповідних державних органів.²⁰⁶

Усі ці форми контролю в контексті законодавчого процесу мають одну спільну функцію — інформування Парламенту, що допомагає Парламенту розуміти актуальні проблеми, стан реалізації законів та виробляти рішення щодо удосконалення нормативно-правового регулювання суспільних відносин, ухвалювати кадрові рішення для втілення політичних цілей.

Ефективність таких заходів здебільшого залежить від організації роботи (особливо від дизайну системи звітування) всередині КМУ.²⁰⁷

Уряд відповідальний перед Президентом і Парламентом, підконтрольний і підзвітний ВРУ в межах, передбачених Конституцією України. Основою для діяльності КМУ є затверджена Парламентом Програма діяльності Уряду. Програма діяльності чинного (станом на початок 2025 року) Уряду²⁰⁸ Парламентом не затверджена. Утім інформативне наповнення наявних у публічному доступі звітів про виконання програми дій Уряду році дає змогу уявити, що відбувається у сферах державної політики, віднесених до його компетенції.^{209, 210}

На рівні Парламенту впроваджено практику аналізу застосування законодавства як одну з функцій комітетів ВРУ. Здебільшого вона обмежується пошуком відповіді на запитання:

- » чи виконали органи, відповідальні за реалізацію того чи іншого закону, пункти прикінцевих положень про необхідність розроблення необхідного обсягу підзаконних актів?
- » чи було це виконано в строк, визначений законом?²¹¹

У практику законотворчості Парламенту IX скликання увійшло включення до прикінцевих положень законів завдання Уряду поінформувати ВРУ про стан виконання закону через рік після набрання ним чинності.

У разі включення до прикінцевих положень закону такого завдання включається ланцюжок контролю з боку профільного комітету ВРУ, КМУ (СКМУ) та міністерств, які у встановлені дорученням строки збирають, узагальнюють інформацію про стан виконання закону та доводять цю інформацію до відома СКМУ (контролер від Уряду) і ВРУ (Апарат ВРУ, профільний комітет).

Проте системне відстеження стану реалізації та результативності ухвалених законів Парламентом не здійснюється.

²⁰⁶ Стаття 24 Закону України «Про комітети Верховної Ради України».

²⁰⁷ Аналітика дня: Чи варто посилювати контрольну функцію парламенту законопроектом № 4131?

²⁰⁸ Програма діяльності Уряду, затверджена постановою Кабінету Міністрів від 12.06.2020 № 471.

²⁰⁹ ЗВІТ про хід і результати виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України у 2019 році.

²¹⁰ ЗВІТ про хід і результати виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України у 2020 році.

²¹¹ Концептуальна записка щодо удосконалення законодавчого процесу в Україні. *Офіс парламентської реформи Проєкту ЄС/ПРООН*. с. 102.

3.2. Непрямий контроль

Уповноважений ВРУ з прав людини має право звертатися до КСУ з поданням про відповідність Конституції України законів України та інших правових актів ВРУ, які стосуються прав і свобод людини і громадянина.²¹² Правові наслідки ухвалення КСУ рішень визначені [статтею 152 Конституції України](#).

Рахункова палата²¹³ у процесі здійснення від імені ВРУ державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) за ефективністю використання коштів державного бюджету досліджує та оцінює правові підстави для їх використання, прогалини в законодавстві, невиконання законів, що призводить до нецільового або неефективного використання коштів державного бюджету. Рахункова палата проводить моніторинг та аналіз виконання об'єктами контролю її рекомендацій і пропозицій. Значна частина рекомендацій Рахункової палати має системний характер і стосується внесення змін до законодавчих та інших нормативно-правових актів, що потребує часу. Згідно зі звітом Рахункової палати за 2023 рік, пропозиції Рахункової палати за результатами заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) враховано у 4-х законах, 3-х законопроєктах, 1-й постанові ВРУ, 26 постановах і 5 розпорядженнях Уряду.²¹⁴

У зв'язку з відсутністю інформації про практичну діяльність Уряду й Парламенту щодо контролю стану виконання, моніторингу стану реалізації, оцінювання ефективності, результативності та впливу ухвалених законів в оборонній сфері, відсутня і можливість оцінити таку діяльність.

Схема процесів контролю та моніторингу наведена нижче.

²¹² [Стаття 13 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини»](#).

²¹³ [Закон України «Про Рахункову палату»](#).

²¹⁴ [Звіт Рахункової палати за 2023 рік](#). с. 13.

Контроль та моніторинг

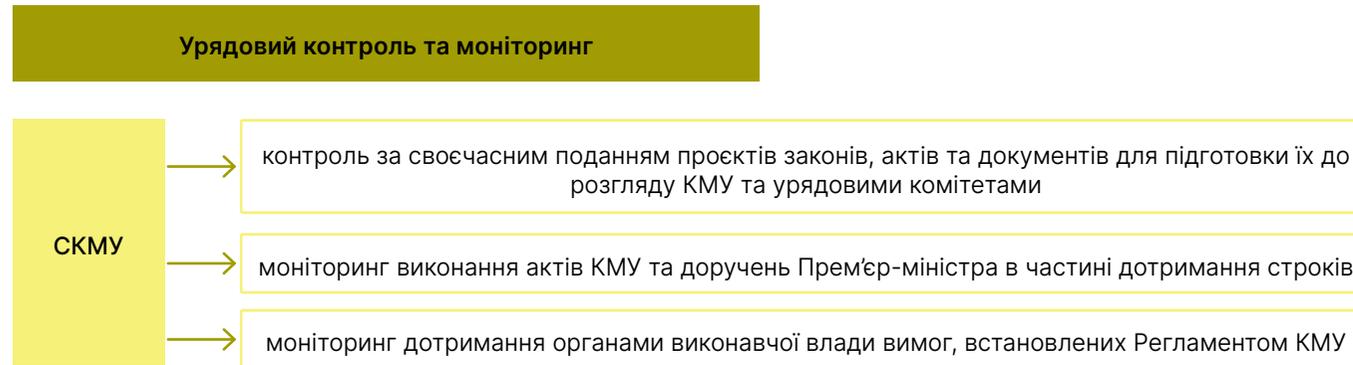


Схема 10

4. Правовий моніторинг

Правовому моніторингу присвячений розділ Закону України «Про правотворчу діяльність».²¹⁵ Згідно із цим Законом, правовий моніторинг — це систематична комплексна контрольна діяльність, спрямована на відстеження, аналіз та оцінювання реалізації прийнятих НПА щодо:

- ▶ введення їх у дію в повному обсязі (набрання НПА чинності, реалізації норм права, викладених у їх перехідних положеннях, прийняття (видання) підзаконних НПА, спрямованих на реалізацію НПА, щодо яких проводиться правовий моніторинг);
- ▶ досягнення запланованих цілей нормативно-правового регулювання, їх впливу на суспільство та (або) на окремі соціальні групи, сектори чи галузі, а також визначення соціальних, правових, політичних, економічних, екологічних, адміністративних та (або) інших можливих запланованих наслідків чи виявлення незапланованих наслідків.

Суб'єктами правового моніторингу є суб'єкти правотворчої діяльності:

- ▶ щодо законів — це ВРУ (та її органи), яка здійснює моніторинг ухвалених нею законів відповідно до Закону України «Про правотворчу діяльність», Регламенту ВРУ, Закону України «Про комітети Верховної Ради України»;
- ▶ щодо підзаконних НПА — інші учасники правотворчої діяльності у випадках та порядку, встановлених законом (наразі такий порядок незрозумілий).

Одночасно з набранням чинності Законом України «Про правотворчу діяльність» наберуть чинності зміни до Закону України «Про комітети Верховної Ради України», згідно з якими здійснення правового моніторингу законодавчих актів належить до контрольної функції комітетів.

Комітети з питань, віднесених до предметів їхнього відання, матимуть здійснювати правовий моніторинг, підготовку та внесення на розгляд ВРУ звітів за результатами такого моніторингу (замість здійснення аналізу практики застосування законодавства та аналізу відповідності закону ухвалених підзаконних НПА, своєчасності їх ухвалення). Під час розгляду звіту КМУ, підготовки рекомендацій Уряду комітети мають використовувати інформацію, отриману ними під час реалізації контрольної функції від Уповноваженого ВРУ з прав людини, Рахункової палати, інших державних органів, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових осіб, громадських об'єднань і громадян. Результати здійсненого відповідно до закону правового моніторингу комітети матимуть враховувати в законопроектній роботі.²¹⁶

Законом визначені етапи правового моніторингу, параметри відбору актів для моніторингу, джерела інформації та даних для оцінювання НПА та наслідки правового моніторингу.

Аналіз зібраної інформації та даних має ґрунтуватися на причинно-наслідковому зв'язку між набранням нормативно-правовим актом чинності та результатами його реалізації, а також оцінювати ступінь впливу нормативно-правового акта на суспільні відносини в кількісних та якісних показниках, зазначених в оцінці впливу, підготовленій відповідно до цього Закону.²¹⁷

²¹⁵ Розділ XII «Правовий моніторинг» Закону України «Про правотворчу діяльність».

²¹⁶ Підпункт 4 пункту 2 розділу XIV «Прикінцеві положення» Закону України «Про правотворчу діяльність».

²¹⁷ Стаття 67 Закону України «Про правотворчу діяльність».

Щодо кожного відібраного для правового моніторингу НПА складається звіт, у якому має міститися:

- › інформація про способи проведення аналізу отриманих інформації та даних;
- › інформація про ступінь впливу НПА на суспільні відносини в кількісних та якісних показниках;
- › висновки щодо проведеного юридичного оцінювання та/або оцінювання ефективності реалізації НПА;
- › рекомендації щодо підвищення ефективності реалізації НПА або обґрунтування потреби внесення до нього змін, визнання його таким, що втратив чинність, ухвалення нового НПА для врегулювання відповідних суспільних відносин;
- › пропозиції до документів планування правотворчої діяльності.

Звіт про результати правового моніторингу НПА публікується на офіційному вебсайті суб'єкта правотворчої діяльності. Звіт за результатами правового моніторингу закону схвалюється Парламентом та надсилається до КМУ для реалізації передбачених ним рекомендацій.²¹⁸

Законом України «Про правотворчу діяльність» визначені особливості правового моніторингу НПА, включених до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів (Реєстр), які полягають у тому, що такий моніторинг проводить Мін'юст і виявляє НПА, що не відповідають Конституції та/або законам України, а також колізії НПА. До Реєстру включаються і закони після їх опублікування/оприлюднення в порядку, встановленому законом.²¹⁹

Порядок здійснення правового моніторингу НПА, включених до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів, визначається КМУ з урахуванням вимог, встановлених цим Законом.²²⁰ Такий порядок, затверджений Урядом, який набере чинності одночасно з введенням у дію Закону України «Про правотворчу діяльність».²²¹ Однак ні Закон, ні цей порядок не пояснюють, як будуть розподілятися ролі між комітетами ВРУ та Мін'юстом у здійсненні правового моніторингу законів.

Запровадження правового моніторингу для оцінювання ефективності застосування законодавства—це крок до повноцінного постзаконодавчого контролю з боку суб'єктів владних повноважень, адже для здійснення оцінювання ефективності застосування законів мають використовуватися результати оцінювання впливу. Однак варто переглянути запроваджені процедури на предмет їх потенційної результативності та користі для подальшого удосконалення законодавства.

Схема правового моніторингу наведена нижче.

²¹⁸ Стаття 69 Закону України «Про правотворчу діяльність».

²¹⁹ Стаття 56 Закону України «Про правотворчу діяльність».

²²⁰ Стаття 70 Закону України «Про правотворчу діяльність».

²²¹ Постанова КМУ від 23.08.2024 №976 «Про затвердження Порядку здійснення правового моніторингу нормативно-правових актів, включених до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів».

Правовий моніторинг

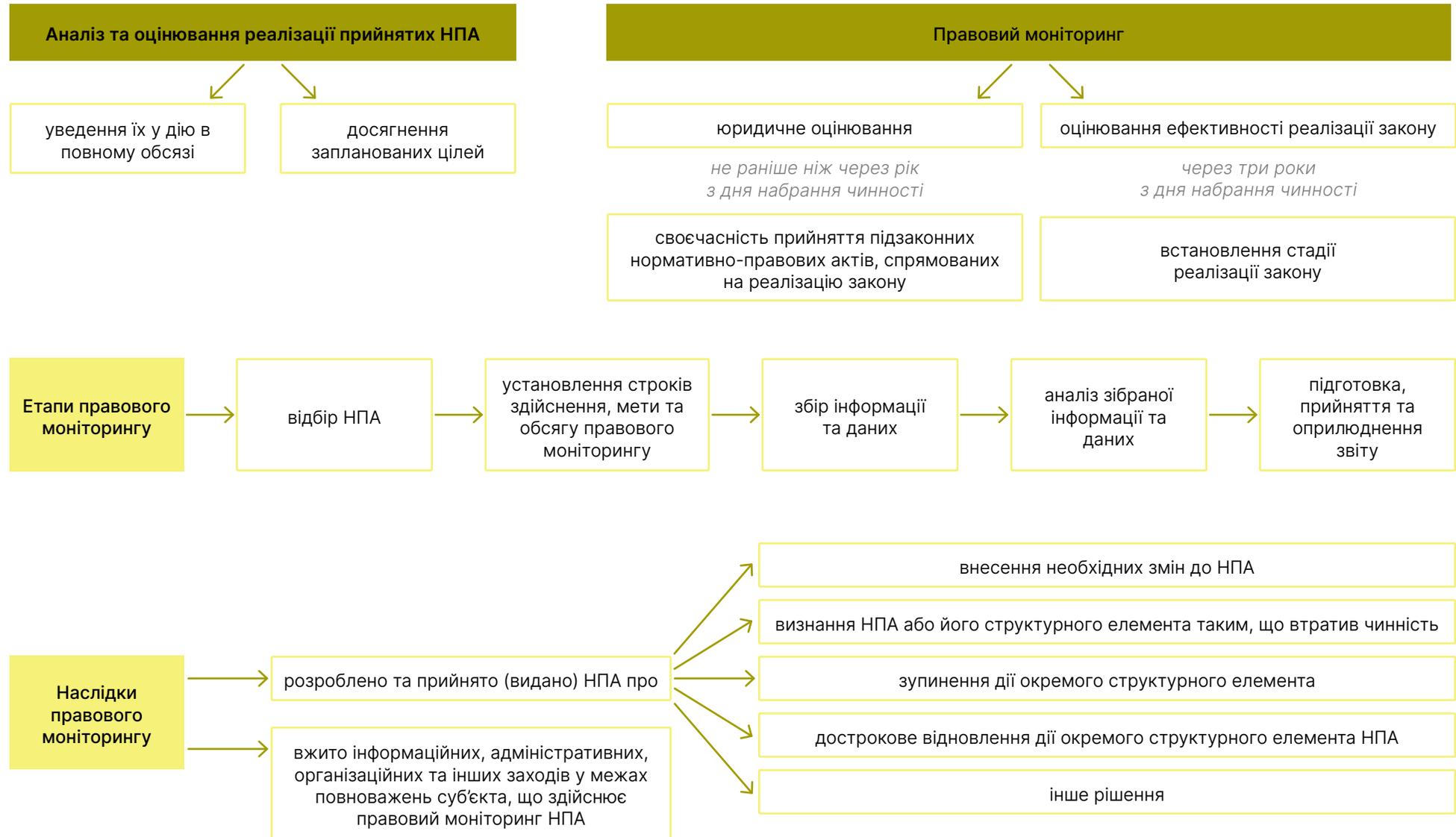


Схема 11

5. Ініціювання перегляду рішень за результатами стадії моніторингу та оцінювання

Перегляд закону — це невіддільна частина процесу законотворення, що забезпечує гнучкість, актуальність і ефективність правової системи.

Після ухвалення закону та набранням ним чинності на черзі стає процес забезпечення його реалізації, а моніторинг та оцінювання його ефективності дають змогу дійти висновку про ефективність та результативність закону, досягнення ним запланованого впливу. Коли виявляється, що його реалізація має негативні наслідки або не досягає поставлених цілей, має бути ухвалене рішення про його перегляд, який передбачає внесення змін, зупинення або втрату чинності НПА або його окремих структурних елементів.

Перегляд законів також може бути:

- ① **планованим і політично вмотивованим** і спрямованим на:
 - » реалізацію реформ згідно з напрямками, закладеними в стратегічних документах та концепціях реформування певної сфери державної політики;
 - » реагування на певні зовнішні обставини і виклики, які потребують планомірних змін у законодавстві (наприклад, європейська та євроатлантична інтеграція України);
- ② **екстреним**, зумовленим соціальними викликами або надзвичайними ситуаціями, коли закон стає застарілим та/або не відповідає новим реаліям, гальмує розвиток країни та посилення обороноздатності, наприклад, у надзвичайних ситуаціях. У реаліях України надзвичайною ситуацією стало повномасштабне вторгнення росії в Україну.

Доступна інформація про процес розроблення законопроектів № 4210, № 8187, № 9281 та № 11507, а також супровідні документи до них не дають можливість стверджувати, що ці законопроекти були наслідком моніторингу та оцінювання раніше ухваленого законодавства. Якщо процес розроблення законопроектів № 4210 та № 8187 був принаймні плановим, заснованим на стратегічних документах політики, то процес розроблення законопроектів № 9281 та № 11507 був екстреним, таким, що навіть теоретично не дає змогу говорити про їх розроблення за результатами моніторингу та оцінювання законодавства. Водночас саме ці два законопроекти (№ 9281 та № 11507), зрештою, змогли пройти шлях від реєстрації до набрання чинності, на відміну від двох планових законопроектів (№ 4210 та № 8187).

Чинний механізм перегляду НПА нині передбачений лише Законом України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності». Такий перегляд здійснюється щодо РА, зокрема законів регуляторного характеру.²²²

- » на підставі аналізу звіту про відстеження результативності РА;
- » за ініціативою регуляторного органу, який ухвалив РА;
- » в інших випадках, передбачених Конституцією та іншими законодавчими актами України.

²²² Перегляд РА — заходи, спрямовані на приведення регуляторним органом ухваленого ним регуляторного акта у відповідність з принципами державної регуляторної політики.

Пропозиції про необхідність перегляду РА можуть подати:

- ▶ громадяни, суб'єкти господарювання, їх об'єднання та наукові установи, а також консультативно-дорадчі органи, що створені при органах державної влади та органах місцевого самоврядування і представляють інтереси громадян та суб'єктів господарювання;²²³
- ▶ ДРС як уповноважений орган щодо здійснення державної регуляторної політики, яка може звернутися до регуляторних органів із запитом і пропозиціями про внесення змін або визнання такими, що втратили чинність, ухвалених цими органами регуляторних актів, що суперечать принципам державної регуляторної політики.²²⁴

Міністерства, інші органи виконавчої влади, які є суб'єктами нормотворення, мають забезпечити постійний перегляд виданих ними НПА (нерегуляторного характеру) з метою приведення їх у відповідність із Конституцією та законами України, іншими актами законодавства, Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року та протоколами до неї, Конвенцією про права осіб з інвалідністю, міжнародними договорами України, згоду на обов'язковість яких надано ВРУ, та зобов'язаннями України у сфері європейської інтеграції та правом ЄС (acquis ЄС), а також з урахуванням практики Європейського суду з прав людини. Однак цей припис стосується лише власних НПА державних органів (наказів).²²⁵

До обов'язків юридичної служби органу виконавчої влади належить перегляд (разом зі структурними підрозділами органу) НПА з метою приведення їх у відповідність із законодавством. За результатами перегляду юридична служба інформує керівника органу про необхідність вжиття заходів для внесення змін до НПА, визнання їх такими, що втратили чинність, або скасування.²²⁶

Відповідно до Закону України «Про правотворчу діяльність», результатом правового моніторингу може стати перегляд НПА. Цей Закон та затверджений Урядом Порядок здійснення правового моніторингу нормативно-правових актів, включених до Реєстру, передбачають, що за результатами правового моніторингу законів Мін'юст у разі виявлення таких законів, що не відповідають Конституції України та/або закону, а також колізій у таких законах звертається до КМУ з пропозицією ініціювати питання про необхідність внесення змін, зупинення чи дострокового відновлення дії структурного елемента відповідного закону або визнання його чи його окремого структурного елемента таким, що втратив чинність. Однак питання щодо форми, у якій має відбуватися ініціювання Урядом питання необхідності перегляду законів, ці акти не уточнюють.

Зважаючи на те, що звіт про результати правового моніторингу закону, схвалений Парламентом, надсилається Урядові для реалізації передбачених ним рекомендацій, ініціювання Урядом питання щодо перегляду законів полягає в тому, що Уряд як суб'єкт законодавчої ініціативи має внести на розгляд ВРУ відповідний законопроект.

Отже, із введенням у дію Закону України «Про правотворчу діяльність» тільки Уряд буде наділений правом та обов'язком внесення в установленому порядку на розгляд Парламенту законопроектів, підготовлених за результатами правового моніторингу.

²²³ Стаття 6 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності».

²²⁴ Стаття 30 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності».

²²⁵ Постанова КМУ від 28.12.1992 № 731 «Про затвердження положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади».

²²⁶ Загальне положення про юридичну службу міністерства, іншого органу виконавчої влади, державного підприємства, установи та організації.

Це логічно з погляду того, що Уряд:

- » є вищим органом у системі органів виконавчої влади, до основних завдань якого віднесено розв'язання завдань внутрішньої і зовнішньої політики;
- » здійснює виконавчу владу безпосередньо та через міністерства й інші органи виконавчої влади;
- » є відповідальним перед Президентом і Верховною Радою України, підконтрольний та підзвітний ВРУ в межах, передбачених Конституцією України.²²⁷

Своєю чергою, до основних завдань міністерств як органів, що забезпечують формування та реалізують державну політику в одній чи декількох сферах, віднесено зокрема:

- » забезпечення нормативно-правового регулювання;
- » визначення пріоритетних напрямів розвитку;
- » узагальнення практики застосування законодавства, розроблення пропозицій щодо його удосконалення.²²⁸

Визначення Уряду єдиним суб'єктом, який може ініціювати внесення змін до закону за результатами правового моніторингу, сприятиме упорядкуванню законотворчої діяльності, підготовки законодавчих пропозицій на підставі проведення оцінювання чинної політики та правового регулювання, визначення реальної потреби в змінах та переконання в тому, що єдиним або найкращим способом розв'язання проблеми є законодавчий.

²²⁷ Статті 1, 19 Закону України «Про Кабінет Міністрів України».

²²⁸ Стаття 7 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади».

Додаток 1

Нормопроектувальна техніка

Особливості правового регулювання нормотворчості в Україні полягають у наявності розгалуженої і недостатньо упорядкованої системи нормативно-правових актів різної юридичної сили.

Окремі вимоги щодо нормопроектів містять закони України та Регламент КМУ.

Регламент ВРУ містить вимоги до оформлення законопроекту, супровідних матеріалів до нього та деякі вимоги з підготовки певних актів:

- ▶ законопроект, у якому пропонується внести зміни до закону (законів), не може поєднуватися зі змінами до Конституції України. Законопроект може передбачати внесення змін лише до тексту первинного законодавчого акта (закону, кодексу, основ законодавства тощо), а не до закону про внесення змін до цього законодавчого акта;
- ▶ кожен законопроект має містити положення щодо порядку набрання ним чинності;
- ▶ якщо для реалізації положень поданого законопроекту після його ухвалення необхідні зміни до інших законів, такі зміни мають викладатися в розділі «Перехідні положення» цього законопроекту або в одночасно внесеному його ініціатором окремому законопроекті. До законопроекту додається перелік законів та інших нормативних актів, ухвалення або перегляд яких необхідно здійснити для реалізації положень законопроекту в разі його ухвалення.²²⁹

Бюджетний кодекс України наголошує на порядку набрання чинності законами, положення яких впливають на показники бюджету (зменшують надходження бюджету та/або збільшують витрати бюджету). Так, закони, ухвалені:

- ▶ не пізніше 15 липня року, що передує плановому, вводяться в дію не раніше початку планового бюджетного періоду;
- ▶ після 15 липня року, що передує плановому, вводяться в дію не раніше початку бюджетного періоду, що настає за плановим.²³⁰

У правовому полі України наразі діє декілька кодексів, які вимагають, щоб зміна положень цих кодексів здійснювалася виключно законами про внесення змін до них (пункт 9 розділу XXI Митного кодексу України, стаття 2 Податкового кодексу України, стаття 4 Бюджетного кодексу України, стаття 3 Кримінального кодексу України).²³¹

²²⁹ Стаття 90 Регламенту ВРУ.

²³⁰ Стаття 27 Бюджетного кодексу України.

²³¹ Методичні рекомендації Апарату ВРУ.

На окремі вимоги нормопроекткування також звернув увагу КСУ: «...принцип верховенства права передбачає внесення законодавчих змін із визначенням певного перехідного періоду (розумного часового проміжку між офіційним оприлюдненням закону і набранням ним чинності),²³² який дасть особам час для адаптації до нових обставин. Тривалість перехідного періоду під час зміни правового регулювання суспільних відносин має визначати законодавець у кожній конкретній ситуації з урахуванням таких критеріїв: мети закону в межах правової системи і характеру суспільних відносин, що ним регулюються; кола осіб, до яких застосовуватиметься закон, і їх здатності підготуватися до набрання ним (його новими положеннями) чинності; інших важливих обставин, зокрема тих, що визначають час, необхідний для набрання чинності таким законом».²³³

Для підготовки актів Уряду та актів Президента існують свої правила.

Підготовка актів Президента здійснюється згідно з Положенням про порядок підготовки та внесення проектів актів Президента України, яке містить вимоги до оформлення та внесення на розгляд Президента України проектів актів Президента України— указів і розпоряджень, проте не містить вимог (крім реквізитних) щодо використання засобів і правил нормопроекткування (як і низка інших указів, серед яких— «Про поліпшення організації законопроектної діяльності» від 26.11.2003; «Про затвердження Положення про порядок роботи із законопроектами та іншими документами, що вносяться Президентом України на розгляд Верховної Ради України» від 30.03.1995; «Про заходи щодо вдосконалення нормотворчої діяльності органів виконавчої влади» від 09.02.1999).

На рівні Уряду вимоги нормопроекткування регулюються Правилами підготовки проектів актів Кабінету Міністрів України, які визначають загальні підходи до підготовки проектів таких актів, вимоги до їх форми, структури, нумерації структурних одиниць проекту акта та техніко-юридичні особливості розроблення: логічна послідовність; належна ясність викладу, точність опису; свобода від суперечностей; лаконічність; правильність компонування проекту акта; нормативність мовних засобів офіційно-ділового стилю з акцентом на термінологію (слова та терміни мають вживатися в значеннях, закріплених за ним словником); неприпустимість дублювання положень. Під час внесення змін до актів КМУ перевага надається викладенню в новій редакції речень, підпунктів, пунктів, розділів (підрозділів), а не численній заміні слів, речень, абзаців.

Основним орієнтиром для підготовки законопроектів для розробників були і поки що є Методичні рекомендації щодо розроблення проектів законів та дотримання вимог нормопроектувальної техніки, схвалені постановою Колегії Міністерства юстиції України 21 листопада 2000 року, а також Правила оформлення проектів законів та основні вимоги законодавчої техніки (методичні рекомендації, видання четверте, виправлене і доповнене), видані у 2014 році).

Згідно з методичними рекомендаціями Апарату ВРУ, законодавча техніка— це система установлених теоретико-прикладних правил, вироблених на підставі багаторічної практики законотворчості, якими окреслено засоби та методи розроблення та написання проектів законів, що забезпечують точну й повну відповідність положень, що викладаються, їх змісту і призначенню, вичерпний обсяг правового регулювання, ясність та доступність правового матеріалу тощо. Основні взаємозв'язані елементи законодавчої техніки:

- ▶ методологія складання законопроекту;

²³² Vacatio legis—це технічний термін у законі, який позначає період між оголошенням закону та набрання ним чинності.

²³³ Абзаци четвертий, п'ятий підпункту 4.1 пункту 4 мотивувальної частини Рішення КСУ від 22.05.2018 №5-р/2018.

- » визначення структури закону, адекватної його змісту;
- » правила та засоби викладення нормативних положень законопроекту;
- » мова та термінологія законопроекту;
- » правила внесення змін до закону.

У методичних рекомендаціях Мін'юсту та Апарату ВРУ звертається увага на критерії, що надають можливість виділити закон як особливу категорію НПА, а також потребу узгодження проекту й чинних законів, уникнення суперечностей у законодавстві. Зокрема, з різним ступенем деталізації зазначається, що:

- » питання, які передбачається розв'язати в законі, належать до питань, що визначаються виключно законами України відповідно до статті 92 Конституції України;
- » у процесі роботи над законопроектом мають бути вивчені законодавство, що стосується теми законопроекту, практика застосування відповідних нормативних актів, наукова література, міжнародні договори, основні положення законодавства ЄС.

Тобто майбутній закон має зайняти місце в системі законодавства України, не створюючи водночас проблем у правозастосуванні.

Методичні рекомендації Апарату ВРУ приділяють також значну увагу й підготовці проектів постанов ВРУ, які по суті не є проектами законів, однак у Регламенті ВРУ ставляться в рівень із ними. Так, у Регламенті ВРУ під законопроектом розуміються не тільки проекти законів, але й постанови ВРУ, які містять положення нормативного характеру.²³⁴ Однак закони та постанови ВРУ мають різні юридичну силу, обсяг і характер дії, зовнішню форму вираження, порядок набрання чинності. Припускається, що об'єднання в одному понятті «законопроект» проектів законів і проектів постанов ВРУ нормативного порядку в Регламенті ВРУ було зроблене для полегшення опису процедур розгляду та ухвалення цих актів. Однак це призводить до ототожнювання понять «проект закону» і «проект постанови ВРУ».

Методичні рекомендації Мін'юсту та Апарату ВРУ розроблялися з метою уніфікації написання проектів законів та дотримання вимог законодавчої техніки. Вони приділяють увагу потребі попереднього вивчення чинного законодавства й міжнародних договорів, що стосуються теми законопроекту, визначенню того, що питання має бути розв'язане тільки на рівні закону, логічному викладенню нормативного матеріалу, неприпустимості включення до галузевого закону норм, що не є його предметом, дублювання норм інших законів і кодексів тощо.

Ці документи справді є корисними в плані визначення загальних підходів до підготовки проектів законів. Однак методичні рекомендації давно не оновлювалися, водночас практика нормопроекткування продовжувала напрацьовуватися. У них мало уваги приділяється корисним з погляду практики нормопроекткування деталям, наприклад, структуруванню законопроекту та мовному оформленню.

Методичні рекомендації розставляють правильні акценти, але сам їх **рекомендаційний характер не може їх поставити на щабель вимог нормопроекткування**, і на практиці на розгляд ВРУ подаються проекти законів різної якості.

Загалом усі вимоги нормопроектувальної техніки не мають єдиної упорядкованої системи (різняються використовувані терміни, їх зміст, перелік, основна увага приділяється формальним вимогам).

²³⁴ Стаття 89 Регламенту ВРУ.

Тенденції нормопроекування, як правило, відслідковуються головними розробниками через аналіз нещодавно ухвалених законів та інших НПА, висновків Мін'юсту за результатами правової експертизи, висновків ГНЕУ та Головного юридичного управління ВРУ.

Закон України «Про правотворчу діяльність» вніс певну ясність щодо загальних правил техніки нормопроекування. На рівні закону відтепер закріплено:

- ▶ поняття «техніка нормопроекування» як сукупність техніко-правових засобів, способів, прийомів та методів, за допомогою яких створюється проект нормативно-правового акта;
- ▶ поняття «закон», «кодекс», «первинний закон», «закон про внесення змін», «закон про міжнародний договір», «закон про затвердження», «закон про схвалення»;
- ▶ встановлені правила техніки нормопроекування, зокрема щодо: структури НПА, позначення структурних елементів НПА, вимог до змісту НПА, мови та стилю НПА, реквізитів НПА, назви НПА, преамбули, перехідних положень, прикінцевих положень, внесення змін до НПА;
- ▶ щодо підготовки законопроектів визначені вимоги до структури окремо для первинних законів, кодексів та законів про внесення змін;
- ▶ визначено, що **закон**—це **нормативно-правовий акт**, прийнятий ВРУ та (або) на всеукраїнському референдумі в установленому Конституцією України та законом порядку, **що регулює найбільш важливі суспільні відносини** та приймається у формі:²³⁵
 - ▶ **кодексу**—закону, який створений у спосіб систематизації норм права, містить загальні засади, на підставі яких комплексно регулює однорідну сферу суспільних відносин, забезпечуючи стабільність правового регулювання;
 - ▶ **первинного закону**—закону, що системно регулює окрему сферу суспільних відносин;
 - ▶ **закону про внесення змін**—закону, яким змінюється окремий структурний елемент кодексу або первинного закону;
 - ▶ **закону про міжнародний договір**—закону про надання згоди ВРУ на обов'язковість або денонсацію міжнародного договору України, розроблення, розгляд і ухвалення якого здійснюється в порядку, визначеному законом (Законом України «Про міжнародні договори України»);
 - ▶ **закону про затвердження**: *Регламенту ВРУ України; Державного бюджету України; загальної структури, чисельності, визначення СБУ, ЗСУ, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, а також МВС; державних символів України; інших правових актів ВРУ або норм права у визначених Конституцією України та (або) законом випадках;*
 - ▶ **закону про схвалення**—схвалення чи затвердження НПА інших органів у визначених Конституцією України випадках: *указів Президента України, Конституції Автономної Республіки Крим, змін до неї; інших визначених Конституцією України правових актів.*
- ▶ рекомендації щодо застосування загальних правил нормопроекування розробляє Мін'юст.

Цим же Законом **постанови ВРУ, що містять норми права, віднесені до підзаконних нормативно-правових актів.**

²³⁵ Стаття 10 Закону України «Про правотворчу діяльність».

КСУ неодноразово у своїх рішеннях наголошував на потребі дотримання принципу правової визначеності, який як елемент конституційного принципу верховенства права є сукупністю вимог до організації та функціонування системи права, процесів правотворчості та правозастосування у спосіб, який забезпечував би стабільність юридичного становища індивіда. Зазначеного можна досягти лише через законодавче закріплення якісних, зрозумілих норм.²³⁶ Отже, уже на рівні Регламенту ВРУ має бути внесена ясність щодо юридичної сили рішень ВРУ.

Цього можна досягти мінімальними зусиллями з погляду нормопроектування та трохи більшими зусиллями—з погляду політичної волі.

Виключення з поняття «законопроект» проєктів постанов нормативного характеру не вплине на порядок їх ухвалення, однак внесе ясність у понятійний апарат Регламенту ВРУ.

Розділом XIV «Прикінцеві положення» Закону України «Про правотворчу діяльність» передбачені часткові зміни до Регламенту ВРУ, однак до статті 89, яка визначає поняття проєктів актів ВРУ без урахування їх ієрархії в системі законодавства, зміни не передбачені, що вчергове засвідчує, що питання правотворчої діяльності цим Законом врегульовані фрагментарно.

²³⁶ Абзац третій підпункту 3.3 пункту 3 мотивувальної частини Рішення КСУ (Велика палата) від 6 червня 2019 року № 3-п/2019.

Додаток 2

Публічні консультації

На міжнародному рівні створена та успішно функціонує система міжнародних та європейських стандартів щодо участі громадськості в ухваленні політичних рішень та участі в управлінні державними справами.

Гарантії для участі кожного громадянина в процесах ухвалення рішень органами влади на різних рівнях визначені Міжнародним пактом про громадянські та політичні права.

Також одним із найважливіших документів, ухвалених на міжнародному рівні, є Орхуська конвенція, яка визначає мінімальні вимоги щодо участі громадськості в ухваленні рішень із питань навколишнього середовища, а саме: через надання доступу до інформації та подання зауважень до документів із питань навколишнього середовища.

Важливість участі громадськості було визнано в багатьох документах РЄ. Так, Конференцією міжнародних неурядових організацій РЄ на засіданні 1 жовтня 2009 року було ухвалено Кодекс кращих практик участі громадськості у процесі прийняття рішень. Серед завдань Кодексу кращих практик—бути актуальним та ефективним інструментом для неурядових організацій від місцевого до міжнародного рівня в їхньому діалозі з Парламентом, Урядом та органами влади.

Парламентська Асамблея (ПАРЄ) регулярно зазначає важливість участі громадськості для демократії.

У резолюції №1746 (2010 рік) «Демократія в Європі: криза та перспективи» ПАРЄ закликає країни-учасниці РЄ до створення представницьких та дорадчих процесів та структур, відкритих для кожної особи, що проживає в країні. Цим уряди країн спонукають забезпечувати можливість для конструктивної участі заінтересованої громадськості в консультаційному процесі під час вироблення політики, ухвалення рішень.

Публічні консультації мають і переваги, і недоліки (див. таблицю 16).

Таблиця 16

Переваги та недоліки публічних консультацій

Переваги	Недоліки
Консультації можуть:	
Підвищити якість та ефективність процесу вироблення політичних рішень, надаючи інформацію, яку важко здобути іншим способом (погляди представників різних культур, приховані витрати та фактори ризику, хто виграє або програє від запропонованих рішень)	Спричинити затримку й адміністративне навантаження (визначення та інформування зацікавлених груп, збір інформації про їхню думку, аналіз результатів цієї роботи, налагодження зворотного зв'язку потребує значного часу та затрат, величезний обсяг інформації може утруднити ухвалення рішень)

Переваги	Недоліки
Збільшити легітимність ухвалених рішень	Спричинити опір у суспільстві, утруднюючи завдання переконати населення в правильності запропонованих рішень, особливо, якщо проблема важча або походить з іншого боку, ніж очікувалося
Збільшити активність громадян і впевненість різних громад або груп у розв'язанні конкретних питань	Дати неправильну інформацію про суспільну думку (у процесі консультацій можуть переважати добре організовані лобісти і групи, що представляють вузькогалузеві інтереси)

Джерело: Клер Арчболд. Процес консультацій перед прийняттям політичних рішень. Відділ рівноправ'я, прав людини і соціальної політики канцелярії. Посібник з нормопроєктування. За редакцією Доктора Константина Стефану та Доктора Хелен Ксантакі. Надруковано у Великій Британії в University Press, Cambridge. 2005. С. 189–190.

Публічні консультації потрібні практично на кожному етапі законотворчого процесу (див. таблицю 17).

Таблиця 17

Етапи законотворчого процесу, коли потрібні публічні консультації

Етап законодавчого процесу	Зміст консультацій
На етапі досліджень	З'ясувати, як система працює зараз, які проблеми хвилюють людей, де люди бачать потребу в реформуванні, чи мають люди думки про те, які реформи потрібні країні, чи буде опір реформі. Частиною процесу консультацій може бути збір базисних даних про систему до реформування (буде потрібно для пізнішого перегляду).
Після виявлення суспільної думки — перехід на інші рівні консультацій	Перевірити суспільну підтримку запропонованих рішень. Визначити, який варіант найкраще відповідає цілям запропонованих рішень. Забезпечити врахування інтересів меншин. Забезпечити врахування всіх важливих чинників. Провести оцінювання майбутніх наслідків запропонованих рішень. Визначити, який варіант потрібно обрати.
Під час або після підготовки законопроєкту	Можливість перевірити правильність інших варіантів або поправок. Як частина процесу оцінювання майбутніх наслідків запропонованих рішень. Можливість провести технічні консультації щодо деталей проєкту.
На етапі перегляду	З'ясувати, як працює нова система й що люди думають про реформу. Перевірити, чи не спричинила нова система якихось нових проблем. Визначити, чи потрібне подальше доопрацювання рішень.

Джерело: Клер Арчболд. Процес консультацій перед прийняттям політичних рішень. Відділ рівноправ'я, прав людини і соціальної політики канцелярії. Посібник з нормопроєктування. За редакцією Доктора Константина Стефану та Доктора Хелен Ксантакі. Надруковано у Великій Британії в University Press, Cambridge. 2005. С. 191.

Додаток 3

Проблеми питання вето

Хоча ухвалювати закони в Україні має право лише Парламент, Президент також може впливати на законодавчий процес. Одним з найважливіших інструментів, яким наділений глава держави, є президентське право вето — заборона запроваджувати закон, з яким глава держави не згоден.

Президент України може застосувати право вето та повернути закон без підпису зі своїми сформульованими пропозиціями до ВРУ для повторного розгляду.

Президент здійснює право вето щодо ухваленого ВРУ закону після одержання його для підписання на відповідній стадії законодавчого процесу. Це є конституційно-правовою формою участі Президента в законодавчому процесі.²³⁷

Право вето щодо ухвалених Парламентом законів є одним із дієвих інструментів його впливу на результати законодавчої діяльності ВРУ та слугує засобом контролю в системі стримувань і противаг, що забезпечує реалізацію демократичних принципів верховенства права та дотримання прав і свобод людини і громадянина в законодавчій діяльності Парламенту.

Водночас сучасний стан конституційно-правового регулювання вето Президента України характеризується наявністю деяких недоліків та прогалин, що тягне за собою зниження ефективності застосування Президентом свого права вето і, як наслідок, ухвалення не завжди якісних та конституційних законів або зловживання Президентом цим правом, безпідставного уповільнення законотворчого процесу.²³⁸

Зокрема, у публікаціях із цього питання виокремлюють такі проблеми:

а) невизначеність підстав застосування вето Президентом України

КСУ дійшов висновку, що Конституція України не встановлює підстав та мотивів, за яких Президент може повернути закон на повторний розгляд ВРУ, а також вимог щодо змісту пропозицій глави держави до закону.²³⁹

В окремій думці судді КСУ Савенка М. Д. щодо Рішення КСУ від 11.03.2003 N 6-рп/2003 зазначається, що «Основний Закон України встановив щодо законопроєктів про внесення змін до Конституції України обов'язковий попередній судовий конституційний контроль, поклавши його здійснення на єдиний орган конституційної юрисдикції. Щодо звичайних законів, прийнятих ВРУ за законодавчою процедурою, встановлено наступний факультативний контроль, який

²³⁷ Абзац другий пункту 4 Рішення КСУ від 11.03.2003 N 6-рп/2003.

²³⁸ Багряк А. С. Конституційні засади права вето Президента України. Автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук. с. 1.

²³⁹ Абзац третій пункту 4 мотивувальної частини Рішення КСУ від 11 березня 2003 року N 6-рп/2003.

здійснює КСУ».²⁴⁰ Отже, повернення законів на повторний розгляд ВРУ з підстав їх невідповідності Конституції України не суперечить Основному Закону.

В Україні практика повернення законів із причин їх невідповідності Конституції України є доволі поширеною. Якщо погодитися з думкою науковців про те, що використання права вето президентами найчастіше здійснюється із політичних міркувань, це питання набуває іншого інструменталістського звучання. Воно потребує окремої розмови та має розглядатися в тісному зв'язку з питанням попереднього конституційного контролю законів.²⁴¹

б) можливість повторного застосування Президентом права вето

КСУ розтлумачив, що Президент може повторно повернути закон до Парламенту, якщо під час розгляду пропозицій Президента до закону будуть внесені зміни, не передбачені цими пропозиціями.²⁴²

Водночас часткове урахування пропозицій Президента може тлумачитися як внесення змін, не передбачених пропозиціями, адже може викликати інші правові наслідки, ніж прогнозували пропозиції в комплексі. Так само будь-які спроби компромісу, будь-які зміни до закону, запропоновані Парламентом у разі, коли основною пропозицією Президента було скасування закону загалом, можуть тлумачитися як не передбачені пропозиціями Президента.

Пов'язаним із цим є питання достатньої сформульованості пропозицій Президента. Якщо формулювання пропозицій є нечітким і однозначним, будь-яке текстуальне формулювання їх апаратом Парламенту виглядає як внесення змін, не передбачених пропозиціями, та відповідно створює підстави для повторного вето.²⁴³

Отже, кількісні обмеження щодо повторного вето Конституцією України не встановлені.

Зарубіжний та вітчизняний досвід пропонує механізми обмеження застосування повторного вето. Одним із них є обмеження кількості раз подолання вето Парламентом. Наприклад, якщо стортинг у Норвегії ухвалює закон тричі без змін у тій самій редакції, такий закон набуває чинності навіть без королівської згоди.²⁴⁴

в) кількісний бар'єр подолання вето Парламентом

Кількісний бар'єр, необхідний для подолання президентського вето, дає підстави класифікувати вето на слабкі та сильні. Слабким вважається вето, що потребує абсолютної більшості, тобто 50% плюс один голос від загальної кількості парламентарів. Відповідно вищий бар'єр для подолання вето — 2/3 або 3/5 — свідчить про сильне вето глави держави.

У Конституції України закріплене сильне вето, яке може бути подолано не менш як двома третинами від конституційного складу ВРУ (частина четверта статті 94 Конституції). Венеційська комісія оцінила вимогу подолання вето 2/3 складу Парламенту як «**дуже великий бар'єр**».²⁴⁵

²⁴⁰ Окрема думка судді КСУ Савенка М. Д. щодо Рішення КСУ від 11.03. 2003 N 6-рп/2003.

²⁴¹ Анастасія Іванова. Дослідження щодо інституту вето.

²⁴² Абзац восьмий пункту 4 мотивувальної частини Рішення КСУ від 7 липня 1998 N 11-рп/98.

²⁴³ Анастасія Іванова. Дослідження щодо інституту вето.

²⁴⁴ Там само.

²⁴⁵ EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW (VENICE COMMISSION). OPINION ON THE DRAFT LAW OF UKRAINE AMENDING THE CONSTITUTION (CDL-AD(2009)024), Art. 108.

Національний інститут стратегічних досліджень у 2010 році наводив такі аргументи проти сильного вето:

«... Президент може не мати більшості у Парламенті для того, щоб бути впевненим у власній можливості ветувати будь-які законопроєкти. До того ж Президент України має право ветувати будь-які закони, навіть закони про внесення змін до Конституції, і, таким чином, він отримує доволі сильні законодавчі повноваження. Також така розстановка сил між Президентом та Парламентом у випадку їх приналежності до різних політичних сил стимулює конфліктну поведінку обох гравців за умов слабкості важеля Верховної Ради (а саме — необхідність 2/3 голосів для подолання президентського вето), що спричиняє слабкість законодавчої гілки влади. Президент може звернутися до Конституційного Суду для підтвердження конституційності законопроєкту, однак термін розгляду законопроєкту Конституційним Судом не є фіксованим, отже такий захід представляє собою можливість затягування процесу прийняття закону і є моделлю застосування “кишенькового вето”».²⁴⁶

Наразі науковці пропонують чимало шляхів удосконалення права вето, варті уваги та дискусії, зокрема:

- ▶ урегулювання наслідків відкликання внесених Президентом пропозицій;
- ▶ забезпечення системного характеру роботи представників Президента у ВРУ та КМУ на всіх етапах підготовки проєктів законів України;
- ▶ своєчасне й докладне висвітлення в ЗМІ обґрунтувань застосування Президентом України права вето, передусім на проєкти законів із соціально важливих питань, у зрозумілій нефахівцям формі тощо.²⁴⁷

г) обов'язок підписання закону, щодо якого Парламент подолав вето Президента

Одним із конституційних повноважень Президента в законодавчому процесі є підписання та офіційне оприлюднення законів, що за своєю правовою суттю є процедурою, спрямованою на надання їм чинності, а також взяттям закону до виконання Президентом як гарантом дотримання Конституції України, прав та свобод людини і громадянина.

Однак **Конституція України не поставила в залежність від волі Президента завершення процедури набрання законом чинності**. Якщо Президент не підписав і офіційно не оприлюднив його після повторного розгляду та ухвалення Парламентом не менш як 2/3 від його конституційного складу, такий закон невідкладно офіційно оприлюднюється Головою ВРУ й опубліковується за його підписом. Тобто Конституція України²⁴⁸ передбачає офіційне оприлюднення та опублікування закону іншим чином, а саме: невідкладними діями іншої посадової особи держави — Голови ВРУ та за його підписом.²⁴⁹

В Україні неодноразово ставалися випадки, коли Президент після подолання вето повертав закон до Парламенту без підпису. Фахівці вважають, що питання доцільності зобов'язувати

²⁴⁶ Президентське вето в сучасних демократичних системах. Аналітична записка.

²⁴⁷ Анастасія Іванова. Дослідження щодо інституту вето.

²⁴⁸ Частина четверта статті 94 Конституції України.

²⁴⁹ Підпункт 3.1 пункту 3 мотивувальної частини Рішення КСУ від 10 вересня 2009 року № 20-рп/2009.

Президента України підписувати й офіційно оприлюднювати закон, який під час повторного розгляду був ухвалений кваліфікованою більшістю у 2/3 голосів депутатів, лишається актуальним. Норми, що встановлюють обов'язок глави держави підписати законодавчий акт, з положеннями якого він не погоджується, є нелогічними. Водночас спікери Парламенту не поспішають виконувати повноваження Президента, що породжує численні колізії щодо ухваленого, але не введеного в дію закону.

Деякі науковці пропонують встановити форми відповідальності Президента за неналежне виконання своїх обов'язків. Водночас механізми конституційно-правової відповідальності Президента є малоефективними, а наразі в Україні просто відсутні.²⁵⁰

²⁵⁰ Анастасія Іванова. Дослідження щодо інституту вето.