



USAID
ВІД АМЕРИКАНСЬКОГО НАРОДУ



Центр політико-правових
реформ

Програма РАДА: наступне покоління

ЗЕЛЕНА КНИГА ЗАКОНОДАВЧОГО ПРОЦЕСУ

(ПРОЄКТ)

**Київ
2022**

ЗМІСТ

ПЕРЕДМОВА

СПИСОК СКОРОЧЕНЬ

РОЗДІЛ 1. ПРОБЛЕМИ ЗАКОНОДАВЧОГО ПРОЦЕСУ В УКРАЇНІ

Глава 1.1. Планування та підготовка законопроектів

Глава 1.2. Законодавча ініціатива

Глава 1.3. Попередній розгляд законопроектів у комітетах ВРУ

Глава 1.4. Розгляд та ухвалення законопроектів у першому читанні

Глава 1.5. Підготовка законопроектів до другого читання

Глава 1.6. Розгляд та ухвалення законопроектів у другому читанні

Глава 1.7. Розгляд та ухвалення законопроектів у третьому читанні

Глава 1.8. Підписання законів Головою ВРУ. Підготовка прийнятих законів до направлення на підпис Президента України

Глава 1.9. Підписання законів Президентом України

Глава 1.10. Застосування права вето. Повторний розгляд ВРУ законів, повернутих Президентом України

Глава 1.11. Опублікування законів та набрання ними чинності

Глава 1.12. Моніторинг і парламентський контроль реалізації законів

Глава 1.13. Особливості розгляду та ухвалення законопроектів про внесення змін до Конституції України

Глава 1.14. Особливості розгляду та ухвалення постанов Верховної Ради України нормативного характеру

Глава 1.15. Законодавчий процес в умовах війни

РОЗДІЛ 2. ПРОБЛЕМИ ЯКОСТІ СИСТЕМИ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ

Глава 2.1. Первинні законодавчі акти

Глава 2.2. Законодавчі акти про внесення змін до первинних законодавчих актів

Глава 2.3. Імплементация (застосування) законодавчих актів

ПЕРЕДМОВА

Поняття та мета зеленої книги законодавчого процесу. Зеленими книгами називають документи політики, які створюються органами публічної адміністрації або інститутами громадянського суспільства для декларування та обговорення основних проблем змісту державної політики у тій чи іншій сфері. **Зелена книга законодавчого процесу** — це аналітичний документ, підготовлений експертами Центру політико-правових реформ, в якому систематизовано та узагальнено основні проблеми законодавчого процесу в Україні відповідно до поточного стану національної правової системи, а також нормативно-правових актів, які ухвалює Парламент.

Метою розробки зеленої книги є виявлення, формулювання та встановлення основних проблем законодавчого процесу, на підставі яких можна запропонувати оптимальні шляхи їх вирішення. Зелена книга фактично ідентифікує проблеми, які заважають законодавчому процесу в Україні бути ефективним способом формалізації політики держави, а також породжують низьку якість національного законодавства.

Методологія розробки зеленої книги.

При написанні цієї Зеленої книги були використані формально-логічні, формально-догматичний, історико-правовий, порівняльно-правовий методи.

У Зеленій книзі проаналізовано проблеми законодавчого процесу відповідно до чинної редакції Регламенту ВРУ, інших законів України, підзаконних актів.

Ця Зелена книга:

- охоплює як нормативні проблеми правового регулювання законодавчого процесу, так і практичні проблеми втілення законодавчих положень (фактичну парламентську практику);
- не аналізує проблеми конституційно-правового регулювання законодавчого процесу (див. Зелену книгу конституційної реформи);
- не описує проблеми розробки та ухвалення індивідуальних (ненормативних) правових актів.

На підставі Зеленої книги буде підготовлена Біла книга законодавчого

процесу, яка буде присвячена пошуку шляхів та способів вирішення проблем, описаних у цій книзі.

Авторський колектив:

- **Ігор Коліушко**, голова правління Центру політико-правових реформ, народний депутат України II та III скликання;
- **Юлія Кириченко**, членкиня правління Центру політико-правових реформ, керівниця проєктів з конституційного права;
- **Олександр Марусяк**, експерт Центру політико-правових реформ, доктор філософії в галузі «право»

Підготовка Проєкту Зеленої книги стала можливою в межах співпраці Центру політико-правових реформ і ГО «Інтерньюз-Україна» щодо реалізації Програми USAID «Рада: наступне покоління», завдяки щедрій підтримці американського народу через Агентство США з міжнародного розвитку (USAID). Зміст матеріалу є відповідальністю Центру політико-правових реформ і ГО «Інтерньюз-Україна» і не обов'язково відображає погляди USAID чи уряду Сполучених Штатів.

СПИСОК СКОРОЧЕНЬ

ВРУ, Парламент — Верховна Рада України

ГНЕУ — Головне науково-експертне управління Апарату Верховної Ради України

див. — дивіться

ЗУ — Закон України

КМУ, Уряд — Кабінет Міністрів України

КСУ — Конституційний Суд України

КУ — Конституція України

р. — рік

реєстр. № — реєстраційний норм/номер реєстрації

ПУ — Президент України

ЦОВВ — центральний орган виконавчої влади

РОЗДІЛ 1. ПРОБЛЕМИ ЗАКОНОДАВЧОГО ПРОЦЕСУ В УКРАЇНІ

Глава 1.1. Планування та підготовка законопроектів

1.1.1. Суперечливість методологічних засад нормотворчості

В Україні не створено комплексних підходів до законодавчого регулювання питань методологічних засад та самого процесу нормотворчості¹. Потребують осмислення та правового регулювання, зокрема, такі питання:

- правової природи та форми, ієрархії, юридичної сили та параметрів чинності і дії правових актів²;
- співвідношення нормативно-правових актів з індивідуальними актами³, а також з іншими джерелами (формами) права, з policy papers (документами політики)⁴;
- порядку розробки, ухвалення, оприлюднення, набрання чинності, обліку та зберігання нормативно-правових актів;
- найменування та структури нормативно-правових актів; нормотворчої техніки;
- предмету регулювання законодавчих актів⁵;
- стратегії формування та розвитку системи законодавства (законів та підзаконних нормативно-правових актів) України, а також моніторингу імплементації законів.

¹ Для цілей цієї Зеленої книги термін «нормотворчість» розуміється як процес створення, зміни або скасування норм права відповідними органами державної влади та місцевого самоврядування. Залежно від того, яким буде юридичний результат такого процесу, нормотворчість буває двох видів: законотворчість та підзаконна нормотворчість.

² Термін «правовий акт» розуміється у широкому значенні – як сукупність всіх нормативно-правових та індивідуальних актів.

³ Нормативно-правові акти створюють, змінюють, скасовують правові норми; вони мають загальний та багаторазовий характер застосування. Індивідуально-правові акти встановлюють, змінюють, скасовують юридичний факт на підставі норм права та мають одноразовий характер застосування.

⁴ Policy papers – це загальноприйнята назва документів політик, однак чомусь в Україні часто вживаються терміни «політичні документи» або «програмні документи», якими позначаються policy papers, що призводить до термінологічної плутанини. Policy papers — це аналітичні матеріали, які є результатом проведеного дослідження щодо виявлення проблем у певній сфері публічного врядування та пошуку оптимальних шляхів їх розв'язання. На основі таких документів в подальшому розробляються відповідні нормативно-правові акти, які регулюють суспільні відносини у цій сфері.

⁵ Для цілей цієї Зеленої книги поняття «законодавчі акти» вживається у значенні «закони України та інші акти ВРУ нормативного характеру», а «законотворчість» — у значенні процесу розробки та ухвалення таких актів.

1.1.2. Дисбаланс приватного та публічного інтересів у нормотворчому процесі

Нерідко виявляється, що у нормотворчій діяльності приватний інтерес політичних акторів домінує над публічним (загальносуспільним) інтересом, що безумовно впливає на зміст ухвалених законодавчих актів. Зазначена проблема породжує сумнівні з точки зору етики способи впливу на суб'єктів нормотворчості, зокрема: (1) просування суперечливих реформ у різних сферах політик задля одержання потенційної неправомірної вигоди суб'єктом нормотворчості і (або) бенефіціаром конкретної реформи; (2) ухвалення змін до законодавчих актів з метою забезпечення індивідуальних інтересів окремих фізичних чи юридичних осіб (в т.ч. в кадрових питаннях). Крім того, у зв'язку з тим, що в Україні відсутнє правове регулювання інституту лобізму, представництво інтересів стейкхолдерів у законодавчому процесі відбувається переважно на неофіційному (тіньовому) рівні без будь-якої підзвітності суспільству.

1.1.3. Ігнорування суб'єктами законодавчої ініціативи необхідності проведення аналізу політик перед розробкою законопроектів

Суб'єкти законодавчої ініціативи — народні депутати, КМУ, ПУ — доволі часто не проводять комплексних досліджень щодо визначення суспільно важливих проблем (аналіз політик), які необхідно вирішити шляхом законодавчого регулювання, перед розробкою та внесення до ВРУ законопроектів. Крім того, взагалі відсутні інституційні та процедурні механізми, які сприяли б народному депутату у вивченні стану справ, визначення проблем, які потребують законодавчого регулювання, та їхньої пріоритезації, а самостійно народний депутат та його помічники незалежно від їх кваліфікації та досвіду не мають достатньо ресурсів для проведення якісного дослідження такого рівня. У виконавчій владі такі механізми присутні, однак вони є малоефективними, а їхнє правове регулювання є непослідовним. Крім того, подібні дослідження і не проводяться з ініціативи ПУ у випадках внесення президентських законопроектів до ВРУ. Також не існує інституційного та процедурного механізму щодо обов'язкової розробки суб'єктом законодавчої ініціативи концепцій законів, зелених та білих книг політик тощо (які мали б бути результатом формалізації такого аналізу політик); не існує

уніфікованих стандартів щодо форми та змісту таких документів та порядку їх розробки. Суб'єкт законодавчої ініціативи на власний розсуд може як розробляти документи такого роду, так і не розробляти їх взагалі. При чому, розробка таких документів, як правило, проводиться за правилами, створеними на розсуд самим суб'єктом.

1.1.4. Документи політик КМУ не відіграють належної ролі у плануванні законопроектної роботи

Відповідно до § 56 Регламенту КМУ Уряд на своїх засіданнях розглядає та приймає рішення щодо документів політик⁶ КМУ (Програма діяльності КМУ, стратегії розвитку відповідних сфер, державні цільові програми тощо), на підставі яких мала б відбуватися розробка урядових законопроектів для їх подальшого внесення до ВРУ. Однак на практиці такі документи створюються формально без використання уніфікованих стандартів, в них не відображаються актуальні (нагальні) проблеми проведення державної політики, які потребують вирішення, не пропонуються оптимальні шляхи їх розв'язання через розробку та імплементацію відповідного законодавства. Фактично Уряд планує законопроектну роботу незалежно (а іноді і всупереч) Програмі діяльності. Крім того, незважаючи на необхідність виконання Урядом Програми діяльності КМУ, схваленої ВРУ (частина п'ята статті 114 КУ), та важливості Програми діяльності Уряду для планування законопроектної роботи ВРУ, багато урядів працювали без схваленої ВРУ Програми. Наприклад, Програма діяльності Уряду, затверджена Постановою КМУ від 12.06.2020 р. № 471, не була схвалена ВРУ 18.06.2020 р. (проект постанови № 3330), однак Уряд продовжує працювати на підставі цієї Програми.

1.1.5. Суперечливий процес планування законопроектної роботи відповідно до Регламенту ВРУ

Абзац другий частини першої статті 19-1 Регламенту ВРУ передбачає, що комітети ВРУ до 31 грудня року, що передує поточному, подають пропозиції щодо питань, які потребують законодавчого врегулювання, з урахуванням *Програми діяльності та орієнтовного плану законопроектних робіт КМУ*. Незважаючи, що стаття 19-1 Регламенту ВРУ передбачає

⁶ У Регламенті КМУ такі документи називаються «програмними».

необхідність планування законопроектної роботи ВРУ, сам план законопроектної роботи є, зазвичай, формальним документом, оскільки: 1) на практиці ВРУ на власний розсуд визначає, які законопроекти вона буде розглядати (незалежно від того, передбачені вони планом, чи ні); 2) такий план передбачає надмірну кількість законопроектів, які фізично ВРУ не може розглянути протягом календарного року (наприклад, план на 2020 р. містив 878 законопроектів, на 2021 р. – 376 законопроектів, однак, у 2020 р. ВРУ ухвалила 242 закони, а у 2021 р. – 271 закон); 3) Регламент ВРУ не визначає чітку структуру такого плану, а також переліку обов'язкових законопроектів, які мають бути включені у план; 4) Регламент ВРУ не передбачає участі у цьому процесі парламентської опозиції; 5) відсутність чітких та однозначних зв'язок плану з іншими механізмами планування роботи ВРУ (наприклад, порядком денним); 6) Регламент ВРУ не регулює питання, який орган відповідає за планування законодавчої діяльності ВРУ. Відповідно до Постанови ВРУ «Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України дев'ятого скликання» від 29.08.2019 р. № 19-IX (зі змінами) це питання віднесено до предмета відання Комітету з питань правової політики, однак цей комітет сам бере участь у формуванні плану законопроектної роботи на рівні з іншими комітетами.

1.1.6. Низький рівень комунікації між Парламентом, міністерствами, іншими органами державної влади та Президентом України, а також зі стейкхолдерами та громадянським суспільством з питань законодавчого процесу

Відсутні чіткі напрацьовані механізми та інструменти міжінституційної комунікації, тобто комунікації між комітетами ВРУ, директоратами відповідних міністерств, інших органів державної влади⁷ та ПУ (через відповідні структурні підрозділи ОПУ) щодо: 1) визначення суспільно важливих проблем, що доцільно вирішувати через законодавче врегулювання; 2) планування ресурсів та заходів, необхідних для реалізації державної політики у відповідній сфері, яка потребує законодавчого регулювання; 3) розроблення документів політик;

⁷ Маються на увазі тільки ті органи державної влади, які займаються виробленням та імплементацією державної політики у відповідних сферах, в т.ч., конституційні органи – органи, які прямо згадані в КУ (Національний банк України, Антимонопольний комітет України, Національна рада України з питань телебачення та радіомовлення, Державний комітет телебачення і радіомовлення України тощо).

4) розроблення та ухвалення законопроектів на підставі документів політик; 5) проведення моніторингу та оцінювання результатів реалізації державної політики у певній сфері та імплементації законів. Крім того, зміст підготовленого законопроекту часто суттєво відрізняється від тієї законодавчої моделі, яка була сконструйована такими документами. Та навіть, якщо документи політик підготовлені КМУ якісно, то часто такі документи і розроблені на їхній основі законопроекти не сприймаються народними депутатами, скільки практично відсутні механізми співпраці та комунікації між КМУ та ВРУ на цьому етапі законодавчого процесу. Крім того, Парламент, відповідні міністерства, інші органи державної влади, а також ПУ у більшості випадків не взаємодіють зі стейкхолдерами, громадянським суспільством в процесі розробки документів політики, законопроектів. Переважна більшість реформ готуються та розробляються за закритими дверима, що часто спричиняє суспільне несприйняття відповідних законодавчих пропозицій.

1.1.7. Необов'язковість проведення публічних консультацій до офіційної реєстрації законопроекту у ВРУ

Питання публічних консультацій щодо законопроектів, розроблених Урядом, врегульовано у Регламенті КМУ та постанові КМУ від 03.11.2010 р. № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» (за здійснення такої діяльності відповідальними є директори у відповідній сфері політики). Однак, у цих документах чітко не визначено: 1) в яких випадках потрібно проводити громадські консультації (зокрема, постанова № 996 передбачає, що публічні консультації проводяться, якщо акт стосується конституційних прав, свобод та обов'язків, однак наразі будь-який законопроект своєю базовою характеристикою стосується прав та обов'язків людини); 2) в яких випадках проводяться очні консультації (публічні обговорення), а в яких електронні консультації; 3) підходи до ідентифікації стейкхолдерів у відповідній сфері політики. Механізми проведення публічних консультацій народними депутатами в Регламенті ВРУ взагалі не визначені. Це питання поверхнево згадано у статті 24 Закону України «Про комітети Верховної Ради України» (право вивчати громадську думку, проводити слухання в комітетах за участю громадськості). А щодо механізмів проведення публічних консультацій ОПУ, то вони взагалі не передбачені.

1.1.8. Неврегульованість інституту законодавчої пропозиції

Чинним законодавством не врегульовано питання законодавчих пропозицій — офіційно внесених пропозицій щодо прийняття тих чи інших законів народними депутатами та іншими суб'єктами законодавчої ініціативи. Регламент ВРУ 1994 р. містив главу «Розробка проєктів законів» (глава 6.1 розділу 6 «Законодавча процедура»), проте на практиці ці приписи все одно не регулювати питання формування законодавчих пропозицій та їхньої трансформації в текст конкретних законопроєктів.

1.1.9. Ігнорування відповідними суб'єктами законодавчої ініціативи необхідності виконання рішень КСУ

Для правових реалій в Україні є типовим, коли внаслідок визнання КСУ закону або окремих його положень такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними) утворюється прогалина, необхідність оперативного заповнення якої ігнорується суб'єктами законодавчої ініціативи протягом тривалого часу: відповідні законопроєкти або взагалі не розробляються, або розробляються та вносяться до ВРУ з суттєвим запізненням, або вносяться оперативно, однак не розглядаються ВРУ⁸. Але навіть у випадках, коли КСУ у своєму рішенні відповідно до частини другої статті 152 КУ відстрочує дату втрату чинності законом (його окремими положеннями), визнаного (визнаними) неконституційним(и), ВРУ часто зволікає з ухваленням відповідного законодавчого рішенням, що суттєво шкодить стабільності та передбачуваності національного законодавства. Крім того, коли в КСУ розглядаються однотипні (схожі) справи, законодавець, як правило, ігнорує потребу в «превентивній законотворчості» — розробці та ухваленні законодавчих актів, спрямованих на виправлення очевидно неконституційних положень законів, які є предметом конституційного провадження у КСУ (якщо КСУ уже ухвалив рішення щодо аналогічних законодавчих положень) до того, як КСУ ухвалить рішення про визнання таких положень неконституційними. Також після ухвалення КСУ рішень щодо визнання неконституційними законів або їх окремих положень не

⁸ Наприклад, внаслідок Рішення КСУ від 26.04.2018 р. № 4-р/2018 утворилася прогалина у правовому регулюванні інституту всеукраїнського референдуму, яка була заповнена лише внаслідок ухвалення ЗУ «Про всеукраїнський референдум» від 26.01.2021 р. № 1135-IX (який набрав чинності 11.04.2021 р.).

відбувається аналіз чинного законодавства з метою скасування аналогічних положень в інших законах.

Глава 1.2. Законодавча ініціатива

1.2.1. Некоректна термінологія Регламенту ВРУ щодо понять «законопроєкт», «законодавча процедура», «пропозиції» та «поправки» до законопроєктів

Відповідно до КУ Парламент уповноважений ухвалювати закони, постанови та інші акти (стаття 91), однак у Регламенті ВРУ послідовно використовується термін «законопроєкт» (частини п'ята і шоста статті 89 Регламенту ВРУ), яким позначаються проєкти актів зовсім різної правової природи — законів та постанов нормативного характеру (останні є підзаконними актами). Розділ IV Регламенту ВРУ, який регулює порядок ухвалення актів Парламентом, називається «Законодавча процедура», що фактично не дозволяє чітко розмежувати власне законодавчу процедуру (процедуру ухвалення законів) та процедуру ухвалення підзаконних актів ВРУ. Крім того, «поправками» на практиці називають те, що відповідно до Регламенту ВРУ називається «пропозиціями» — внесення змін до тексту законопроєкту (статей, їх частин, пунктів, речень), зміни порядку розміщення, об'єднання розділів, глав, статей, їх частин і пунктів, а також виділення тих чи інших положень в окремі розділи, глави, статті (див. пункти 3 і 4 частини шостої статті 89).

1.2.2. Відсутність єдиних стандартизованих підходів до оформлення законопроєктів

На законодавчому рівні не встановлено єдиних стандартизованих підходів до оформлення законопроєктів суб'єктами законодавчої ініціативи — як юридичного тіла самого законопроєкту, так і можливих додатків, які є невід'ємною складовою такого законопроєкту. З огляду на це суб'єкти законодавчої ініціативи мають власні підходи та практики нормопроектування, а самі законопроєкти, які вносяться до ВРУ, мають різне техніко-юридичне оформлення.

1.2.3. Реєстрація в Апараті ВРУ законопроєктів, в яких текст і порівняльна таблиця не співпадають

Трапляються ситуації, коли Апарат ВРУ реєструє (а не повертає суб'єкту права законодавчої ініціативи на доопрацювання) законопроєкти, в яких текст і порівняльна таблиця (в контексті внесення змін до інших законів) не співпадають. Якщо такі акти ухвалюються, то на практиці можуть виникнути багато багато проблем із застосуванням таких норм⁹.

1.2.4. Низька якість супровідних документів до законопроєктів

Частина перша статті 91 Регламенту ВРУ передбачає, що законопроєкт, проєкт іншого акта вноситься на реєстрацію разом з проєктом постанови, яку пропонується ВРУ ухвалити за результатами його розгляду, списком авторів законопроєкту, пропозицією щодо кандидатури доповідача на пленарному засіданні та пояснювальною запискою. Якщо це законопроєкт про внесення змін до законів, то до цих документів додається порівняльна таблиця. Якість таких документів переважно низька: пояснювальні записки часто пишуться формально і беззмістовно, не відображаючи основний зміст законопроєкту та не пояснюючи, яку проблему має вирішити законопроєкт та чи дійсно є потреба в ухваленні відповідного акта. Крім того, на практиці трапляються випадки, коли порівняльна таблиця до законопроєкту не зовсім збігається з його фактичним змістом.

1.2.5. Ініціювання законопроєктів з численними приписами індивідуального (ненормативного) характеру

ЗУ як нормативно-правовий акт покликаний регулювати найбільш стабільні та важливі для суспільства відносини протягом відносно тривалого проміжку часу, а приписи індивідуально-правового характеру можуть бути як виключення, якщо неможливо ефективно врегулювати без них. Однак, на практиці траплялися випадки ініціювання законів, переважна частина положень яких містить приписи не нормативного, а

⁹ Наприклад, через технічну помилку у юридичному тілі ЗУ від 22.11.2018 р. № 2617-VIII в друге речення частини друга статті 49 Кримінального кодексу України був доданий фрагмент тексту, який зробив відповідний нормативний припис беззмістовним. Однак, у порівняльній таблиці до відповідного законопроєкту зміни у статті 49 відображалися коректно: цей фрагмент тексту вставлявся у третє речення цієї частини статті 49.

індивідуально-правового характеру.

1.2.6. Ініціювання законопроєктів, предмет регулювання яких виходить за межі конституційних повноважень ВРУ

Стаття 92 КУ визначає коло суспільних відносин, які мають регулюватися виключно законами України, однак при цьому не обмежує законодавчу компетенцію ВРУ виключно цими питаннями. ВРУ фактично може ухвалювати закони з будь-яких питань (пункт 3 частини першої статті 85 Конституції України), якщо тільки, ухвалюючи такий акт, ВРУ не виходить за межі своїх повноважень, визначених Конституцією. Але на практиці трапляються ситуації ініціювання законопроєктів, предмет регулювання яких пересікається з виключною компетенцією інших органів державної влади, передбаченої Конституцією України.¹⁰

1.2.7. Законодавчий спам

Народні депутати поодиночі або колективно ініціюють багато беззмістовних, завідомо неконституційних, суперечливих та позбавлених актуальності законопроєктів з усіх можливих питань, сумарна кількість яких значно перевищує кількість урядових законопроєктів, внесених до ВРУ. Крім того, народні депутати часто схильні ініціювати законопроєкти з тем, які навіть не входять до предмета відання комітету, у складі якого вони входять. Більша частина таких законопроєктів не ухвалюються до закінчення строку повноважень Верховної Ради відповідного скликання навіть у першому читанні, однак Апарат ВРУ та комітети ВРУ все одно витрачають багато часу на опрацювання цих документів. Крім того, народні депутати з метою гальмування розгляду законопроєкту у другому читанні ініціюють велику кількість беззмістовних та взаємовиключних пропозицій («поправок») до таких законопроєктів, що на практиці суттєво перешкоджає ефективній роботі Парламенту.

1.2.8. Недосконалість приписів Регламенту ВРУ щодо відкликання законопроєктів

Регламент ВРУ передбачає можливість визнання законопроєктів

¹⁰ Див. пункт 1.7.3 цієї Зеленої книги.

відкликаними, незважаючи на те, що за логікою Регламенту відкликання це завжди активне волевиявлення відповідного суб'єкта права законодавчої ініціативи. Якщо, законопроекти, внесені та не прийняті до закінчення строку повноважень ВРУ відповідного скликання в першому читанні, або до його прийняття в першому читанні повноваження народного депутата - ініціатора його внесення достроково припинено, або повноваження ПУ або КМУ були припинені, то такий законопроект автоматично знімається з розгляду із відповідним зазначенням про це в єдиній автоматизованій системі, через що немає потреби додатково позначати такі законопроекти як такі, що визнаються відкликаними. Крім того, зважаючи на поточну конституційну модель врядування, недоцільно у Регламенті ВРУ передбачати автоматичне зняття з розгляду ВРУ законопроектів, якщо до його прийняття в першому читанні за основу повноваження КМУ були припинені. Також у різних приписах статті 105 «Визнання законопроектів відкликаними» Регламенту ВРУ для позначення одного і того самого явища вживаються різні фрази («в першому читанні», «в першому читанні за основу»), що може призвести до суперечливих інтерпретацій на практиці.

Глава 1.3. Попередній розгляд законопроектів у комітетах або тимчасових спеціальних комісіях ВРУ

1.3.1. Проблеми щодо проведення юридичної та інших видів експертиз законопроектів (в т.ч. з боку ГНЕУ) внесених до ВРУ

По-перше, Апарат ВРУ загалом не має людських та матеріальних ресурсів щодо проведення **комплексної** експертизи законопроектів щодо: 1) його відповідності Конституції України, загальновизнаними принципами і нормами міжнародного права, міжнародним зобов'язанням України, зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції та праву Європейського Союзу (acquis EC), приписам Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод і Протоколів до неї та практиці Європейського суду з прав людини; 2) наявних в ньому корупційних, дискримінаційних, інших криміногенних ризиків; 3) його впливу на показники бюджету, показники економічного і соціального розвитку та відповідності зобов'язанням України за Угодою про заснування Світової організації торгівлі; 4) його впливу на довкілля. По-друге, народні депутати України часто ігнорують результати проведених експертиз щодо

законопроектів при їх розгляді та ухваленні.

1.3.2. Проблеми співпраці головного комітету з іншими комітетами ВРУ, профільними міністерствами, іншими ЦОВВ у процесі попереднього розгляду законопроектів

Немає регламентованої процесу співпраці та узгодження різних позицій комітетів ВРУ в питаннях розгляду одного і того ж самого законопроекту, адже головний комітет не пов'язаний змістом висновків інших комітетів ВРУ (зокрема, бюджетного комітету, антикорупційного комітету) і може ухвалити рішення, яке фактично не співпадатиме з висновками інших комітетів. Також на практиці не існує сталої практики співпраці головного та інших комітетів ВРУ та фахівців з профільних міністерств та інших ЦОВВ для напрацювання пропозицій та рекомендацій щодо законопроектів на цьому етапі законодавчого процесу.

Глава 1.4. Розгляд та ухвалення законопроектів у першому читанні

1.4.1. Проблеми розгляду законопроектів, визначених Президентом як невідкладні

Відповідно до Конституції Президент має спеціальне право визначати деякі законопроекти, які ним вносяться до ВРУ, невідкладними (частина друга статті 93 КУ). КСУ у справі про позачерговий розгляд законопроектів ВРУ (Рішення № 2-рп/2001 від 28.03.2001 р.), розтлумачив, що це положення Конституції треба розуміти так, що такі законопроекти мають бути терміново включені ВРУ до порядку денного її сесії і розглянуті у пріоритетному порядку — раніше інших законопроектів — на всіх стадіях законодавчого процесу. Однак, на практиці часто ВРУ ігнорує пріоритетність розгляду таких законопроектів¹¹. Також часто трапляється ситуація, коли Президент зловживає своїм правом, і визначає безпідставно велику кількість законопроектів невідкладними, через що утворюється черга в межах переліку невідкладних законопроектів. Крім того, у статті 89 «Право законодавчої ініціативи» Регламенту ВРУ взагалі не згадується про право Президента визначати законопроекти невідкладними,

¹¹ Наприклад, Президент 03.04.2021 р. вніс до ВРУ і визначив як невідкладний законопроект про ліквідацію Окружного адміністративного суду міста Києва та утворення Київського міського окружного адміністративного суду (реєстр. № 5369), який ВРУ 01.06.2021 р. включила до порядку денного. Однак, станом на 14 липня 2022 р. цей законопроект так і не розглядався ВРУ.

а в статті 101 «Особливості розгляду законопроектів, визначених як невідкладні» немає конкретизації того, яким чином Президент України може вимагати від ВРУ позачергово розгляду таких законопроектів.

1.4.1. Суперечливе регулювання формування порядку денного чергових та позачергових засідань ВРУ щодо розгляду законопроектів

Припис статті 96 Регламенту ВРУ «Включення законопроектів до порядку денного сесії Верховної Ради» мають яскраво виражений «прокоаліційний» вигляд: фактично може створюватися ситуація, коли жоден ініційований представниками депутатської меншості законопроект не матиме реальної змоги потрапити до сесійної зали парламенту, оскільки рішення про його включення має набрати не менше 226 голосів¹². Крім того, незважаючи на те, що Регламент ВРУ встановлює перелік законопроектів, які включаються до порядку денного сесії позачергово без голосування таких законопроектів (див. частину четверту статті 20 Регламенту ВРУ), на практиці часто трапляються ситуації, коли ВРУ не розглядає ці законопроекти.

1.4.2. Застосування повної процедури розгляду законопроекту залежить від формальної кількості статей (пунктів) у такому документі

Частина друга статті 32 та частина четверта статті 102 Регламенту ВРУ фактично передбачають застосування повної процедури розгляду проектів кодексів, законів, якщо вони містять щонайменше 100 статей чи пунктів. Таким чином, застосування такої процедури залежить від формальної кількості статей (пунктів) у документах, а не від важливості його предмету регулювання чи фактичного обсягу його тексту. Обсяг тексту законопроекту насправді не завжди корелюється з його арифметичною кількістю статей (пунктів).

1.4.3. Відсутність законодавчого регулювання розробки законодавчих актів з обмеженим доступом, або, які містять секретну інформацію чи службову інформацію

¹² Див. Коментар до Регламенту Верховної Ради України. Том II / Лінецький С.В., Крижанівський В.П. – К.: 2021. – С. 379.

Не існує законодавчого регулювання окремого порядку підготовки, розгляду та ухвалення законодавчих актів з обмеженим доступом, актів, які містять секретну інформацію чи службову інформацію, незважаючи на те, що на практиці такі документи не розробляються у відкритому режимі. КУ та Регламент ВРУ містять лише застереження щодо можливості проведення закритих пленарних засідань ВРУ (частина перша статті 84 КУ, стаття 4 Регламенту ВРУ).

Глава 1.5. Підготовка законопроектів до другого читання

1.5.1. Відсутність єдиних підходів до формалізації поправок та пропозицій народних депутатів

У зв'язку з тим, що немає єдиних підходів до формалізації поправок та пропозицій народні депутати мають змогу зловживати своїми процедурними правами на етапі підготовки законопроектів до другого читання¹³. Зокрема, народні депутати часто подають величезну кількість поправок та пропозицій, які часто є беззмістовними та вносяться виключно з метою затягування розгляду законопроекту. Крім того, народні депутати подають фактично взаємопов'язані правки до законопроекту не як одну пропозицію, а як сукупність окремих поправок та пропозицій, що суттєво гальмує перебіг законодавчого процесу та погіршує якість законодавчих актів ВРУ. Крім того, немає єдиних підходів до опрацювання та систематизації таких поправок народних депутатів, що часто призводить до дублювання майже ідентичних за змістом чи за суттю поправок від різних народних депутатів. Також не зрозуміло, яким чином має відбуватися формалізація поправок щодо нетекстових (аудіовізуальних) додатків законопроекта, які таким законопроектом затверджуються — Регламент ВРУ та підзаконні акти ВРУ просто не регулюють це питання.

1.5.2. Відсутність необхідних повноважень у головного комітету щодо «фільтрування» поправок

Відповідно до Регламенту ВРУ головний комітет не має повноважень щодо «фільтрування» поправочного спау, а отже,

¹³ Наприклад, народні депутати подали 16335 поправок та пропозицій до другого читання законопроекту «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення деяких механізмів регулювання банківської діяльності» № 2571-д (ухвалений як ЗУ від 13.05.2020 р. № 590-IX).

якщо народний депутат наполягає, ВРУ зобов'язана на пленарному засіданні розглядати всі поправки і пропозиції такого депутата, навіть якщо головний комітет ВРУ рекомендує Парламенту не враховувати такі правки, що суттєво збільшує час, необхідний для розгляду і ухвалення законопроєкту у другому читанні та негативно впливає на ефективність роботи Парламенту.

Глава 1.6. Розгляд та ухвалення законопроєктів у другому читанні та в цілому

1.6.1. Суперечливих характер процедури розгляду законопроєктів у другому читанні

Процедура розгляду законопроєктів у другому читанні сконструйована у Регламенті ВРУ таким чином, що надає народним депутатам можливість суттєво розтягувати у часі процес розгляду та ухвалення такого законопроєкту через ініціювання великої кількості поправок та пропозицій («поправочний спам»)¹⁴. Крім того, на етапі другого читання часто виявляються фундаментальні проблеми змісту та предмету регулювання законопроєкту, які не були опрацьовані на попередніх етапах нормопроекткування. В силу специфіки другого читання, яке передбачає лише точкові та технічні зміни до законопроєкту, на цьому етапі законодавчого процесу не є доцільним повністю змінювати ключові приписи та філософію законопроєкту. Однак, на практиці ВРУ через розгляд поправок і пропозицій може докорінно переписати відповідний законопроєкт, ухвалений за основу.

1.6.2. Недотримання часових строків розгляду та ухвалення законопроєктів

На практиці народні депутати часто не дотримуються часових строків розгляду та ухвалення законопроєктів, які передбачені Регламентом ВРУ. Крім того, існує тенденція свавільного скорочення строків розгляду та ухвалення законопроєктів, що призводить до поспішного ухвалення неякісних законів. Також часте скорочення строків подання відповідних поправок і пропозицій до законопроєкту на практиці обмежує право законодавчої ініціативи народних депутатів.

¹⁴ Див. також пункти 1.2.6, 1.5.2 цієї Зеленої книги.

1.6.3. Недосконалість особливої процедури розгляду законопроєктів у другому читанні (стаття 119-1 Регламенту ВРУ)

Особлива процедура розгляду законопроєктів у другому читанні, яка з'явилася після внесення змін до Регламенту ВРУ відповідно до ЗУ від 16.04.2020 р. № 561-IX¹⁵ була одним із способів боротьби із поправочним спамом, адже вона передбачає фактично скорочену процедуру розгляду і ухвалення законопроєктів без розгляду і голосування більшості поправок і пропозицій народних депутатів¹⁶. Однак, як показує практика, така процедура є недосконалою. Зокрема, внаслідок застосування такої процедури під час розгляду та ухвалення в другому читанні та в цілому законопроєкту № 5599¹⁷ ВРУ ухвалила цей закон із взаємовиключними поправками, у зв'язку з чим було незрозуміло, в якій остаточній редакції цей закон був фактично ухвалений. Пізніше ВРУ була змушена ухвалювати окреме рішення щодо усунення неузгодженостей у тексті закону. Отже, якщо під час поспішного розгляду законопроєкту народні депутати України не знають, яка саме остаточна редакція законопроєкту ухвалюється ними в другому читанні і в цілому, то такі процедури розгляду законопроєкту суттєво підривають легітимність кінцевого законодавчих актів Парламенту.

1.6.4. Відсутність регулювання процедури прискореного ухвалення євроінтеграційних законопроєктів

Регламент ВРУ не передбачає регулювання процедур прискореного розгляду та ухвалення у ВРУ законопроєктів, які мають стосунок до права ЄС (*acquis communautaire*), зокрема, пов'язаних із виконанням Україною рекомендацій відповідних інституцій ЄС щодо набуття повноправного членства у ЄС. У зв'язку із відсутністю спеціальних законодавчих процедур такого

¹⁵ З 17.09.2020 р. Велика палата КСУ розглядає справу за конституційним поданням 53 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України цього ЗУ.

¹⁶ Особлива процедура може застосовуватися у 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 у 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. переписати відповідний законопроєкт, ухвалений за основу.

¹⁷ Проєкт Закону «Про запобігання загрозам національній безпеці, пов'язаним із надмірним впливом осіб, які мають значну економічну або політичну вагу в суспільному житті (олігархів)» (ухвалений як ЗУ від 23.09.2021 р. № 1780-IX).

роду, які б забезпечували оперативний порядок розгляду та ухвалення рішень щодо адаптації національного законодавства до правового простору ЄС, процес ухвалення відповідних рішень у ВРУ може суттєво затягуватися, зокрема, через законодавчий спам чи потребу в обов'язковому регламентному слідуванню повній процедурі розгляду питань.

1.6.5. Порушення народними депутатами регламентної процедур розгляду та ухвалення законів. Неособисте голосування народних депутатів при ухваленні законодавчих актів

Народні депутати часто допускають порушення процедур розгляду та ухвалення законів, передбачених як КУ, так і Регламентом ВРУ. Якщо порушення регламентних процедур лише фактично впливає на якість законопроєкту, то порушення конституційних вимог до процедури розгляду та ухвалення законів (наприклад, неособисте голосування народного депутата на засіданнях Парламенту) є підставою для оскарження ухвалених законів у КСУ та визнання їх неконституційними¹⁸.

1.6.6. Низький відсоток ухвалення урядових законопроєктів в цілому

У Конституції немає згадки про те, що основним завданням Уряду є формування політики розвитку країни, зокрема, через розробку та внесення до Парламенту нових законопроєктів. На практиці завдання Уряду часто зводиться просто до виконання діючих законів, що нівелює участь КМУ у виробленні державної політики розвитку країни та суперечить логіці системи змішаного правління. Незважаючи на поточну парламентсько-президентську систему врядування, де діяльність Уряду цілковито залежить від наявності стабільної парламентської більшості, у Верховній Раді постійно виникає парадоксальна ситуація, коли урядові законопроєкти не мають достатньої підтримки у Парламенті. Наприклад, на шостій сесії ВРУ дев'ятого скликання (вересень 2021 р. – січень 2022 р.) частка ухвалених урядових законопроєктів проєктів незначна: з 113 зареєстрованих

¹⁸ Див., наприклад, рішення КСУ у справі за конституційним поданням 57 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про засади державної мовної політики» від 28.02.2018 р. № 2-п/2018, а також рішення КСУ у справі за конституційним поданням 57 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України "Про всеукраїнський референдум" від 26.04.2018 р. № 4-п/2018.

протягом того часу урядових законопроектів, ухвалено лише 7. Така ситуація є ненормальною для поточної системи врядування, оскільки основна функція парламентської більшості полягає не тільки у формуванні Уряду, а й у наданні постійної підтримки (вотуму довіри) урядовій політиці.

1.6.7. Ухвалення ВРУ завідомо неконституційних актів в цілому

Допускаючи недбалість на попередніх етапах законодавчого процесу, ВРУ часто ухвалює завідомо неконституційні акти, тобто: 1) акти, змістовні приписи яких суперечать КУ (при цьому існують випадки ухвалення аналогічних положень до положень, які вже були визнанні КСУ неконституційними¹⁹); 2) акти, ухвалені за межами повноважень ВРУ²⁰; 3) закони, які містять приписи індивідуально-правового характеру²¹. Крім того, ВРУ часто порушує встановлену КУ процедуру ухвалення таких актів, що призводить до їх оспорювання у КСУ та визнання їх неконституційними (наприклад, див. рішення КСУ № 2-р/2018 від 28.02.2018 р., № 4-р/2018 від 26.04.2018 р.).

1.6.8. Неврегульованість питання про кількість голосів за ухвалення законопроектів у другому читанні, якщо у Конституції України передбачені інші правила ухвалення законів з таких питань

Регламент ВРУ не містить норм про порядок розгляду та ухвалення законопроекту, який визначає опис та порядок застосування державних символів України, а також яка кількість голосів від конституційного складу ВРУ має використовуватися у першому та другому читаннях такого законопроекту. Специфіка ухвалення такого закону в цілому полягає в тому, що частина шоста статті 20 КУ вимагає для цього не менш як двох третин від конституційного складу ВРУ, однак виникають питання, якою має

¹⁹ Див. Борис Малишев, Юлія Кириченко. «Вплив конституційного судочинства на законодавчу діяльність Верховної Ради України», *Часопис «Парламент»*, випуск 4. Режим доступу: <https://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2017/03/Parlament-4-4.pdf>

²⁰ Наприклад, КСУ рішенням № 2-рп/99 від 02.03.1999 р. визнав неконституційним ЗУ «Про тимчасову заборону підвищення цін і тарифів на житлово-комунальні послуги та послуги громадського транспорту, що надаються громадянам України» від 23.07.1998 р. № 51-XIV, зазначивши, що ВРУ, ухваливши цей закон, вийшла за межі повноважень, визначених КУ, і втрутилась у повноваження органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, чим порушила статті 6 і 19 КУ.

²¹ Наприклад, ЗУ «Про розформування Національної гвардії України» від 11.01.2000 р. № 1363-XIV, ЗУ «Про проведення експерименту в житловому будівництві на базі холдингової компанії "Київміськбуд"» від 20.04.2000 р. № 1674-III, ЗУ «Про списання вартості несплачених обсягів природного газу» від 05.06.2003 р. № 911-IV.

бути відповідна кількість голосів від конституційного складу ВРУ за процедурні голосування щодо такого законопроєкту.

Глава 1.7. Розгляд та ухвалення законопроєктів у третьому читанні

1.7.1. Суперечлива практика розгляду та ухвалення законопроєктів у третьому читанні

Третє читання законопроєкту передбачає внесення виключно техніко-юридичних виправлень та уточнень, усунення помилок, суперечностей у тексті законопроєкту, без зміни фактичного змісту законопроєкту. Однак, на практиці ВРУ надзвичайно рідко розглядає законопроєкти у третьому читанні, що призводить до поспішного ухвалення законопроєктів відразу у другому читанні і в цілому без виправлення наявних змістовних та логічних суперечностей. Приписи Регламенту ВРУ щодо третього читання вже давно залишаються здебільшого «мертвою» нормою, адже їх востаннє застосовували у 2015 році. Поточна парламентська практика дозволяє говорити про поступове, але досить стрімке, відмирання процедури третього читання паралельно із втратою народними депутатами розуміння оригінальної суті та функції цього етапу розгляду законопроєкту²². В разі виявлення техніко-юридичних суперечностей, взаємовиключних положень чи проголосованих правок у законопроєктів, немає інших парламентських процедур, крім третього читання, для того щоб виправити всі допущені помилки під час другого читання.

Глава 1.8. Підписання законів Головою ВРУ. Підготовка прийнятих законів до направлення на підпис Президента України

1.8.1. Зловживання народними депутатами своїм правом щодо реєстрації постанов про скасування результатів голосування до підписання законів Головою ВРУ

Народні депутати України часто зловживають своїм правом щодо реєстрації постанов ВРУ про скасування результатів голосування закону, ухваленого в цілому. Зокрема, трапляються випадки, коли реєструються декілька таких постанов щодо одного і того ж самого закону, що процедурно затягує процес його підписання Головою ВРУ, адже Парламент зобов'язаний розглядати кожну з

²² Лабораторія законодавчих ініціатив: Аналітика дня: Третє читання – зайве? Режим доступу: <https://parlament.org.ua/2021/09/29/analitika-dnya-tretye-chitannya-zajve/>

цих постанов окремо, незважаючи на те, що вони фактично стосуються одного і того ж самого питання.

1.8.2. Практика підміни техніко-юридичного редагування тексту ухваленого закону фактичним корегуванням його змісту

В Парламенті немає методологічного розуміння меж і обсягів техніко-юридичного редагування тексту закону після його ухвалення, у зв'язку з цим на практичні трапляються ситуації, коли замість редагування відбувається фактично підміна тексту закону без будь-якого голосування. При цьому існуюча в Регламенті процедура третього читання на практиці не застосовується

Глава 1.9. Підписання законів Президентом України. Застосування права вето. Повторний розгляд ВРУ законів, повернутих Президентом України

1.9.1. Практика порушення Президентом України положень Конституції України щодо підписання законів

На практиці ПУ часто порушує конституційні вимоги щодо підписання законів. Зокрема, трапляються такі ситуації: 1) одночасне непідписання і неповернення закону до ВРУ протягом 15 днів, що повністю блокує процес набрання законом чинності; 2) підписання законів після відведених КУ 15 днів для цього, що гальмує процес набрання чинності законом, а також закладає вади конституційності закону.

1.9.2. Практика зловживання Президентом України своїм правом вето

На практиці ПУ часто порушує конституційні вимоги щодо застосування свого права вето. Зокрема, трапляються такі ситуації: 1) повернення закону до ВРУ після відведених 15 днів для цього, що є порушенням КУ, і потім може призвести до визнання такого закону неконституційним; 2) зміна тексту закону, ухваленого Парламентом, завдяки численним пропозиціям Президента, що фактично нівелює законодавчий процес у ВРУ.

1.9.3. Відсутність чіткого правового регулювання порядку застосування Президентом права вето

Законом не регулюється порядок застосування Президентом права вето з точки зору формалізації обсягу і межі його застосування, що на практичні призводить до численних порушень Конституції України та зниження якості законодавчого процесу в цілому.

1.9.4. Практика голосування додаткових поправок і пропозицій під час повторного розгляду ВРУ законів, повернених Президентом

У Парламенті траплялися ситуації, коли народні депутати голосували за додаткові поправки і пропозиції під час повторного розгляду ВРУ законів, повернених Президентом, які не були безпосередньо пов'язані з пропозиціями Президента, що фактично є порушенням конституційної логіки законодавчого процесу.

Глава 1.10. Опублікування законів та набрання ними чинності

1.10.1. Неврегульованість питання часу набрання чинності законом, якщо у ньому використовується конструкція «цей Закон набирає чинності з дня його опублікування»

ВРУ раніше доволі часто використовувала формулу «цей Закон набирає чинності з дня його опублікування», а потім послідовно змінила її на «цей Закон набирає чинності з дня, наступного за днем його опублікування». У зв'язку з цим виникає непорозуміння, коли ж фактично закон набирає чинності, якщо мається на увазі «день його опублікування», адже 24:00 дня опублікування закону є фактично 00:00 дня, наступного за днем його опублікування, що спричиняє певну тавтологію.

1.10.2. Відсутність єдиної захищеної бази законодавства з автентичними текстами відповідних актів у вільному доступі. Проблема подолання суперечностей між різними версіями тексту акта, опублікованих в різних офіційних джерелах

В Україні немає електронної бази законодавства з автентичними текстами (еталонними текстами) відповідних актів у вільному

доступі, оскільки відповідно до Регламенту офіційним є текст закону, який опублікований у відповідних друкованих джерелах, тоді як текст закону, виставлений на вебсайті ВРУ, має лише інформаційний характер і не має юридичної сили. Крім того, текстуальні версії одного і того ж самого акта, опублікованого у різних офіційних джерелах (наприклад, у газеті «Голос України» та у «Відомостях Верховної Ради України»), часто не співпадають, що спричиняє проблеми у правозастосуванні та ускладнюють правове регулювання суспільних відносин в цілому.

Глава 1.11. Моніторинг і парламентський контроль щодо реалізації законів

1.11.1. Відсутність правового регулювання процесу систематичного моніторингу та контролю імплементації законів відповідними суб'єктами публічної адміністрації з боку Парламенту, парламентських комітетів

Систематичний моніторинг та контроль імплементації законів відповідними суб'єктами публічної адміністрації з боку Парламенту, парламентських комітетів, як правило, або взагалі не проводиться, або проводиться формально без належною скрупульозності та послідовності, не містить системного характеру. Крім того, не вироблені єдині методологічні підходи для такого моніторингу та контролю.

Глава 1.12. Особливості розгляду та ухвалення законопроектів про внесення змін до Конституції України

1.12.1. Суперечливий порядок ухвалення комплексних змін до Конституції, які одночасно передбачають внесення змін як до «захищених», так і «незахищених» розділів Конституції, а також ухвалення Конституції України в новій редакції

Регламент ВРУ передбачає суперечливий порядок ухвалення комплексних змін до Конституції, які одночасно передбачають внесення змін як до «захищених», так і «незахищених» розділів Конституції, і взагалі не передбачає порядок ухвалення Конституції України в новій редакції. Зокрема, частина шоста статті 143 Регламенту ВРУ передбачає, що у разі виникнення необхідності одночасного комплексного внесення змін як до розділів Конституції України, зазначених у статті 155, так і до

розділів, зазначених у частині першій статті 156 Конституції України, ініціатор подання таких змін до Конституції України подає до Верховної Ради одночасно два окремих законопроекти (пов'язані законопроекти), які повинні містити також положення, які передбачають поєднане та узгоджене в часі набрання ними чинності та згідно з якими в разі неприйняття Верховною Радою чи незатвердження всеукраїнським референдумом одного із них інший, пов'язаний з ним, не набирає чинності. Такий підхід до конституційного процесу є занадто обтяжливим з процедурної та техніко-юридичної сторін.

1.12.2. Проблема попереднього конституційного контролю законопроєкту про внесення змін до Конституції з боку КСУ та суперечність практики реагування на юридичну позицію КСУ з боку ВРУ

КСУ створив суперечливу практику попереднього конституційного контролю законопроєктів про внесення змін до КУ, зокрема, через розширене тлумачення статей 157-159 КУ, що перетворили КСУ на активного політичного актора у питаннях конституційної реформи. Крім того, ненадання або несвоєчасне надання висновку КСУ щодо відповідності законопроєкту про внесення змін до КУ вимогам статей 157 і 158 КУ може суттєво загальмувати, або й взагалі заблокувати відповідну конституційну реформи. Також ВРУ не виробила уніфіковані підходи реагування на юридичні позиції КСУ, які він висловлює у мотивувальних частинах відповідних висновках.

1.12.3. Негативні наслідки ініціювання точкових змін до Конституції

Історія українського конституціоналізму має приклади, коли до КУ ініціювалися беззмістовні, точкові та/або фрагментарні зміни, що спричиняло деградацію конституційної культури та конституційного правопорядку в державі. Крім того, розробка таких законопроєктів здебільшого характеризується непублічністю та закритістю всього процесу. Дуже часто траплялися випадки, коли конституційні зміни готувалися без яких-небудь попередніх концепцій конституційної реформи та без проведення публічних обговорень, а офіційний текст відповідного законопроєкту стає відомий як народним депутатам, так і громадськості дуже часто лише після його офіційного внесення до ВРУ.

1.12.4. Негативні наслідки ініціювання декількох абсолютно однакових законопроєктів щодо внесення змін до Конституції, які потім по чергово розглядаються

Припис частини першої статті 158 КУ, яке передбачає, що законопроєкт про внесення змін до КУ, який розглядався ВРУ, і закон не був прийнятий, може бути поданий до ВРУ не раніше ніж через рік з дня прийняття рішення щодо цього законопроєкту, на практиці порушувалося через ініціювання декількох абсолютно однакових законопроєктів щодо внесення змін до Конституції, які потім по чергово розглядаються. Наприклад, реєстрація майже ідентичних законопроєктів № 4105 та № 4180 (перший не був ухвалений 08.04.2004 р., а останній 08.12.2004 р. став Законом № 2222-IV) у 2003 році було прикладом подібної маніпуляції з конституційним процесом. Наслідком такої ініціативи була порушення процедури внесення змін до КУ, деградація конституційної культури та конституційного правопорядку в державі.

1.12.5. Суперечність позиції КСУ щодо тлумачення словосполучення «наступна чергова сесія ВРУ» статті 155 Конституції України

Рішення КСУ від 15.03.2016 р. № 1-рп/2016 передбачило, що положення КУ «на наступній черговій сесії Верховної Ради України», застосоване у статті 155 КУ необхідно розуміти так, що наступною черговою сесією Верховної Ради України є будь-яка чергова сесія парламенту, на якій законопроєкт про внесення змін до КУ, попередньо схвалений більшістю від конституційного складу ВРУ, вважатиметься прийнятим як закон. Така позиція КСУ спричиняє юридичну невизначеність у процесі конституційної реформи, а також створює ризики процедурних маніпуляцій із внесенням змін до Конституції України, незважаючи на те, що у конституцієдавця був чіткий і очевидний задум обмежити процес внесення змін до Конституції України двома послідовними черговими сесіями ВРУ.

1.12.6. Негативні наслідки порушення процедури внесення змін до Конституції

Конституційний процес в Україні часто супроводжується грубими порушення розділу XIII КУ та відповідних положень Регламенту

ВРУ, які передбачають порядок внесення змін до КУ. Вже двічі закони про внесення змін до КУ ставали предметом конституційного провадження в КСУ: ЗУ № 2222-IV від 08.12.2004 р. щодо якого було ухвалене рішення КСУ № 20-рп/2010 від 30.09.2010 р.²³ та ЗУ № 27-IX від 03.09.2019 р. щодо якого КСУ ще не ухвалив рішення. Порушення процедури внесення змін до КУ підриває легітимність самої КУ та викликає непередбачувані наслідки для конституційного порядку та політичної системи суспільства.

1.12.7. Питання правової природи закону про внесення змін до Конституції України. Суперечність практики наступного конституційного контролю з боку КСУ щодо закону про внесення змін до Конституції України

Незрозуміло, чи закон про внесення змін до КУ є конституційною поправкою, яка «розчиняється» у юридичному тілі КУ після набрання чинності відповідним законом, а сам закон «вичерпує» свою дію, чи такий закон має окреме і незалежне «юридичне буття» від КУ та існує паралельно з КУ як нормативно-правовий акт, що теоретично уможлиблює наступний конституційний контроль щодо нього. КСУ не виробив однозначної конституційної доктрини з цього питання, через що незрозуміло, чи може бути КСУ суб'єктом наступного конституційного контролю щодо закону про внесення змін до КУ, який набрав чинності, однак процедура ухвалення якого суперечила КУ.

Глава 1.14. Особливості розгляду та ухвалення постанов Верховної Ради України нормативного характеру

1.14.1. Нечіткість кола питань, які є предметом нормативного регулювання постанов ВРУ. Відсутність розмежування у Регламенті ВРУ порядку ухвалення постанов ВРУ нормативного та ненормативного характеру

Регламент ВРУ досить поверхнево і фрагментарно регулює порядок ухвалення підзаконних актів ВРУ (постанов) — цьому приділена всього лише одна стаття, тоді як законодавчий процес у ВРУ в Регламенті ВРУ досить детально врегульований. Крім того,

²³ КСУ, ухваливши це рішення, вийшов за межі своїх конституційних повноважень (див. також ухвалу КСУ від 05.02.2008 р. № 6-у/2008). Це рішення не тільки завдало значної школи конституційному ладу України, а й легітимізувало фактичну узурпацію влади В. Януковичем.

Регламент ВРУ взагалі не розмежовує порядок ухвалення постанов ВРУ нормативного та ненормативного характеру, також не визначає чітко коло питань, які можуть бути предметом нормативного регулювання постанов ВРУ.

Глава 1.15. Законодавчий процес в умовах війни

1.15.1. Обтяжлива процедура затвердження указу про введення воєнного стану

Конституція України стисло та узагальнено визначає порядок введення воєнного стану: ВРУ у дводенний строк затверджує указ ПУ про введення воєнного стану. Однак, ЗУ «Про правовий режим воєнного стану» та Регламент ВРУ надають цьому конституційному порядку більш громіздку форму процедури: ПУ видає та офіційно оприлюднює указ про введення воєнного стану, негайно звертається до ВРУ щодо його затвердження та подає одночасно відповідний проєкт закону про затвердження указу про введення воєнного стану; ВРУ розглядає і ухвалює проєкт закону про затвердження указу про введення воєнного стану; Голова ВРУ відповідно до Регламенту ВРУ підписує закон про затвердження указу про введення воєнного стану; ПУ відповідно до КУ підписує та офіційно оприлюднює закон про затвердження указу про введення воєнного стану; указ про введення воєнного стану та закон про затвердження указу про введення воєнного стану одночасно набирають чинності. У зв'язку з тим, що КУ не вимагає затвердження такого указу законом, а також не передбачає жодних винятків із загальних правил щодо застосування права вето чи підписання законів ПУ, така громіздка законодавча процедура введення воєнного стану є невинуватеною та обтяжливою з точки зору логіки самого законодавчого процесу та загальних принципів публічного врядування.

1.15.2. Некоректні формулювання щодо обмеження прав і свобод в указі Президента про введення воєнного стану, який затверджується законом

В указах ПУ щодо введення воєнного стану, як правило, просто зазначається перелік конституційних прав і свобод людини і громадянина, які МОЖУТЬ тимчасово обмежуватися у зв'язку з введенням воєнного стану із зазначенням строку дії цих

обмежень, а також тимчасові обмеження прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень, без вказівки того якими органами та в який спосіб такі права МОЖУТЬ обмежуватися. Замість того, щоб надати юридичну визначеність таким обмеженням прав і свобод, в указі про введення воєнного стану фактично створюються правові передумови для юридичного свавілля та невизначеності щодо обмежень таких прав з боку інших органів державної влади та місцевого самоврядування.

1.15.3. Відсутність алгоритмів пришвидшеного законодавчого реагування на суспільні відносини, які швидко змінюються у зв'язку з війною, та розгляду термінових питань, пов'язаних з воєнним станом

Регламент ВРУ не передбачає жодних процедурних винятків чи альтернативних алгоритмів щодо особливого порядку розгляду ВРУ термінових питань, необхідних для забезпечення національної безпеки (розгляду та ухвалення законопроектів з відповідних питань) в період воєнного стану. У Регламенті ВРУ встановлюється загальний порядок законодавчого процесу та розгляду всіх питань (в т.ч. процедурних), який застосовується незалежно від того, яка фактична обстановка в державі (мирний/воєнний стан).

1.15.4. Фізична безпека народних депутатів України під час війни. Проведення пленарних засідань ВРУ, засідань комітетів, тимчасових спеціальних, тимчасових слідчих комісій ВРУ

В Україні не відпрацьовані алгоритми роботи народних депутатів України та Апарату ВРУ, проведення пленарних засідань ВРУ, засідань комітетів, тимчасових спеціальних, тимчасових слідчих комісій ВРУ в екстраординарних ситуаціях (наприклад, під час війни). Незважаючи на наявність значних ризиків для фізичної безпеки народних депутатів України під час їхньої роботи за стандартними процедурами в Будинку ВРУ, Регламент ВРУ не передбачає будь-які альтернативні підходи для безпечної та безперервної роботи народних депутатів України та ВРУ як єдиного органу законодавчої влади в Україні.

1.15.5. Проблема зміни виборчого законодавства в разі введенням надзвичайного стану в Україні або в окремих її місцевостях

ЗУ «Про правовий режим воєнного стану» та ЗУ «Про правовий режим надзвичайного стану» мають ряд неузгоджених положень, які можуть викликати проблеми на практиці, в разі послідовного ініціювання таких правових режимів. Наприклад, припис абзацу четвертого частини першої статті 21 ЗУ «Про правовий режим надзвичайного стану» забороняє зміну виборчих законів в умовах надзвичайного стану, хоча аналогічного припису у ЗУ «Про правовий режим воєнного стану» немає. В разі введення в Україні чи в окремих її місцевостях надзвичайного стану після завершення дії воєнного стану та деокупації відповідних адміністративно-територіальних одиниць України, неодмінно з'явиться потреба оптимізувати виборче законодавство та в першу чергу передбачити специфіку проведення виборів на звільнених територіях України у майбутньому, а також передбачити вибори до органів місцевого самоврядування після ліквідації військово-цивільних та військових адміністрацій. Однак, таке нелогічний припис ЗУ «Про правовий режим надзвичайного стану» може створити відповідні проблеми з врегулюванням цього питання у майбутньому.

РОЗДІЛ 2. ПРОБЛЕМИ ЯКОСТІ СИСТЕМИ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ

Глава 2.1. Первинні законодавчі акти

2.1.1. Хаотична структура актів. Проблема співвідношення юридичного тіла закону та додатків до такого акту, затверджених ним

ВРУ не виробила єдині методологічні підходи щодо структурування законів чи кодексів, через що структура багатьох актів виглядає хаотичною: не завжди прослідковується логіка об'єднання статей закону за розділами чи главами, немає єдиного підходу до нумерації різних структурних елементів законів, а самі статті закону часто організовані наскільки складно, що виникають складнощі з правовим цитування конкретного припису (зокрема, не в усіх законах частини статті мають нумерацію). Крім того, незрозумілим є співвідношення юридичного тіла закону та можливих додатків, які ним затверджуються, а також яким чином можна посилатися на відповідні приписи закону.

2.1.2. Низька якість змісту та читабельності законодавчих актів внаслідок ігнорування правил законодавчої техніки

У зв'язку з тим, що на практиці ігноруються правила законодавчої техніки, суттєво знижується якість та читабельність змісту закону, а також виникають численні колізії у законодавчих актах. У зв'язку з цим навіть профільним фахівцям важко застосовувати закони, вже не кажучи про громадян України без юридичної освіти.

2.1.3. Проблеми конструювання прикінцевих та перехідних положень законів

Якщо у законі передбачається внесення змін до великої кількості інших законів, або самі зміни до таких законів є громіздкими з текстуальної точки зору, виникає проблема швидкого пошуку та цитування відповідного припису закону при потребі.

2.1.4. Відсутність єдиної системи юридичної термінології національного законодавства

В Україні немає єдиного юридичного тезаурусу (системи

юридичної термінології), яка б мала наскрізний характер та рівноцінно стосувалася як у Конституції, законах та підзаконних актів, що призводить до хаосу у правозастосуванні²⁴.

2.1.5. Чинність недіючих законів

На сьогодні формально чинними залишається велика кількість фактично недіючих законів (здебільшого з числа тих, які були ухвалені ще до 1996 р.²⁵). Незважаючи на те, що в них вносять зміни, основний масив положень таких законів не застосовуються на практиці та не можуть адекватно регулювати поточний рівень розвитку суспільних відносин в Україні.

Глава 2.2. Законодавчі акти про внесення змін до первинних законодавчих актів

2.2.1. Практика внесення змін до законодавчих актів, предметно не пов'язаних між собою

Трапляються ситуації, коли у законах (законопроектах) про внесення змін до інших законів передбачають одночасне внесення змін до законодавчих актів, предметно не пов'язаних між собою, що, як правило, є результатом політичних домовленостей²⁶.

Глава 2.3. Імплементация (застосування) законодавчих актів

2.3.1. Суперечність поточної практики правового цитування законодавчих актів

Ні законодавство, ні судова практика, ні тим більше юридична доктрина не виробила єдині підходи до правового регулювання методологічних підходів правового цитування законодавчих актів (в т.ч. положень табличного характеру, положень додатків,

²⁴ Наприклад, з 2016 р. в КУ зустрічаються терміни «правоохоронні органи» (ч. 3 ст. 17) та «органи правопорядку» (п. 2 ч. 1 ст.131-1), якими фактично позначений один і той самий тип органів державної влади.

²⁵ Наприклад, ЗУ «Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві» від 17.10.1990 р. № 400-XII.

²⁶ Наприклад, народні депутати намагалися внести в проєкт закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розвитку інституту старост» (реєстр. № 4535 від 22.12.2020 р., ухвалений як ЗУ від 14.07.2021 р. № 1638-IX) поправку, яка стосувалася вимог до судді КСУ — питання, яке взагалі не стосувалося предмету правового регулювання цього закону.

затверджених цими актами тощо), тобто яким чином посилалися на відповідний нормативний припис акту. Ця проблема напряду пов'язана з питанням структурування законів.

2.3.2. Проблема правового регулювання делегування нормотворчих повноважень. Низький рівень якості імплементації ухваленого законодавства

Немає єдиних підходів до делегування нормотворчих повноважень, в тому числі від ВРУ до КМУ законом, що погіршує якість імплементації відповідного закону. Крім того, на практиці КМУ, інші органи влади часто вчасно не ухвалюють відповідні підзаконні акти на виконання законів (відповідно до прикінцевих і перехідних положень останніх), що фактично блокує застосування нового закону.