

DOI <https://doi.org/10.30525/978-9934-26-615-7-30>

GENERAL RISKS OF NON-UNIFIED RULEMAKING PROCEDURES IN UKRAINE

СИСТЕМНІ РИЗИКИ НЕУНІФІКОВАНOSTІ НОРМОПРОЄКТНИХ ПРОЦЕДУР В УКРАЇНІ

Petrunenka Ia. V.

*D.Sc. (Law), Full Professor, Leading
Researcher,
State Organization «V. Mamutov
Institute of Economic and Legal
Research
of the National Academy of Sciences of
Ukraine»
Kyiv, Ukraine*

Петруненко Я. В.

*доктор юридичних наук, професор,
провідний науковий співробітник,
Державна установа «Інститут
економіко-правових досліджень
імені В.К. Мамутова Національної
академії наук України»
м. Київ, Україна*

Нормопроектна діяльність, без перебільшення, є ключовим елементом функціонування правової держави, котрий безпосередньо впливає на якість нормативного регулювання, стабільність правової системи та ефективність публічного управління. В умовах повномасштабної трансформації політико-правових інститутів України, обумовленої як війною, так і прискореною євроінтеграцією, питання вдосконалення нормопроектної практики набуває особливого стратегічного значення.

З часу подання заявки на вступ до ЄС (2022 р.), Україна взяла на себе зобов'язання щодо імплементації *acquis communautaire*, що потребує не лише адаптації змісту законодавства, а й гармонізації підходів до правотворення. І це означає, що наша країна має впровадити європейські стандарти законодавчого процесу, включно з чіткими процедурними регламентами, високим рівнем правової техніки, дієвими механізмами оцінки впливу нормативних актів, прозорістю, інклюзивністю та науковим супроводом законотворення. Однак, проблема полягає в тому, що в Україні процес нормопроектування ще досі характеризується фрагментарністю, неоднорідністю процедур, відсутністю єдиних методичних стандартів, що часто призводить до низької якості проектів законів, нормативних колізій, правової невизначеності та зниження довіри до нормотворчих ініціатив. За висновками Європейської комісії, SIGMA та низки аналітичних центрів, існує нагальна потреба у створенні цілісної нормативної бази нормопроектування, яка б відповідала принципам

«кращого регулювання» (*better regulation*) та враховувала практики держав-членів ЄС.

Дослідження цього напрямку, на наш погляд, є надзвичайно актуальним як з точки зору науки, так і з точки зору практики, оскільки воно дозволяє виявити наявні інституційні прогалини, окреслити напрями правової модернізації, сформулювати пропозиції щодо ефективної імплементації європейського досвіду нормотворення в українське правове поле. Наразі ж відсутність уніфікованого підходу до нормопроєктної діяльності в Україні породжує низку системних ризиків і проблем, котрі негативно впливають як на якість законодавства, так і на ефективність правозастосування. Розглянемо ключові з них.

Нескоординованість та суперечливість законодавчих ініціатив.

Коли різні суб'єкти законодавчої ініціативи (уряд, народні депутати, Президент України) діють за різними стандартами і процедурами, існує ризик дублювання або колізійності їх законодавчих пропозицій. На практиці траплялися випадки, коли уряд і народні депутати паралельно вносили альтернативні законопроекти з одного питання, не знаючи один про одного, що зумовлювало конкуренцію законодавчих ініціатив та втрату часу парламенту на розгляд декількох версій [1]. Уніфікована процедура (наприклад, вимога *реєстрації наміру* розробити законопроект у єдиному плані чи реєстрі) могла б попередити подібні ситуації. Наразі ж відсутність узгодженості призводить до того, що законодавче поле розвивається фрагментарно.

Ризики низької якості та неконституційності законів. У випадках, коли не існує загальнообов'язкових правил нормопроєктування, є ймовірність, що окремі законопроекти будуть підготовлені з порушенням базових вимог – без належного обґрунтування, без перевірки на відповідність приписам Конституції України. Як результат, збільшується ризик прийняття законів, що містять правові колізії чи навіть антиконституційні положення, які згодом скасовуються Конституційним Судом України. Вказане підриває стабільність правової системи. За оцінками експертів, певна частка законів, прийнятих у період інтенсивного нормотворення 2014–2020 рр., потребувала невдовзі внесення змін саме через недоліки, допущені на стадії їх поспішної підготовки. Отже, очевидно, що відсутність стандартів б'є по якості результату.

Неповне врахування *acquis* ЄС та міжнародних зобов'язань.

Україна взяла на себе зобов'язання імплементувати значний масив права ЄС. Для цього бажано, аби кожен проект закону, що стосується сфер, регульованих правом ЄС, проходив експертизу на відповідність директивам і регламентам ЄС. Формально урядові законопроекти в пояснювальних записках містять розділ про відповідність праву ЄС,

проте у депутатських ініціативах такого роду аналіз нерідко відсутній, що, відповідно, може призвести до ухвалення актів, ніяк неузгоджених з європейськими нормами, і це згодом потребуватиме виправлення. Неуніфікованість процедури (відсутність обов'язку для всіх суб'єктів законодавчої ініціативи проводити аналіз відповідності проекту акту праву ЄС) створює прогалину. Це вже викликало критику у звітах ЄС щодо виконання Україною умов асоціації [2]. Таким чином, допоки не встановлено єдине правило щодо проведення обов'язкової «*євро-експертизи*» проєктів, існує ризик гальмування євроінтеграційних законодавчих змін.

Низька передбачуваність і прозорість процесу. Для громадянського суспільства та бізнесу важливо мати прозору систему відстеження підготовки законів – знати, на якій стадії який проєкт перебуває, хто його розробляє, коли можна подати пропозиції. Наразі ж урядовий сегмент процесу досить закритий на стадії розробки – проєкти стають доступними часто лише після внесення до парламенту. Парламентські ж ініціативи, як показує практика, можуть бути зареєстровані і за день поставлені на порядок денний без попередження. Відсутність єдиного циклу планування та обговорення робить процес непередбачуваним для зовнішніх суб'єктів. Це породжує ризики лобювання «потрібних» норм, корупційних проявів у нормотворенні, й підриває довіру до законодавчих рішень. Своєю чергою, європейські практики (оприлюднення планів, обов'язкові консультації) націлені якраз на мінімізацію таких ризиків. До впровадження подібних механізмів в Україні неуніфікованість процедур сприятиме кулуарності.

Перевантаження парламенту та низька ефективність розгляду. Через відсутність фільтрів на етапі внесення ініціатив (наразі немає ні формальних вимог до якості, ні відсіву дублетних проєктів), Верховна Рада України отримує величезний вал законопроєктів. В дійсності ж, багато з них свідомо ніколи не будуть підтримані, але разом з тим вони займають час на комітетах, відволікають ресурс Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України на підготовку експертних висновків. Статистика свідчить, що лише близько 10–15% поданих законопроєктів у підсумку стають законами [3]. Такий показник значно нижчий, ніж у більшості європейських парламентів, де існує більш суворе попереднє опрацювання ініціатив. І це слід розглядати як *індикатор неефективності*. Неуніфікованість нормопроектних процедур означає, що кожен депутат може внести майже будь-що без належної підготовки – і система, на жаль, буде змушена це опрацьовувати. Як наслідок, маємо ситуацію, коли важливі урядові реформи іноді губляться серед сотень інших недолугих пропозицій.

У підсумку, існує ризик зниження темпів реформ саме через процесуальну неупорядкованість.

Проблеми на рівні місцевого самоврядування. Ще один важливий аспект – відсутність загального закону про нормативно-правові акти впливає не лише на державний рівень, а й на місцевий. Органи місцевого самоврядування також приймають нормативні акти (рішення рад тощо), але єдиного стандарту, як їх розробляти, наразі немає. Як результат, в різних громадах можуть діяти абсолютно різні підходи: десь проводять обговорення проектів рішень, а десь ні; структура рішень місцевих рад жодним чином не уніфікована; часто місцеві акти суперечать національним через елементарне незнання чи неправильну техніку. Представляється, що прийняття Закону України «Про нормативно-правові акти» [4] могло би встановити загальні рамки й для місцевого рівня, що наразі є відчутною прогалиною. Інакше зберігатиметься ризик правового хаосу на рівні територіальних громад.

З огляду на вищенаведене, у якості **висновків** слід зауважити про те, що неуніфікованість нормопроєктних процедур – це не просто теоретична вада, а фактор реальних ризиків для правової системи України. І це усвідомлюється й на міжнародному рівні – у рекомендаціях SIGMA для України постійно наголошується на необхідності впорядкування законодавчого процесу через прийняття спеціального рамкового закону або внесення змін до Регламентів органів влади [5]. Подолання цих ризиків є частиною завдань інституційної реформи в рамках підготовки нашої країни до членства в ЄС.

У контексті майбутнього членства України в ЄС окреслені ризики мають не лише внутрішньополітичне та адміністративне, а й міжнародно-правове значення, адже ЄС висуває високі вимоги до якості законодавчого процесу, включаючи прозорість, передбачуваність, обґрунтованість та узгодженість із правовою системою ЄС. Відсутність уніфікованих нормопроєктних процедур дійсно може уповільнити переговорний процес, створити бар'єри в оцінці відповідності законодавства України *acquis* ЄС та поставити під сумнів спроможність нашої країни до системного впровадження європейських норм.

Уніфікація нормопроєктної діяльності є не просто технічним завданням, а однією з ключових передумов ефективної інтеграції нашої країни до ЄС. Вона потребує системного реформування на основі європейських стандартів, зокрема в частині затвердження єдиної методології нормотворення, інституціалізації RIA, впровадження незалежного наукового супроводу, цифровізації процедур публічного обговорення та посилення парламентського контролю за якістю законодавчих ініціатив. В якості узагальнення, видається можливим зауважити, що лише за умови створення цілісної, уніфікованої, науково

обґрунтованої системи нормопроєктування Україна зможе забезпечити відповідність власних правотворчих процесів європейському правовому середовищу та ефективно реалізувати стратегічну мету повноправного членства в ЄС.

Література:

1. SIGMA 2023 Monitoring report «Public Administration in Ukraine». URL: <https://ukrainet.eu/2024/02/07/sigma-report-pa-in-ua>
2. Commission Analytical report on Ukraine's alignment with the EU acquis. Enlargement and Eastern Neighbourhood. *European Commission*. URL: https://enlargement.ec.europa.eu/commission-analytical-report-ukraines-alignment-eu-acquis_en
3. Саліженко О. Підсумки 2023 року: чиї ініціативи у Верховній Раді стали законами. *Рух ЧЕСНО*. URL: <https://www.chesno.org/post/5826>
4. Проект Закону про нормативно-правові акти, реєстр. № 7409 від 01 грудня 2010 р. *Офіційний веб-портал Верховної Ради України*. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=39123
5. Ukraine and SIGMA. URL: <https://www.sigmaweb.org/en/partners-and-regions/ukraine.html>