

## АНАЛІЗ ПРОБЛЕМИ

**1.1.2.** Безсистемні зміни до законодавства у сфері запобігання та протидії корупції негативно впливають на ефективність правозастосування

Однією із широко відомих та невирішуваних впродовж тривалого часу проблем у правовій системі України є частота законодавчих змін, їх безсистемність та неналежна якість.

У цьому контексті варто звернути увагу на деякі особливості законотворчої діяльності в Україні.

Передусім варто відзначити ту обставину, що у Верховній Раді України (далі в описі даної проблеми – ВРУ) кожен рік реєструється понад 3 тис. законопроектів, що не дозволяє належно опрацювати кожен із них. При цьому законами стає не більше 12-13% з них.

Другим суттєвим недоліком законотворчої діяльності в Україні є існування надмірної (як для провідних демократій Європи та світу, в яких формуванням державної політики опікується Уряд) активності народних депутатів у питаннях розробки та ініціювання законопроектів практично в усіх сферах суспільного життя. Наприклад, народні депутати VIII скликання в середньому за рік реєстрували 1,8 тис. проектів законів.

Для порівняння: парламентарі Норвегії в середньому ініціюють 5 законопроектів на рік, Швейцарії – 6, Греції – 13, Австрії – 46, Великобританії – 66, Ісландії – 71, Данії – 74, Португалії – 115, Бельгії – 227, Фінляндії – 257, Франції – 337, Італії – 644. Тобто народні депутати України ініціюють в 300 разів більше законопроектів, ніж парламентарі Норвегії та Швейцарії, в 140 разів більше, ніж Греції, 39 разів більше, ніж Австрії, 25 разів більше, ніж Великобританії, Ісландії та Данії; 15 разів більше, ніж Португалії; 8 разів більше, ніж Бельгії та Фінляндії; 5 разів більше, ніж Франції та втричі більше, аніж Італії<sup>1</sup>.

Не є ідеальною, а тому й потребує покращення законотворча діяльність Уряду. Так, наприклад, за період з 29.08.2019 до 04.03.2020 Уряд подав до ВРУ 138 проектів законів, із яких прийнято було лише 32 закони (23%). За період 04.03.2020 – 03.03.2021 на розгляд ВРУ Урядом було подано 231 проект закону. Із них стали діючими законами лише 30 документів (12%). Ще 4 закони направлено на підпис Президенту України, однак їх ще не підписано, а 16 законопроектів прийнято в першому читанні. Решта проектів лише перебувають на розгляді Парламенту і досі не були підтримані депутатами<sup>2</sup>.

З огляду на зазначене доводиться констатувати, що відсоток законопроектів Уряду, які стають законами, є надзвичайно низьким, особливо з урахуванням того, що в провідних країнах Європи та світу саме Уряд є відповідальним за формування державної політики, а тому й має бути основним суб'єктом законодавчої ініціативи<sup>3</sup>.

Наслідками описаних вище проблем є:

<sup>1</sup> Див. Верховна Рада – лідер в Європі за кількістю законодавчого спаму / ГО «Комітет виборців України. – Режим доступу: <http://www.cvu.org.ua/nodes/view/type:news/slug:verkhovna-rada-lider-v-ievropi-za-kilkistiuzakonodavchoho-spamu>.

<sup>2</sup> Див. Річниця Кабміну: Рада проігнорувала 90% урядових законопроектів / ГО «Комітет виборців України. – Режим доступу: <http://www.cvu.org.ua/nodes/view/type:news/slug:richnytsia-kabminu-rada-proihnoruvala-90-uriadovykh-zakonoproektiv>.

<sup>3</sup> Зокрема, в цьому сенсі заслуговує на увагу досвід Німеччини, де з ініціативи Федерального Уряду приймалося **близько 80%** всіх законів, з ініціативи Бундестагу – 15%, а Бундесрату – 5% (див. Стосунки між законодавчою та виконавчою гілками влади у парламентських республіках. – Режим доступу: [https://parlament.org.ua/docs/files/8/1157629035\\_ans.pdf](https://parlament.org.ua/docs/files/8/1157629035_ans.pdf)).

1. Суттєве зменшення вірогідності проходження системними та об'єктивно необхідними законопроектами всіх передбачених Регламентом ВРУ процедур і подальшого їх прийняття Парламентом.

2. Надмірні витрати наявних ресурсів, в тому числі і людських, на розгляд недоречних законодавчих ініціатив.

3. Заниження «порогу» якості законопроектів, де проекти законів, які розроблені на вирішення комплексної, чітко окресленої та ретельно дослідженої проблеми, із дотриманням принципів повноти, конкретності, адекватності мовних засобів та системності правового регулювання, «розчиняються» у загальному обсязі внесених законопроектів.

4. Безсистемність та недалекоглядність законодавчих змін.

Усе наведене є актуальним і у сфері запобігання та протидії корупції. Так, з початку 2019 року набрали чинності 34 різних закони про внесення змін до Закону України «Про запобігання корупції», що є досить значним показником. Зазначене не сприяє напрацюванню сталої та передбачуваної судової практики застосування положень цього закону.

До числа основних причин, які зумовили описану ситуацію, належать.

***1. Неналежне планування законотворчої діяльності, що стосується сфери запобігання та протидії корупції.***

Планування є однією з основних функцій державного управління та невід'ємною частиною діяльності органів державної влади, у тому числі і щодо розробки законопроектів. План законопроектних робіт, що складається з урахуванням програмних та стратегічних документів держави, надає змогу зробити діяльність уповноваженого суб'єкта більш цілеспрямованою та послідовною.

На важливості планування законодавчої роботи, яке включає графік підготовки та ухвалення кожного законопроекту, а також узгодження з відповідними плановими документами КМУ, наголошується у Доповіді та дорожній карті щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності ВРУ, підготовленої Місією Європейського парламенту з оцінки потреб<sup>4</sup>.

У 2019 році Регламент ВРУ було доповнено ст. 19<sup>1</sup> щодо обов'язкового затвердження Плану законопроектної роботи Парламенту, що заслуговує на схвалення. У подальшому було затверджено Плани законопроектної роботи ВРУ на 2020 рік<sup>5</sup>, а також – 2021<sup>6</sup> та 2022 роки<sup>7</sup>.

У той же час планування діяльності ВРУ потребує розвитку та вдосконалення. Зокрема, наразі не запроваджено ефективних інструментів координації, моніторингу та оцінки реалізації відповідних планів. Звіти ВРУ щодо виконання Планів законопроектних робіт за 2020 та 2021 роки так і не було оприлюднено<sup>8</sup>. Без координації, моніторингу та оцінки реалізації відповідних планів, а також без підготовки та оприлюднення відповідних звітів план законопроектних робіт може стати формальним документом, який не відіграватиме вагомій ролі у законотворчій діяльності Парламенту та не відобразить

---

<sup>4</sup> Див. Доповідь та дорожня карта щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України. – Режим доступу: <https://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20160301RES16508/20160301RES16508.pdf>. – С. 5–6.

<sup>5</sup> Про план законопроектної роботи Верховної Ради України на 2020 рік. Постанова Верховної Ради України від 16.06.2020 № 689-ІХ. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/689-20#Text>.

<sup>6</sup> Про план законопроектної роботи Верховної Ради України на 2021 рік. Постанова Верховної Ради України від 02.02.2021 № 1165-ІХ. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1165-20#Text>.

<sup>7</sup> Про план законопроектної роботи Верховної Ради України на 2022 рік. Постанова Верховної Ради України від 15.02.2022 № 2036-ІХ. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2036-20#Text>.

<sup>8</sup> У цьому контексті варто відзначити, що законодавчі положення ч. 4 ст. 19<sup>1</sup> Регламенту ВРУ видаються недостатніми, адже однозначно не закріплюють обов'язок підготовки звіту про виконання плану законопроектних робіт ВРУ у цілому, а також щодо його оприлюднення.

його реальних пріоритетів. Крім цього, це ускладнює оцінку виконання таких планів і з боку громадськості<sup>9</sup>.

З огляду на зазначене вище у *Державній антикорупційній програмі на 2023 – 2025 роки* запропоновано законодавче закріплення обов'язковості підготовки та опублікування звіту про виконання Плану законопроектних робіт ВРУ на відповідний рік;

**2. Не завжди якісне вивчення суб'єктами правотворчої діяльності загальної ситуації у відповідній сфері суспільного життя, відсутність практики дослідження думки основних зацікавлених сторін при підготовці та розгляді законодавчих пропозицій.**

Найкращі практики провідних демократій Західної Європи, США та Канади напрацювали підхід, який передбачає застосування циклу публічної політики. Відповідно до цього підходу будь-яка галузева політика послідовно здійснюється у кілька етапів, які циклічно повторюються: визначення проблеми та її аналіз; формування політики, яке полягає у формулюванні альтернативних варіантів вирішення проблеми (варіантів політики), виборі конкретного варіанту та його погодженні; реалізація політики, її координація та моніторинг; оцінювання політики<sup>10</sup>.

За такого підходу циклічність означає, що заключний етап – оцінювання політики – фактично є етапом усвідомлення нової проблеми і процес політики проходить ті самі етапи вирішення нової проблеми.

При цьому досить вагомим для формування політики є саме перший етап, який полягає у збиранні якісних, ґрунтовних та переконливих даних про проблему, яку пропонується вирішити, її прояви, ключові показники, причини, умови та динаміку. Саме такі дані згодом лягають в основу здійснення найбільш оптимального вибору варіанту політики та внесення якісних змін до законодавства – без них вибір варіанту політики є випадковим та стихійним.

У цьому контексті варто зазначити, що у ЄС діє встановлений Європейською комісією принцип «evaluate first» (спочатку оцінюй), згідно з яким усі нормативно-правові акти мають пройти оцінку перед розробкою нової пропозиції у обраній сфері регулювання.

Більше того, згідно з цим принципом Європейська комісія не розпочинає оцінювання пропозиції щодо зміни у сферах чинного регулювання поки не зроблено схему регулювання (regulatory mapping) та, відповідно, послідовну оцінку впливу. Цей принцип впливає не лише на передбачуваність політики та її заснування на реальних доказах, а й змінює підходи до планування роботи з проведення оцінки впливу<sup>11</sup>.

У той же час практика реалізації так званої доповідної стадії законопроектної роботи в Україні є несформованою. Так, Регламент ВРУ хоча й вимагає додавання до проекту закону пояснювальної записки, яка повинна містити обґрунтування необхідності прийняття законопроекту, однак на практиці остання не завжди заснована на якісно проаналізованих об'єктивних даних щодо правозастосування тих положень нормативно-

---

<sup>9</sup> Наразі кількість джерел даних, з яких можна почерпнути інформацію про виконання Плану законопроектних робіт ВРУ, є вкрай обмеженою, а самі джерела не надто детальні за змістом (див. План законопроектної роботи ВР на 2021 рік виконаний майже наполовину / ГО «Громадянська мережа «Опора». – Режим доступу : [https://www.oporaua.org/report/parliament/rada\\_9/23531-plan-zakonoproiektnoyi-roboti-vr-na-2021-rik-vikonanii-maizhe-napolovinu-doslidzhennia-opori](https://www.oporaua.org/report/parliament/rada_9/23531-plan-zakonoproiektnoyi-roboti-vr-na-2021-rik-vikonanii-maizhe-napolovinu-doslidzhennia-opori); Планування законопроектної роботи – стратегічний вектор сучасного брендингу Верховної Ради України / Голос України. – Режим доступу : <http://www.golos.com.ua/article/354685>), які містять окремі дані про виконання Плану на 2021 рік.

<sup>10</sup> Див., зокрема, Державна політика: підручник / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; ред. кол.: Ю.В. Ковбасюк (голова), К.О. Ващенко (заст. голови), Ю.П. Сурмін (заст. голови) [та ін.]. – К.: НАДУ, 2014. – Режим доступу : <https://ktpu.kpi.ua/wp-content/uploads/2014/02/DERZHAVNA-POLITIKA.pdf>. – С. 51–52; Розроблення публічної політики. Практичний посібник / Уклад. А.О. Чемерис. – К. : ТОВ «Софія». – 2011. – Режим доступу : <https://despro.org.ua/upload/DESPRO-15%2003%202011%20final.pdf>. – С. 45–54.

<sup>11</sup> Див. Концептуальна записка щодо удосконалення законодавчого процесу в Україні / Офіс з парламентської реформи. – Режим доступу : [https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/ua/PRP\\_Concept\\_note\\_legislative\\_process\\_UKR.pdf](https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/ua/PRP_Concept_note_legislative_process_UKR.pdf). – С. 34.

правового акта, які, на думку суб'єкта законодавчої ініціативи, підлягають зміні (реформуванню).

Сприятиме вирішенню цієї проблеми ухвалення проекту Закону «Про правотворчу діяльність» (реєстр. № 5707 від 25.06.2021), що перебуває на розгляді ВРУ та містить положення щодо правового моніторингу як обов'язкового етапу для розробки проекту Закону та подальше здійснення такого моніторингу.

З огляду на зазначене вище у *Державній антикорупційній програмі на 2023 – 2025 роки* запропоновано здійснення на постійній основі правового моніторингу з використанням законодавчо визначених способів, за результатами якого виявляється необхідність удосконалення або скасування чинних або підготовка нових нормативно-правових актів, усунення колізій та прогалин у правовому врегулюванні та підготовка відповідних звітів за результатами такого моніторингу.