

правового забезпечення, відображенню етапів і стадій законотворчого процесу, наукових, правових, організаційних та правоосвітніх заходів щодо його вдосконалення, і другу – питанням розвитку системи права і системи національного законодавства.

Законотворчий процес і вся законодавча практика повинні мати творчий, багатоаспектний, науково обґрунтований характер, оскільки він не просто віддзеркалює зміни і розвиток зовнішнього світу, а є складним процесом його цілеспрямованого, концентрованого і нормативно-правового перетворення. Лише завдяки цьому результати законотворчості – закони отримують силу активного зворотного впливу на навколишній світ. Ефективне наукове, нормативно-правове та організаційне забезпечення законотворчого процесу сприятиме подальшому динамічному розвитку України як демократичної правової держави, всебічній реалізації прав і свобод її громадян, формуванню в нашій країні сучасного, розвинутого громадянського суспільства.

***Копиленко Олександр Любимович – директор Інституту законодавства Верховної Ради України, доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент НАН України, Заслужений юрист України.**

***Богачова Олена Вікторівна – завідувач відділу теорії та практики законотворчої діяльності Інституту законодавства Верховної Ради України, кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник, Заслужений юрист України.**

УДК 341. 171: 340.13

Тетяна Гладкова*

ПРОБЛЕМИ ЗАКОНОТВОРЧОГО ПРОЦЕСУ В ЄВРОПЕЙСЬКОМУ СОЮЗІ

Дана стаття присвячена аналізу комплексного системного підходу до вирішення проблеми вдосконалення законотворчого процесу в Європейському Союзі, підвищення його якості та ефективності.

Ключові слова: законотворчий процес, правові інструменти, процедура «Оцінювання впливу», спрощення регуляторного середовища.

<p>Гладкова Т. Л. Проблемы законотворческого процесса в Европейском Союзе.</p> <p><i>Данная статья посвящена анализу комплексного системного подхода к решению проблемы усовершенствования законотворческого процесса в Европейском Союзе, повышения его качества и эффективности.</i></p> <p><i>Ключевые слова: законотворческий процесс, правовые инструменты, процедура «Оценка влияния», либерализация регуляторной среды.</i></p>	<p>Hladkova T. L. Problems of the European Union Law-making Process.</p> <p><i>This article is devoted to the analysis of the complex systemic approach to the solution of the problem of the EU law-making process improvement, increasing its quality and efficiency.</i></p> <p><i>Key Words: Law-making Process, Legal Instruments, «Impact Assessment» Procedure, Simplification of the Regulatory Milieu.</i></p>
---	--

Важливою тенденцією, характерною для більшості країн сучасного світу, є зростання інтенсивності законотворчості, пов'язане в першу чергу з процесами глобалізації, ускладненням суспільних відносин, зміною ролі держави в соціально-економічній сфері й розширенням та урізноманітненням самої сфери та специфіки законодавчого регулювання. Із загальнотеоретичної точки зору, особливо актуальним є вивчення особливостей законотворчого процесу в Європейському Союзі, який є найбільш амбіційним з точки зору цілей та ефективним з точки зору досягнутих результатів інтеграційним об'єднанням, повноцінних аналогів якому поки ще не створено в інших регіонах світу¹. Як зазначив О. Л. Копиленко, «ігнорування іноземного та міжнародного юридичного досвіду може поставити країну на шлях правового ізоляціонізму (замкнена правова система), що входить у пряме протиріччя із загальносвітовими пріоритетами правового розвитку²».

Загальні теоретичні та практичні питання законотворчості розглядалися в наукових працях таких видатних вітчизняних науковців, як О. Л. Копиленко, О. В. Зайчук, Ю. С. Шемшученко,

О. В. Богачова, Н. М. Оніщенко, Н. Р. Нижник, Д. М. Притика та ін. Окремі аспекти законотворчого процесу у контексті загальних досліджень права Європейського Союзу висвітлювали В. І. Муравйов, М. О. Баймуратов, Н. Р. Малишева, С. Ю. Кашкін, О. Є. Кутафін, Л. М. Ентін, Б. М. Топорнін, В. Н. Денисов, В. В. Мицик, Р. А. Петров, О. М. Шпакович та ін. Значний внесок в дослідження законотворчого процесу в ЄС зробили такі західні вчені, як Р. Томсон, М. О. Хослі, М. Зандер, Д. Штайнер, Л. Вудс та ін.

Європейський Союз за останнє десятиліття зробив серйозні кроки щодо вдосконалення законотворчого процесу, що безпосередньо впливає на якість нормативно-правових актів ЄС та сприяє досягненню стратегічних цілей, визначених в положеннях установчих договорів.

Слід зауважити, що поняття законотворчий процес (Law-making process) не визначене у нормативно-правових актах ЄС, однак воно вживається у доктрині права ЄС (в англійських наукових працях), а також використовується у правових актах Європейської Комісії та інших інститутів ЄС.

Незважаючи на складність, багатогранність та специфіку законотворчого процесу в ЄС зміст цього поняття тлумачиться однозначно – це процес, що охоплює всі етапи та стадії створення правового акту, від зародження ідеї про необхідність підготовки відповідного акту до його прийняття та імплементації.

На думку фахівців з європейського права Роберта Томсона і Маделін Хослі, висловлену у дослідженні «Пояснення щодо прийняття законодавчих рішень в Європейському Союзі», головними чинниками, що безпосередньо впливають на розвиток законотворчого процесу, у тому числі його стрижневої частини – законодавчого процесу, слід вважати поступове розширення ЄС з шести до двадцяти семи держав-членів, відповідне поступове збільшення чисельності сфер діяльності ЄС, що потребують врегулювання суспільних відносин з метою досягнення стратегічних цілей, зазначених в установчих договорах ЄС, поступове формування та розвиток Інститутів ЄС, зокрема підвищення значущості Парламенту у законодавчому процесі³.

На нашу думку, до вищезазначених чинників можна додати ще співвідношення реальних компетенцій учасників законотворчого процесу щодо прийняття законодавчих рішень, їх готовність та здатність до подолання постійно виникаючих протиріч шляхом проведення багаторазових консультацій і переговорів, пояснення та модифікацій власних позицій, взаємних поступок та компромісів. Крім того, збільшення чисельності та різноманітності сфер компетенції ЄС вимагають розробки та впровадження відповідних специфічних правових інструментів, притаманних конкретній сфері діяльності, вдосконалення існуючих та пошук нових правових механізмів, перегляду чинних процедур розгляду та прийняття правових актів та введення нових процедур.

Інститути ЄС напередодні розширення Європейського Союзу, коли до п'ятнадцяти країн-членів ЄС мали приєднатися ще дванадцять, почали активні дії щодо пошуку шляхів та засобів удосконалення законотворчого процесу, усвідомлюючи, що ті правові механізми, процедури, правовий інструментарій і підходи до законотворчого процесу, що існували і застосовувалися до приєднання нових країн-членів, ставали недієвими для двадцяти семи країн-членів.

Ще однією причиною, що спонукала зосередити увагу саме на законотворчості в ЄС, а також викликала бурні дебати щодо цього питання серед держав – членів ЄС, було швидке зростання протягом 90-х років кількості та об'єму нормативно-правових актів у сфері спільного ринку (single market)⁴, а це одна з ключових сфер діяльності ЄС. Накопичений масив правових актів не поліпшив регулювання відносин у даній сфері, а навпаки, спровокував зростання побічних негативних наслідків, таких як викривлення ринкових відносин, сприяння бездіяльності, та уможливив недотримання існуючих стандартів⁵, що завдавали значної шкоди законодавству ЄС в цілому. Це викликало критичне відношення держав-членів до політики ЄС, особливо в економічних сферах де ефективність регулювання безпосередньо впливає на економічне зростання. Отже, пошук шляхів вирішення проблеми вдосконалення та поліпшення якості законотворчості став нагальним і першочерговим завданням для ЄС.

Інтенсивність і завзятість, з якою Інститути ЄС взялися за розв'язання цієї проблеми вражає. Чисельні заходи з залученням висококваліфікованих фахівців та науковців за участю широкої громадськості, консультації на рівні держав-членів були спрямовані на з'ясування головних питань – яким чином повинен здійснюватися законотворчий процес, щоб він відповідав цілям ЄС; як зробити цей процес прозорим, зрозумілим, ефективним; який законотворчий інструментарій

потребує вдосконалення і в чому саме; як забезпечити плідну співпрацю учасників законотворчого процесу та ін.⁶

Вперше Пропозиція Комісії ЄС щодо «Покращення законотворчого процесу» була обговорена на вищому європейському рівні у контексті реформування європейського врядування на Единбурзькому самміті ЄС (грудень 1992 р.). На наступних саммітах в Лісабоні (2000 р.), Стокгольмі (2001 р.), Гьотеборзі (2001 р.), Лаакені (2001 р.) та Барселоні (2002 р.) ця тема набула свого розвитку. Крім того, розглядалися інші питання щодо законотворчого процесу, пов'язані з переглядом чинного законодавства, спрощенням законодавчих процедур, узгодженням дій інститутів та органів ЄС щодо участі у законотворчому процесі, розширенням тлумачення принципів субсидіарності та пропорційності щодо участі держав-членів у законотворчому процесі тощо.

За результатами цих саммітів Європейська Комісія підготувала і оприлюднила Рекомендації щодо вдосконалення процесу розробки законопроектів в ЄС. Ці Рекомендації увійшли до Білої книги з європейського врядування (2001 р.)⁷ і містили наступні пропозиції Інститутам ЄС та державам-членам:

- Комісія ЄС мала розробити план дій щодо вдосконалення законотворчого процесу, спираючись на більш широке використання відповідних правових інструментів (а саме, ненормативних актів ЄС – постанов, рамкових директив, настанов, рекомендацій), а також запровадити спільні для Інститутів ЄС регуляторні механізми, при цьому застосовуючи відкриті та прозорі методи координації.
- Комісія ЄС мала обмежити законодавчі пропозиції щодо первинного законодавства лише найбільш суттєвими, цим самим надати більше можливостей державам членам щодо участі у цій діяльності.
- Започаткувати програму ревізії чинного законодавства ЄС з метою його спрощення та полегшення доступу до нього. Сприяти реалізації цієї програми мало запровадження прискореної процедури розгляду актів в Парламенті ЄС та Раді ЄС.
- Рада ЄС та Європарламент мали сприяти тому, щоб первинне законодавство містило тільки суттєві положення.

Європейська Комісія на виконання Рекомендацій Білої книги розробила та оприлюднила План дій щодо вдосконалення законотворчого процесу (червень 2002 р.)⁸, спрямований на формування комплексного системного підходу до законотворчості в ЄС. Цей документ визначив три головних напрями діяльності: вдосконалення та **спрощення регуляторного середовища**; вдосконалення процедури **оцінювання впливу**; створення сприятливих умов для діалогу між учасниками законотворчого процесу і забезпечення участі широкого кола експертів у цьому процесі.

Відповідно до кожного напрямку діяльності Комісія розробляє план заходів, що містяться у Щорічній законодавчій робочій програмі Комісії і звітує перед Радою ЄС та Європарламентом про стан виконання цих заходів.

На виконання положень Плану дій щодо створення сприятливих умов для діалогу між учасниками законотворчого процесу та забезпечення участі широкого кола експертів у цьому процесі, Європейська Комісія, Рада ЄС та Європейський Парламент ухвалили Міжінституційний договір про покращення законотворчості (2003 р.)⁹.

Цей договір передбачає: посилення співпраці між інституційним трикутником у сфері законотворчості на основі координації та прозорості їх дій (за допомогою використання інформаційно-комунікативних технологій, зокрема веб-сайтів, тощо); посилення співпраці при впровадженні механізму оцінювання впливу, альтернативних регуляторних інструментів, прискорених процедур прийняття правових актів в контексті спрощення законодавства ЄС.

З представників трьох інститутів було створено Технічну групу вищого рівня для міжінституційної співпраці (High-Level Technical Group for Inter-institutional Cooperation (HLTG)), яка контролює виконання Міжінституційного договору.

Європейський соціально-економічний комітет та Комітет регіонів як консультативні органи у законотворчому процесі підтримали ініціативу плідної співпраці.

З метою вдосконалення та **спрощення регуляторного середовища**, Комісія ЄС у своєму Повідомленні¹⁰ запропонувала здійснити ревізію чинного законодавства, котра включає його перегляд, упорядкування та спрощення для забезпечення максимально можливої зрозумілості та доступності чинного законодавства, із застосуванням наступних методів:

- скасування правових актів (виділення з масиву чинних нормативно-правових актів невідповідних, застарілих, непотрібних та визнання їх не чинними);
- перегляд правових актів (одночасне внесення змін та доповнень і кодифікація або консолідація текстів нормативно-правових актів¹¹);
- заміни директив на регламенти за умови певних обставин і за необхідністю¹².

Комісія завершила комплексну ревізію нормативно-правових актів наприкінці 2009 р., за результатами якої близько 1300 актів були скасовані, підготовлені кодифіковані версії майже 300 актів, з яких половину вже прийнято і опубліковано у «Офіційному віснику ЄС», близько 3600 актів було перевірено на актуальність та можливість спрощення¹³.

Аналогічно до ревізії чинних нормативно-правових актів Комісія ЄС переглядає і законопроекти (законодавчі ініціативи). Починаючи з 2007 р. Комісія запровадила інноваційну для ЄС процедуру відкриття законопроектів, яка передбачає технічне або політичне відкриття.

Технічне відкриття застосовується, коли у процесі моніторингу законопроектів виявляють їх неактуальність та застарілість, або коли Комісія підготувала більш сучасний проект, який відповідає вимогам науково-технічного прогресу.

Політичне відкриття відбувається якщо законодавча ініціатива не відповідає основним засадам Лісабонської стратегії (Лісабонський самміт 2000 р.) та Стратегії сталого розвитку (European Strategy for Sustainable Development, 2001; 2009)¹⁴.

Були перевірені всі подані до 2004 р. законопроекти. За результатами цієї ревізії 68 законопроектів були відкриті.

З 2006 р. План заходів щодо перевірки та відкриття законопроектів стає складовою частиною Щорічної законодавчої робочої програми Комісії. На виконання цієї програми за результатами ревізії законопроектів за 2006 – 2008 рр. було відкрито 40 законодавчих ініціатив, а на 2009 р. передбачено відкриття ще 20 законопроектів.

Одночасно зі здійсненням заходів з упорядкування вже підготовлених законопроектів Комісія ЄС проводила роботу у напрямку вдосконалення підготовки проектів нормативно-правових актів. Був розроблений потужний механізм «контролю якості» законодавчих ініціатив – **оцінювання впливу** (Impact assessment)¹⁵, що дозволяє оцінити потенціальний вплив ініціативи або законопроекту на економічну, соціальну, екологічну та інші сфери суспільних відносин, а також значно допомагає при прийнятті рішень щодо спільних політик ЄС¹⁶.

Запроваджена у 2002 р. процедура оцінювання впливу базується на інтегрованому підході, що поєднує усі секторальні оцінювання, враховує як прямі, так і опосередковані впливи, а також містить низку послідовних логічних кроків, спрямованих на здійснення системного підходу до процесу розробки законодавчих пропозицій Комісії. Шляхом перевірки необхідності здійснення тієї чи іншої урядової дії на рівні ЄС та аналізу потенційних впливів альтернативних політик, ця процедура сприяє вдосконаленню та збільшує обґрунтованість ініціатив та пропозицій Комісії.

Іншими словами, оцінювання впливу – це процес системного аналізу вірогідного впливу діяльності органів влади як на суспільство в цілому, так і на окремі його компоненти (суспільні відносини). Він є невід'ємною складовою процесу формулювання пропозицій щодо політик і знайомить розробників політик та громадськість з можливими наслідками.

Як правило, всі важливі законодавчі ініціативи та пропозиції, що входять до Щорічної програми діяльності Комісії, мають пройти процедуру оцінювання впливу. Інші пропозиції, які не входять до вищезазначеної програми (у тому числі імплементаційні заходи в межах комітологічної процедури), але потенційно можуть мати значний вплив на певні сфери суспільних відносин, також підлягають оцінюванню впливу. Одночасно з прийняттям Щорічної програми діяльності Комісії публікуються так звані «дорожні карти» (доступні на веб-сторінці з оцінювання впливу)¹⁷, що містять перелік запланованих до оцінювання законодавчих пропозицій та незакондавчих ініціатив (білі книги, плани дій, програми витрат, настанови по проведенню переговорів щодо укладання міжнародних договорів та ін.), які визнані такими, що можуть визначати майбутні політики.

Оцінювання впливу здійснюється поетапно. Перший етап – попереднє оцінювання. На цьому етапі розглядається загальне уявлення щодо визначеної проблеми, її можливих альтернатив, а також сфер суспільного життя, на які вона впливає. Таке оцінювання почали застосовувати до всіх пропозицій, поданих Комісією в межах Щорічної стратегії політики з 2004 р.

На другому етапі Комісія на основі попереднього оцінювання обирає пропозиції, що потребують розширеного оцінювання для включення їх до Щорічної стратегії політики та

Програми діяльності, при цьому здійснюється більш глибокий аналіз потенційних впливів на економіку, суспільство та навколишнє середовище, а також проводиться консультування із зацікавленими сторонами та експертами у відповідній галузі.

Повністю система оцінювання впливу почала працювати з 2005 р., коли на додаток до укладеної в 2003 р. Міжінституційної угоди щодо поліпшення законотворчого процесу, три ключових інститути ЄС – Європейський Парламент, Рада ЄС та Європейська Комісія – ухвалили «Спільний підхід до оцінки впливу»¹⁸. Даний «спільний підхід» містив ряд так званих «правил руху», яких ці інститути мали дотримуватися під час підготовки та здійснення оцінки впливу законодавчої пропозиції. Перша оцінка впливу, що здійснювалася Комісією, мала стати основою для будь-якого подальшого оцінювання, яке інші інститути ЄС могли здійснювати тільки після внесення суттєвих поправок до законодавчої пропозиції Комісії.

Механізм оцінки впливу має за мету допомогти Комісії підвищити якість та прозорість своїх законодавчих пропозицій, а також знайти виважені рішення, які б узгоджувалися з цілями політик ЄС, за допомогою:

- логічно послідовного аналізу потенційних впливів;
- розгляду різних альтернативних політик (тобто використання альтернативних інструментів регуляторної політики або здійснення політики невтручання);
- консультування з основними учасниками законотворчого процесу;
- розміщення «дорожніх карт» оцінювання впливу та звітів за результатами його проведення на спеціально створеній веб-сторінці;
- перекладу стислих звітів про здійснене оцінювання впливу всіма офіційними мовами ЄС.

Процес оцінювання виявляє вірогідні впливи, як негативні, так і позитивні, запропонованих пропозицій на різні сфери суспільних відношень, робить можливим досягнення змін і синергетичного ефекту, а також проливає світло на існуючі критичні оцінки того чи іншого напрямку політик.

Оскільки тривалість та глибина аналізу кожного конкретного оцінювання залежать від важливості та значення вірогідних впливів, деякі елементи аналізу мають бути розроблені більше за інших. З огляду на це, в червні 2005 р. Європейська Комісія опублікувала «Настанови з оцінювання впливу»¹⁹. У цьому документі було визначено мету, основні правила та етапи оцінювання потенційних впливів різних альтернативних політик.

З метою посилення контролю за якістю оцінювання впливу Комісія в листопаді 2006 р. запровадила внутрішній контроль якості, створивши Управління оцінювання впливу (Impact Assessment Board)²⁰ – незалежний орган, що безпосередньо підпорядковується Голові Європейської Комісії. Членами Управління є високопосадовці департаментів Комісії, які є досвідченими фахівцями і їх діяльність безпосередньо пов'язана з трьома основами комплексного підходу до оцінювання впливу – економікою, соціальною сферою та охороною навколишнього середовища.

Основним завданням Управління є перевірка попередніх результатів оцінювання впливу, що проводилася окремими департаментами Комісії. Управління висловлює свою думку щодо якості кожної оцінки і надає поради щодо подальших дій. Згодом Управління буде також надавати поради щодо вдосконалення методів та підходів на підготовчому етапі здійснення оцінювання впливу. Напрацювання Управління оприлюднюються на веб-сторінці, присвяченій оцінюванню впливу (Impact Assessment).

Інформація про результати оцінювання впливу надається розробникам політик, високопосадовцям та іншим відповідальним особам, які компетентні приймати рішення, і прийняття остаточного рішення залишається за ними.

Основними результатами, здобутими за останні роки, по вдосконаленню, упорядкуванню та врегулюванню законотворчого процесу в ЄС є:

- запровадження в Європейському Союзі комплексного системного підходу до вирішення проблеми вдосконалення законотворчого процесу; засобом реалізації цього комплексного системного підходу до вдосконалення законотворчого процесу стає використання правових інструментів ненормативного характеру (рекомендацій, настанов, планів дій тощо);
- розроблення і застосування Європейською Комісією дієвого механізму контролю якості ініціатив та пропозицій – Оцінювання впливу;

- значне розширення кола залучених до консультацій з підготовки пропозицій та законодавчих ініціатив, зокрема, Інститутів та установ ЄС, незалежних експертів, громадян, неурядових організацій та ін;
- створення умов щодо зростання прозорості законотворчості завдяки використанню інформаційно-комунікативних технологій, що забезпечують можливість отримання оперативної, автентичної та повної інформації щодо законотворчого процесу.

¹ Европейский Союз: Основопологающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями / Под ред. С. Ю. Кашкина. – М.: Инфра-М, 2010. – С. 15.

² Копиленко О. Л. Післямова // Порівняльне правознавство (правові системи світу) / Відповід. ред. О. В. Зайчук, наук. ред. Н.М. Оніщенко. – К.: Парламентське вид-во, 2008. – С. 460.

³ Thomson R. Explaining legislative decision-making in the European Union / Robert Thomson, Madeleine O. Hosli // *The European Union Decides* / Edited by Robert Thomson, Frans N. Stokman, Christopher H. Achen and Thomas König. – Cambridge: Cambridge University Press, 2006. – P.1.

⁴ Див.: Better regulation and its Better regulation policy [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <<http://www.dti.gov.uk/bbf/better-regulation/index.html>>, Germany (the establishment of the National 'Normenkontrollrat' to promote Better regulation and cutting red tape <http://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/DE/Homepage/home.html>), Portugal (the Simplex 2007 and 2008-programs. – http://www.portugal.gov.pt/portal/PT/Governos/Governos_Constitucionais/), Ireland (<<http://www.betterregulation.ie/index.asp>>), the Netherlands and other countries (see also <www.administrative-burdens.com>).

⁵⁵ Див.: Commission Staff Working Paper. Simpler legislation for the internal market. Report on the outcome of the fifth phase of SLIM, SEC (2001), Brussels, 2001 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://europa.eu.int/comm/internal_market/simplification/docs/sec2001-1997/sec2001-1997_de.pdf (as at: 26 February 2005); C. Radaelli, 'Governing European Regulation: The Challenges Ahead' (Florence: European University Institute 1998) *RSC Policy Paper No 98/3*. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.eui.eu/RSCAS/WP-Texts/RSCPP98_03.html

⁶ Див.: the *White Paper on European Governance* COM (2001) 428 final, the EU Commission's *Action Plan on Better lawmaking* COM (2002) 275 final, and (more or less) its follow up, *A strategic review of Better regulation in the European Union* (Common Better regulation Strategy, for short) launched in a Commission communication of 14 November 2006 COM (2006) 689.

Див.: L.A.J. Senden, 'The Quality of European Legislation and Its Implementation and Application in the National Legal Order' in E.M.H. Hirsch Ballin and L.A.J. Senden (eds.) *Co-actorship in the Development of European Lawmaking* (The Hague: T.M.C. Asser Press 2005) 29.

⁷ Lisbon European Council: White Paper on European Governance (2001)

⁸ The EU Commission's *Action Plan on Better lawmaking* COM (2002) 275 final

⁹ Interinstitutional Agreement on "Better lawmaking" dated 16 December 2003, OJ C 321 dated 31 December 2003, pp. 1-5.

¹⁰ Communication from the Commission – Simplifying and improving the regulatory environment, COM (2001) 726 final, Brussels, 5 December 2001 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://europa.eu.int/eur-lex/de/com/cnc/2001/com2001_0726de01.pdf; Communication of the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions of 25 October 2005 "Implementing the Community Lisbon programme: A strategy for the simplification of the regulatory environment" [COM(2005) 535 final].

¹¹ За правилами зміни та доповнення до нормативно-правового акту оформлюються як окремий акт і проходять повну процедуру прийняття. Існує ціла низка нормативно-правових актів, які потребували частого внесення змін та доповнень. Перегляд таких актів і передбачає зведення в єдиний документ основного акту та всіх змін та доповнень до нього і прийняття його в цілому. Це так звана кодифікація нормативно-правових актів. Інший зміст вкладається в консолідацію нормативно-правового акту. Це також об'єднання тексту основного акту та всіх змін та доповнень до нього, але консолідована версія, що не пройшла процедуру прийняття, не має юридичної сили і виконує лише інформаційну функцію, що полегшує сприйняття документу в цілому.

¹² Регламенти мають пряме застосування і не потребують часу на транспозицію до внутрішнього законодавства держав-членів на відміну від директив

¹³ Impact Assessment Board Report for 2009. – Brussels, 29.01.2010, SEC(2009) 1728 final [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/governance/impact/iab/docs/sec_2009_1728_en.pdf

¹⁴ Communication from the Commission of 15 May 2001 "A Sustainable Europe for a Better World: A European Union. Strategy for Sustainable Development", 2009 Review of the EU Sustainable Development Strategy.

¹⁵ Політичним контекстом запровадження в ЄС оцінювання впливу стали рішення саммітів в Гьотеборзі (червень 2001 р.) та Лаакені (грудень 2001 р.), в яких зазначалося, що при підготовці пропозицій та ініціатив Комісії щодо політик необхідно враховувати їх вплив на економічну, соціальну та екологічну сфери.

¹⁶ Політики ЄС – це комплекс заходів, що здійснюються у відношенні до конкретних сфер суспільного життя – Право Європейського Союзу / Под ред. С. Ю. Кашкіна. – М.: Проспект, 2009. – С. 139. Інформацію про політики ЄС див.: http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/impact_en.htm

¹⁷ Див.: Електронний ресурс. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/governance/impact/planned_ia/planned_ia_en.htm

¹⁸ 'Common approach to impact assessment' був ухвалений Комісією та Радою у листопаді 2005 р., а Європарламентом у липні 2006 р.

¹⁹ Commission Guidelines, був змінений у 2006 р. і має нову редакцію від 2010 р.

²⁰ Діяльність цього органу висвітлюється на сайті: http://ec.europa.eu/governance/impact/iab/iab_en.htm

* *Гладкова Тетяна Леонідівна* – головний консультант Інституту законодавства Верховної Ради України.

УДК 340.137.2: 341.1: 341.213

Петро Гончарук*
Тарас Скомороха*

МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД ЕКСПЕРТНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПІДГОТОВКИ ПРОЕКТІВ ЗАКОНОДАВЧИХ АКТІВ

Стаття присвячена дослідженню міжнародного досвіду експертного забезпечення підготовки проектів законодавчих актів та визначення можливості його використання у законодавчому процесі України.

Ключові слова: Верховна Рада України, експертиза проектів нормативно-правових актів, нормотворча діяльність, нормотворчий процес, Європейський Союз.

<p>Гончарук П. С., Скомороха Т. В. Международный опыт экспертного обеспечения подготовки проектов законодательных актов.</p> <p><i>Статья посвящена изучению международного опыта экспертного обеспечения подготовки проектов законодательных актов и определению возможности его использования в законодательном процессе Украины.</i></p> <p><i>Ключевые слова: Верховная Рада Украины, экспертиза проектов нормативно-правовых актов, нормотворческая деятельность, нормотворческий процесс, Европейский Союз.</i></p>	<p>Honcharuk P.S., Skomorokha T. V. International Experience of the Expert Support for the Elaboration of the Legislative Drafts.</p> <p><i>The paper is devoted to the study of the international experience of the expert support for the legislative drafts' elaboration and the reveal of the options of its use in the law-making process in Ukraine.</i></p> <p><i>Key Words: The Verkhovna Rada of Ukraine, Assessment of the Normative and Legal Acts' Drafts, Rule-making Activity, Rule-making Process, The European Union.</i></p>
---	---

Розвиток України як суверенної і незалежної, демократичної, соціальної, правової держави, в якій згідно з її Конституцією визнається і діє принцип верховенства права, вимагає подальшого здійснення заходів щодо вдосконалення національного законодавства, спрямованого на забезпечення дії цього конституційного принципу. Ефективність такої роботи визначається насамперед якістю ухвалюваних нормативно-правових актів, їх відповідністю потребам правового регулювання суспільних відносин, особливо у сфері утвердження і забезпечення прав і свобод людини, що за змістом положень частини другої статті 3 Основного Закону України є головним обов'язком держави.

Метою даної статті є спроба дослідження міжнародного досвіду експертного забезпечення підготовки проектів законодавчих актів та визначення можливості його використання у законодавчому процесі України.

Експертизі в правотворчості в своїх роботах приділяють значну увагу вітчизняні та зарубіжні вчені, зокрема О. В. Богачова¹, О. А. Короткова², Н. В. Радулгін³ та інші.