



Керівництво

з демократичного законотворення
для вдосконалення законодавства



osce
ODIHR

Керівництво з демократичного законотворення для вдосконалення законодавства



Подяки

Провідною укладачкою даного Керівництва є пані **Еліс Томас**, міжнародна експертка з правових питань та прав людини. Матеріали для розробки даного документу надали: **док. Марта Ахлер**, Центр співпраці із судовими органами, Інститут Європейського університету; пані **Лоліта Цігане**, експертка з питань демократичного врядування, колишня депутатка; **док. Ронан Кормакейн**, старший науковий співробітник Бінгемського центру верховенства права; пан **Ів Дутріо**, член Державної ради Франції; **док. Тімея Дріночі**, запрошена професорка юридичного факультету Федерального університету Мінас-Жерайс, Бразилія; пан **Ів Гунен**, член Державної ради Франції; **Івар Хендла**, стратегічний радник урядового апарату Естонії; пан **Мюррей Хант**, директор Бінгемського центру верховенства права при Британському інституті міжнародного та порівняльного права; **проф. Луціус Мадер**, старший заступник директора Швейцарського федерального офісу юстиції, доцент Лозанського університету; пан **Кріс Молл**, старший експерт з верховенства права; **док. Марії Мусмуті**, молодша наукова співробітниця Інституту перспективних юридичних досліджень Лондонського університету, виконавча директорка Центру європейського конституційного права; **проф. Алан Пейдж**, почесний професор публічного права Університету Данді; **проф. Кірстен Робертс Лаєр**, доцентка кафедри державної політики Центральноєвропейського університету; **проф. і док. Мелані Енн Саллі**, директорка Інституту державного управління у Відні; пан **Франклін де Вріз**, керівник практики підзвітності Вестмінстерської фундації за демократію.

Керівництво також пройшло експертну оцінку Європейської комісії за демократію через право (Венеційська комісія), Організації економічного співробітництва та розвитку, а також Парламентської асамблеї ОБСЄ.

Керівництво з демократичного законотворення для вдосконалення законодавства

Видавець Бюро з демократичних інститутів і прав людини ОБСЄ (БДІПЛ)

вул. Медова, 10

00-251, м. Варшава

Польща

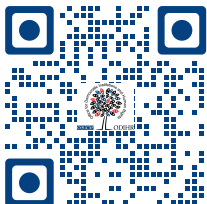
www.osce.org/odhr

© ОБСЄ/БДІПЛ, 2024

Усі права захищено. Зміст цього видання можна вільно використовувати та копіювати в освітніх та інших некомерційних цілях за умови, що будь-яке таке відтворення супроводжуватиметься посиланням на БДІПЛ/ОБСЄ як джерело.

ISBN: 978-92-9271-274-7

Художнє оформлення: Деян Кузмановски



Зміст

Передмова	1
Вступ	3
ЧАСТИНА I. Основні поняття	8
Визначення демократичного законотворення та якісного законодавства	9
Законодавчий цикл	13
ЧАСТИНА II. Керівні принципи демократичного законотворення і вдосконалення законодавства	18
Передумови демократичного законотворення і вдосконалення законодавства	18
Принцип 1: Відповідність демократичним принципам	18
Принцип 2: Дотримання принципу верховенства права	19
Принцип 3: Дотримання прав людини	20
Процес створення законів	21
Принцип 4: Необхідність законодавства	21
Принцип 5: Законотворення на основі фактичних даних	21
Принцип 6: Відкритість та прозорість законотворчого процесу	22
Принцип 7: Участь та інклюзивність	23
Принцип 8: Організоване та своєчасне законодавче планування	24
Принцип 9: Гнучкість та стабільність правової бази	24
Принцип 10: Підзвітність установ та окремих осіб	25
Принцип 11: Пришвидшена законодавча процедура та законотворення в умовах надзвичайного стану	26
Зміст законів	27
Принцип 12: Рівність та запобігання дискримінації	27
Принцип 13: Співрозмірність	28
Принцип 14: Ефективність	28
Форма законів	29
Принцип 15: Чіткість і зрозумілість	29
Принцип 16: Передбачуваність	30
Принцип 17: Оприлюднення та доступність	30

ЧАСТИНА III. Основні учасники законотворчого процесу	34
1. Роль парламенту	35
2. Роль уряду	44
3. Роль національних інституцій з прав людини та аналогічних незалежних органів	48
4. Роль судової влади	53
5. Роль громадянського суспільства	57
6. Роль громадськості	61
7. Роль експертів	65
8. Роль груп особливих інтересів, які здійснюють лобювання	68
ЧАСТИНА IV. Фундаментальні елементи законотворчого процесу, що сприяють удосконаленню законодавства	74
1. Формування політики	74
2. Законодавче планування	82
3. Підготовка законодавства	86
4. Оцінка впливу	100
4.1. Попередня оцінка регуляторного впливу (OPB ex ante)	101
4.2. Ретроспективна оцінка регуляторного впливу (OPB ex post)	111
5. Консультації	117
6. Механізми нагляду	130
7. Оприлюднення та доступність ухваленого законодавства	141
8. Гендерні аспекти та фактор різноманіття	145
8.1. Врахування гендерних аспектів	148
8.2. Врахування фактору різноманіття	154
9. Пришвидшені законотворчі процедури	157
10. Надзвичайні ситуації	161
ДОДАТОК I. Вибрані міжнародні та регіональні правові інструменти та довідкові документи	173
ДОДАТОК II. Глосарій ключових термінів для цілей даного Керівництва	195

Перелік схем і вставок

Схема 1	Процес розробки законів – законодавчий цикл	14
Схема 2	Врахування гендерних аспектів та фактору різноманіття в законодавчому циклі	15
Схема 3	Процес формування політики	75
Схема 4	ОЕСР – Типи ретроспективних оцінок	113
Вставка 1	Визначення демократичного законотворення	10
Вставка 2	Визначення якісного законодавства	11
Вставка 3	Способи, за допомогою яких парламенти можуть сприяти демократичному законотворчому процесу та прийняттю більш якісних законів	43
Вставка 4	Способи, за допомогою яких уряди можуть сприяти демократичному законотворчому процесу та прийняттю більш якісних законів	47
Вставка 5	Способи, за допомогою яких національні інституції з прав людини (НІПЛ) можуть сприяти демократичному законотворчому процесу та прийняттю більш якісних законів	52
Вставка 6	Способи, за допомогою яких судові органи можуть сприяти демократичному законотворчому процесу та прийняттю більш якісних законів	56
Вставка 7	Способи, за допомогою яких громадянське суспільство можуть сприяти демократичному законотворчому процесу та прийняттю більш якісних законів	60
Вставка 8	Способи, за допомогою яких громадськість може сприяти демократичному законотворчому процесу та прийняттю більш якісних законів	66
Вставка 9	Способи, за допомогою яких експерти можуть сприяти демократичному законотворчому процесу та прийняттю більш якісних законів	68
Вставка 10	Рекомендація Ради ОЕСР щодо принципів прозорості та доброчесності в лобіюванні	71
Вставка 11	Способи, за допомогою яких групи особливих інтересів і лобісти можуть сприяти демократичному законотворчому процесу та прийняттю більш якісних законів	72
Вставка 12	Рекомендації БДІПЛ щодо посилення участі об'єднань у процесах прийняття рішень	126
Вставка 13	Рекомендації БДІПЛ щодо демократичного законотворення та функціонування парламентів під час пандемії Covid-19	164

Приклад країни 1	Ірландія – Офіс парламентських радників з правових питань (OPLA)	39
Приклад країни 2	Чорногорія – Регламент Парламенту Чорногорії	41
Приклад країни 3	Роль національних інституцій з прав людини та подібних незалежних органів у Вірменії, Франції та Грузії	49
Приклад країни 4	Румунія – роль Конституційного суду в Румунії	55
Приклад країни 5	Громадянські законодавчі ініціативи в Киргизькій Республіці, Республіці Північна Македонія та Естонії	64
Приклад країни 6	Сербія – Положення про методологію управління державною політикою, аналіз впливу державної політики та нормативних актів, а також зміст окремих державних програмних документів	66
Приклад країни 7	Естонія – Ухвалення рішень на основі даних	81
Приклад країни 8	Боснія та Герцеговина – Огляд процесу законодавчого планування	82
Приклад країни 9	Португалія – Португальська хартія прав людини в цифрову епоху	89
Приклад країни 10	Сербія – Закон про Національну Асамблею	96
Приклад країни 11	Франція – «Guide de Légistique» (Посібник із розроблення законодавчих актів)	97 102
Приклад країни 12	Естонія – Основні принципи законодавчої політики до 2030 року	103
Приклад країни 13	Чорногорія – Регламент Уряду	109
Приклад країни 14	Чеська Республіка – Загальна політика оцінки регуляторного впливу	115
Приклад країни 15	Австрія – Огляд ОРВ та ретроспективної оцінки	117
Приклад країни 16	Сполучене Королівство – Ретроспективна оцінка	119
Приклад країни 17	Киргизька Республіка – Регламент Жогорку Кенеш (Парламенту)	121
Приклад країни 18	Естонія – Основні принципи законодавчої політики до 2030 року	128
Приклад країни 19	Хорватія – Кодекс консультацій із зацікавленою громадськістю в процедурах ухвалення законів, інших розпоряджень та нормативно-правових актів	
Приклад країни 20	Словенія – Закон про Конституційний Суд Республіки Словенія	136
Приклад країни 21	Греція – Закон 4622/2019 про організацію, функціонування та прозорість діяльності уряду, урядових установ і центральної державної адміністрації	138
Приклад країни 22	Франція – legifrance.gouv.fr – Державна служба Франції з поширення законів	144
Приклад країни 23	Офіційний онлайн-вісник Грузії	144
Приклад країни 24	Франція – Французька делегація з прав жінок і рівних можливостей для жінок та чоловіків	151
Приклад країни 25	Чорногорія – Поправки до Регламенту для досягнення гендерного балансу	152
Приклад країни 26	Греція – Закон 4604/2019 про реальну гендерну рівність, запобігання гендерному насильству та боротьбу з ним	153
Приклад країни 27	Австрія – Вимір гендерної рівності в рамках ОРВ	155
Приклад країни 28	Канада – Рекомендації щодо залучення громадськості	157
Приклад країни 29	Регламент Європейського Парламенту	171

Передмова

Закони мають значний, хоча часто й непередбачуваний вплив на наше повсякденне життя, формуючи наше суспільство, наші права, наші обов'язки та особисті свободи. Якість законів, що впливають на наше життя напряму залежить від процесу їх розробки та погодження. Проте процес, який призвів до їх ухвалення, часто здається віддаленим, недоступним, складним або монополізованим політиками чи технократами. Відступ від принципів демократії, що спостерігається в багатьох частинах регіону ОБСЄ в останні роки, в поєднанні з наслідками для інститутів ОБСЄ, викликаними різноманітними кризами та конфліктами, виявили ряд основних недоліків законотворчого процесу, починаючи з розробки законів, частого порушення балансу між різними гілками влади, і завершуючи частим використанням пришвидшених процедур і відсутністю консультацій, що призводить до недовіри суспільства до прийнятого законодавства і демократичних інститутів в цілому.

Держави-учасниці ОБСЄ підтвердили свою прихильність до демократичних цінностей і верховенства права як ключових складників тривалого миру та стабільності в регіоні, і ці принципи мають відобразитись у їхніх законотворчих процесах. Ефективне законотворення є наріжним каменем функціонування демократії, а також захисту й забезпечення прав людини, що в підсумку сприяє зростанню суспільної довіри до демократичних інститутів та процесів. Процеси й методи законотворення повинні відповідати демократичним нормам, поважати принцип верховенства права та міжнародні зобов'язання і стандарти у сфері прав людини, прийняті державами – учасницями ОБСЄ.

Майже двадцять років тому Бюро ОБСЄ з демократичних інститутів та прав людини (БДІПЛ) розпочало аналіз систем і процесів законотворення для виявлення відправних точок для покращення елементів цих процесів, аби в результаті сприяти ухваленню більш досконалого законодавства. Дане Керівництво з демократичного законотворення для вдосконалення законодавства ґрунтується на досвіді роботи БДІПЛ і має на меті надати конкретні практичні поради щодо розроблення якісного законодавства через удосконалення процедур законотворення.

Керівництво надає політикам і законодавцям вичерпний набір інструментів для вдосконалення законодавчих процесів, що дозволяє вирішувати сучасні проблеми у сфері законотворення та сприяти більшій відкритості, прозорості, відповідальності, інклюзивності й участі громадськості на всіх стадіях розроблення законів. Керівництво є ефективним інструментом, який гарантує, що законодавчі процеси та ухвалені закони відповідають принципам прав людини, є доступними, недискримінаційними, гендерно чутливими і враховують потреби різних соціальних груп. Керівництво також підкреслює ключову роль неурядових організацій у законотворчому процесі та може бути знаряддям для активізації громадянського суспільства, забезпечуючи інформування осіб, на яких законодавство має вплив, та їх участь у формуванні його змісту.

Ми сподіваємося, що дане ці Керівництво стане корисним джерелом інформації й надасть користувачам практичні поради щодо реформування норм та практики законотворення відповідно до міжнародних стандартів у галузі прав людини і верховенства права, а також зобов'язань ОБСЄ, що допоможе досягти більш високої якості законодавства. Його основна мета полягає у створенні можливості для осіб, які ухвалюють рішення, розробляти законодавство, що справді відповідає інтересам народу.

Маттео Мекаччі, директор БДІПЛ

Вступ

1. Закони мають значний вплив на повсякденне життя, на права та добробут кожної людини, і якість цих законів нерозривно пов'язана з процесом, який зумовив їх ухвалення. Держави-учасниці ОБСЄ підтвердили свою прихильність до демократичних цінностей і верховенства права як ключових складників тривалого миру та стабільності в регіоні, і ці принципи мають відображатись у їхніх законотворчих процесах. У зв'язку з руйнацією демократичних і конституційних стандартів та верховенства права, а також зменшенням суспільної довіри до демократичних інститутів у всьому світі, надзвичайно важливо зміцнювати демократичні інститути та процеси, сприяючи відкритості, прозорості, інклюзивності й підзвітності в законотворенні. Сучасне законотворення унаочнює низку недоліків, включно з відсутністю належних політичних дискусій, оцінок впливу або суспільних консультацій перед розробленням закону, а також практику відсторонення демократичних інститутів на другий план протягом усього законодавчого процесу.
2. Зазвичай демократичний процес законотворення не лише сприяє покращенню якості законів, а й забезпечує їх ефективне впровадження, що водночас підвищує довіру громадськості до демократичних інститутів та процедур. Закони¹ вважаються якісними, якщо вони – послідовні, чіткі та зрозумілі, передбачувані, прозорі, доступні, відповідають правам людини, ефективні, недискримінаційні, чутливі до гендерних питань і потреб різноманітних груп суспільства, як у своєму формулюванні, так і в практиці їх виконання. Якість законів безпосередньо залежить від того, як їх розробляли та обговорювали. Отже, процеси та методи законотворення повинні відповідати демократичним нормам і поважати принцип верховенства права та міжнародні зобов'язання і стандарти з прав людини. Водночас вони мають базуватися на фактичних даних, бути відкритими та прозорими, ґрунтуватися на широкій участі й інклюзивності, а також підлягати ефективному нагляду.

¹ Для цілей даного Керівництва термін «закони» використовується для позначення юридично обов'язкового документа, ухваленого компетентним законодавчим або виконавчим органом влади, який кодифікує норми поведінки й містить права та обов'язки окремих осіб, держави та/або інших осіб, органів чи організацій. Якщо не зазначено інше, сфера застосування даного Керівництва у першооснові охоплює як первинне законодавство (тобто юридичні тексти, схвалені парламентом чи конгресом), так і вторинне законодавство (або «підзаконні акти», або «положення», що є результатом дій виконавчої влади для впровадження основного законодавства), оскільки більшість принципів і рекомендацій, представлених тут, релевантні для обох видів законодавства, визнаючи при цьому різноманітність практик в регіоні ОБСЄ.

3. *Мета Керівництва:* дане Керівництво представляє огляд основних принципів демократичного законотворення разом із конкретними та практичними рекомендаціями щодо того, як цих принципів можна дотримуватися на кожному етапі законодавчого процесу для створення законів високої якості, що ґрунтуються на принципах верховенства права і прав людини. Такі принципи і стандарти є джерелом процесу підготовки, обговорення, ухвалення, реалізації та оцінювання законів; водночас Керівництво прагне продемонструвати, як зробити такі процеси ефективними. Зважаючи на досвід і передові практики всього регіону ОБСЄ, Керівництво має також на меті роз'яснити деякі аспекти демократичного процесу створення законів з огляду на зобов'язання ОБСЄ у сфері людського виміру, а також використовуючи міжнародні стандарти й рекомендації з питань прав людини і верховенства права як орієнтир. У Керівництві також відображено важливість дотримання принципів і стандартів законотворення під час кризи, спираючись як на досвід пандемії COVID-19, так і на наслідки інших надзвичайних ситуацій. Воно спрямоване на забезпечення об'єктивної, ретельної, прозорої та рівної оцінки законотворчих процесів.
4. Керівництво базується на роботі, проведеній БДІПЛ із оцінки законодавства та законодавчих процесів окремих держав-учасниць ОБСЄ за останні 20 років, а також на рекомендаціях, що випливають із цього досвіду. Дані рекомендації стосуються не лише змісту законів, але й процесу їх розробки та консультування. Ґрунтуючись на спостереженні, що якість законодавства безпосередньо залежить від процесу його розроблення та проведення консультацій, основна мета Керівництва полягає в наданні детальних і практичних рекомендацій щодо створення високоякісних законів через вдосконалення процедур законотворення, вважаючи, що це сприятиме глибшим і більш довготривалим реформам. Керівництво покликане стати інструментом для проведення вищезазначених оцінок законодавства БДІПЛ, для спрощення аналізу конституційно-правових структур законодавства і практик розроблення законів в окремих країнах.

5. *Цільова аудиторія:* Керівництво призначене для всіх, хто бере участь у законотворчій діяльності на державному, регіональному чи місцевому рівні. Сюди належать урядовці та особи, які ухвалюють рішення, парламентарі та співробітники парламентських органів, політики й автори законопроектів, а також експерти, які беруть участь або уповноважені займатися вдосконаленням законодавства. Керівництво також адресоване ширшій аудиторії, зокрема незалежним інституціям, як-от національні інституції з прав людини (НІПЛ), організаціям громадянського суспільства (ОГС), академічним колам, правозахисникам та всім іншим особам і організаціям, залученим до законодавчого процесу в різних ролях.
6. Визнаючи, що ключові елементи та етапи розроблення політик і законів в більшості держав-учасниць ОБСЄ відбуваються за схожими моделями, Керівництво та рекомендації, які воно містить, призначене для застосування в усіх демократичних державах, незалежно від того, являються вони президентськими чи парламентськими демократіями, а також від того скільки палат має їхній парламент – одну чи дві. У Керівництві також враховано різноманітність місцевих традицій, історичних, політичних, соціальних, судових та географічних контекстів конкретних країн, а також різних правових систем і механізмів.
7. *Сфера застосування Керівництва:* відповідно до зазначених цілей Керівництво охоплює повний цикл розробки політики і законів, що включає весь процес підготовки, складання, консультування й обговорення, ретельної перевірки, внесення поправок, ухвалення, публікації, реалізації, моніторингу та оцінювання законів. Воно розглядає стандартні законотворчі процедури. Спеціальні правила щодо референдумів та аналогічних форм законотворення не охоплюються даним Керівництвом, хоча деякі принципи є також актуальними. Хоча деякі з рекомендацій Керівництва стосуються ситуацій воєнного стану / збройних конфліктів, ці питання можуть потребувати окремої оцінки.

8. *Структура Керівництва:* Керівництво розпочинаються зі вступу та визначення демократичного законотворення та якісних законів, а також опису концепції законодавчого процесу як послідовного циклу. Друга частина пропонує набір керівних принципів для демократичного законотворення та розробки якісних законів, що базуються на ключових стандартах верховенства права і прав людини. Принципи, які становлять основу Керівництва з демократичного законотворення для вдосконалення законодавства, визначають, як створюються закони (процес ухвалення законів), яким стандартам має відповідати суть закону (зміст закону) і яку форму має прийняти закон (форма законодавства). Частина III представляє ключових учасників законотворчого процесу та їхні ролі. Насамкінець, частина IV надає детальні, конкретні та практичні рекомендації щодо того, як можна дотримуватися керівних принципів на кожному етапі законодавчого циклу, маючи на меті поліпшення якості законодавства. Додатки до Керівництва містять посилання на вибрані міжнародні та регіональні інструменти, документи і судову практику, а також глосарій із ключовими термінами.
9. *Методологія розроблення Керівництва:* Керівництво розробляли протягом трьох етапів: по-перше, було проведено дослідження репрезентативних та інклюзивних зразків законодавчої практики держав-учасниць ОБСЄ, а також відповідних інструментів і підходів, розроблених іншими організаціями; на другому етапі було досягнуто загального розуміння принципів і практики демократичного законотворення, включно з визначенням найбільш суперечливих та/або проблемних сфер регулювання і практики; на третьому етапі цього процесу було розроблено саме Керівництво в рамках всеохоплюючого та комплексного процесу підготовки, а якому упродовж чотирьох років приймали участь провідна укладачка і робоча група експертів БДІПЛ. Проект Керівництва згодом пройшов експертне оцінювання Європейської комісії за демократію через право (Венеційська комісія), а також Організації економічного співробітництва та розвитку, Парламентської асамблеї ОБСЄ і представників громадянського суспільства.

The background is a solid red color with a series of concentric, semi-transparent circles of varying shades of red. Overlaid on these circles are several thick, curved arrows pointing in a clockwise direction. The arrows are also semi-transparent and have different shades of red. Some arrows have small geometric shapes (squares, circles, triangles) at their tails, suggesting a flow or process. The overall composition is dynamic and modern.

ЧАСТИНА І. **ОСНОВНІ ПОНЯТТЯ**

ЧАСТИНА I. ОСНОВНІ ПОНЯТТЯ

10. Необхідність відкритого і демократичного законотворення чітко визначена у відповідних зобов'язаннях ОБСЄ. У Копенгагенському документі 1990 року зазначається, що законодавство, ухвалене за підсумками публічної процедури, є «ключовим для повного виявлення внутрішньої гідності та рівних і невід'ємних прав людини».² Московський документ 1991 року підтверджує ці висновки, зобов'язуючи держави-учасниці ОБСЄ формулювати й ухвалювати законодавство «як результат відкритого процесу, що відображає волю народу».³ Інші зобов'язання ОБСЄ у сфері людського виміру наголошують на важливості демократичних, інклюзивних і заснованих на широкій участі процедур ухвалення рішень.⁴ Крім того, держави-учасниці ОБСЄ взяли на себе зобов'язання будувати, консолідувати та зміцнювати демократію як єдину систему правління⁵ і визнали її невід'ємним елементом верховенства права.⁶ Демократія також вважається однією з ключових глобальних цінностей і принципів

2 Документ Копенгагенської наради Конференції з людського виміру КБСЄ (Копенгагенський документ), ОБСЄ, 29 червня 1990 року, п. 5.8.

3 Документ Московської наради Конференції з людського виміру КБСЄ (Московський документ), ОБСЄ, 3 жовтня 1991 року, п. 18.1.

4 Особливо щодо ефективної та повної участі жінок, людей, що належать до національних меншин, ромів і сінті; див., напр., План дій щодо покращення становища ромів і сінті в регіоні ОБСЄ (План дій), ОБСЄ, 27 листопада 2003 року, п. 88; Виклики змін (Гельсінкський документ), ОБСЄ, 10 липня 1992 року; та ОБСЄ, Московський документ.

5 Преамбула, Паризька хартія КБСЄ для нової Європи, 21 листопада 1990 року.

6 ОБСЄ, Копенгагенський документ, п. 3; див. також ОБСЄ, Копенгагенський документ, п. 2, який зазначає, що «верховенство права означає не лише формальну законність, яка забезпечує регулярність і послідовність у досягненні та впровадженні демократичного порядку, а й справедливість, засновану на визнанні та повному прийнятті вищої цінності людської особистості й гарантовану інституціями, що забезпечують основу для його найповнішого вираження»; та ОБСЄ, Московський документ, у якому держави-учасниці ОБСЄ підтвердили, що «демократія є невід'ємним елементом верховенства права, а плюралізм – важливим щодо політичних організацій». Враховуючи, що термін «верховенство права» є багатогранним і широким поняттям, для цілей цього посібника буде збережено змістовну й широку концепцію цього терміна, що стосується системи управління, у якій усі люди, зокрема окремі особи, держава та всі громадські організації, несуть відповідальність перед законами, що були ухвалені відповідно до принципів, перелічених у посібнику, і за формою та змістом відповідають їм. Для прикладів визначень того, що мається на увазі під «верховенством права», див., напр., доповідь Генерального секретаря Ради Безпеки ООН, Верховенство права і правосуддя перехідного періоду в конфліктних та постконфліктних суспільствах, S/2004/616, 23 серпня 2004 року, п. 6, у якій верховенство права описується як «принцип управління, відповідно до якого всі особи, установи і структури, державні та приватні, включно із самою державою, функціонують під дією законів, що були публічно ухвалені, однаково виконуються та незалежно реалізуються судовими органами і сумісні з міжнародними нормами та стандартами у сфері прав людини. Для цього також необхідні заходи, що забезпечують дотримання принципів верховенства права, рівності перед законом, відповідальності перед законом, неупередженого застосування законів, поділу влади, участі в ухваленні рішень, правової визначеності, недопущення свавілля і процесуальної та правової транспарентності». Див. також «Європейська комісія за демократію через право (Венеційська комісія) Ради Європи», Контрольний список верховенства права, CDL-AD(2016)007, 18 березня 2016 року, де йдеться про такі основні елементи верховенства права: «(1) Законність, зокрема прозорий, підзвітний і демократичний процес ухвалення закону; (2) Правова визначеність; (3) Заборона свавілля; (4) Доступ до правосуддя в незалежних і неупереджених судах, зокрема судовий перегляд адміністративних актів; (5) Повага до прав людини; (6) Заборона дискримінації та рівність перед законом».

інших міжурядових організацій та міждержавних об'єднань, таких як Організація Об'єднаних Націй (ООН)⁷, Організація економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР)⁸, Рада Європи (РЕ)⁹, Європейський Союз (ЄС)¹⁰ та Організація американських держав (ОАД).¹¹ Повага до прав людини та основоположних свобод є невід'ємною частиною демократії й верховенства права (додаткову інформацію про міжнародні й регіональні стандарти і рекомендації, які застосовуються, див. у додатку I).

1. Визначення демократичного законотворення та якісного законодавства

11. Для цілей даного Керівництва процеси законотворення вважаються демократичними, якщо вони проводяться демократично обраними або призначеними органами, які дотримуються принципу поділу влади, системи стримувань і противаг, а також відповідають принципам верховенства права та прав людини, є відкритими, прозорими, доступними і недискримінаційними, враховують гендерні особливості і потреби різноманітних груп, є інклюзивними, репрезентативними і заснованими на участі. Процес законотворення на демократичних засадах сприяє ухваленню якісніших законів та, зазвичай, покращує їх застосування.

7 Як зазначено на [вебсайті ООН](#).

8 Рекомендація Ради щодо відкритого урядування, Організація економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР), 2017 рік; Рекомендація Ради щодо регуляторної політики та управління, ОЕСР, 22 березня 2012 року.

9 Параметри взаємин між парламентською більшістю та опозицією в демократії: контрольний лист, Європейська комісія за демократію через право (Венеційська комісія) Ради Європи, CDL-AD(2019)015-е, 24 червня 2019 року, п. 10. Див. також Європейський суд з прав людини (ЄСПЛ), *Гайд-Парк проти Молдови (№ 1)*, заява № 33482/06, рішення від 31 березня 2009 року, п. 27, де Суд підкреслює, що демократія «є єдиною політичною моделлю, передбаченою Конвенцією, та єдиною, сумісною з нею».

10 Див. статтю 2 Консолідованої версії Договору про Європейський Союз, ОВ С 326, 26.10.2012, с. 13–390, де зазначено: «Союз заснований на цінностях поваги до людської гідності, свободи, демократії, рівності, верховенства права та поваги до прав людини, включно з правами осіб, які належать до меншин. Такі цінності є спільними для держав-учасниць, у суспільстві яких панують плюралізм, нетерпимість дискримінації, толерантність, справедливість, солідарність і рівність між жінками та чоловіками», а також розділ II.

11 Див. домашню сторінку Організації американських держав (ОАД).

Вставка 1. Визначення демократичного законотворення

Процес розроблення, складання, консультування, обговорення, перегляду, зміни, ухвалення та публікації законів, а також їх подальший контроль і оцінювання, що виконуються відповідно до основоположних принципів демократії. Цей процес реалізують демократично обрані або призначені органи, які дотримуються принципу поділу влади та принципу стримувань і противаг. Процес відповідає принципам верховенства права та дотримання прав людини, являється відкритим, прозорим, доступним, недискримінаційним, враховує гендерні особливості і потреби різноманітних груп, є інклюзивним, репрезентативним і заснованим на участі.

12. Закони формулюють стандарти поведінки, виражають основні принципи, права, привілеї та зобов'язання окремих осіб, а також визначають повноваження й обов'язки держав та інших установ або організацій. За своїм змістом закони мають відповідати демократичним принципам та принципу верховенству права, дотримуватися прав людини, бути недискримінаційними, а також пропорційними й ефективними. За формою і структурою закони повинні¹² бути чіткими та зрозумілими для тих, хто їх застосовує, прогнозованими, доступними, послідовними, стабільними й передбачуваними.¹³ Закони мають бути сформульовані настільки точно, щоб громадяни могли адекватно керувати своєю поведінкою та розуміти можливі наслідки своїх дій.¹⁴ Однак закони не мають бути надмірно деталізованими або складними для застосування у всіх ситуаціях.¹⁵ Якщо в одних ситуаціях питання, що регулюється законом, можуть потребувати більш детального розгляду, в інших випадках перевагу слід віддавати більш широкому та гнучкому підходу, залишаючи простір для певної свободи органів, які відповідають за інтерпретацію юридичних норм, зокрема, судів. В принципі, первинні закони повинні визначати основні правила і ключові принципи, а також права та обов'язки, повноваження й відповідальність відповідно до результатів процесу формування політики. Вторинне законодавство, ухвалене для імплементації первинного законодавства, може доповнювати деякі деталі, такі як технічна інформація чи адміністративні процедури, не виходячи за межі того, що регулює первинне

12 Для цілей цього посібника термін «повинні» використовується, коли існують чіткі міжнародні юридично обов'язкові зобов'язання, тоді як термін «мають» переважно використовується, коли таких юридично обов'язкових зобов'язань немає, а також у випадках політичних зобов'язань, невід'ємних рекомендацій та/або прикладів передової практики.

13 Tom Bingham, *The Rule of Law* (Penguin UK, 2011 рік), с. 40.

14 ЄСПЛ, *Sunday Times проти Сполученого Королівства* (№ 1), заява № 6538/74, рішення від 26 квітня 1979 року, п. 49. Див. також Венеційська комісія, *Контрольний список верховенства права*, п. п. 58-59.

15 ЄСПЛ, *Кононов проти Латвії* (ВП), заява № 36376/04, рішення від 17 травня 2010 року, п. п. 187, 235 і 238.

законодавство. Первинне та вторинне законодавство отримують подальший розвиток через судову практику, яка може усувати прогалини за допомогою тлумачення законів, при цьому зберігаючи відповідність до духу і букви закону.

Вставка 2. Визначення якісного законодавства

Закони вважають якісними, коли вони чітко сформульовані, зрозумілі, передбачувані, послідовні, стабільні, доступні, відповідають стандартам верховенства права і прав людини, враховують гендерні аспекти та фактор різноманіття, недискримінаційні як за своїм змістом, так і у практичному застосуванні, і при цьому є пропорційними й ефективними.

13. Закони зазвичай ухвалюють у відповідь на суспільні потреби (реальні або ймовірні) чи проблеми, або для того, щоб виконати зобов'язання, встановлені іншим законодавством, судовими рішеннями чи міжнародними договорами. Водночас законодавство - це лише один з прикладів втручання держави в широкому сенсі, коли зміни впроваджують не через переконання або заохочення, а шляхом ухваленого державою закону, що встановлює обов'язкові правила чи стандарти. Такий законодавчий підхід слід застосовувати, коли детальний аналіз або раніше проведені заходи вказують на те, що інші форми державного втручання не матимуть такого ж ефекту¹⁶. Там, де це можливо і доречно, перевагу слід надавати заходам, що не передбачають законодавчих втручань, аби уникнути зайвого регулювання та перевантаження законопроектами, коли занадто велика їх кількість одночасно очікує розгляду, зокрема, у парламенті. Для державних органів рішення про втручання та його форму залежить від низки чинників, включно з питанням, що перебуває на розгляді, ймовірними наслідками втручання, фінансовими обмеженнями, а також тим, який варіант дій буде найефективнішим у вирішенні конкретного питання. Проте будь-яке обмеження державою прав людини та основоположних свобод має бути встановлено за допомогою первинного законодавства.

16 ОЕСР, Рекомендація Ради з питань регуляторної політики та управління, 22 березня 2012 року, п. 4.

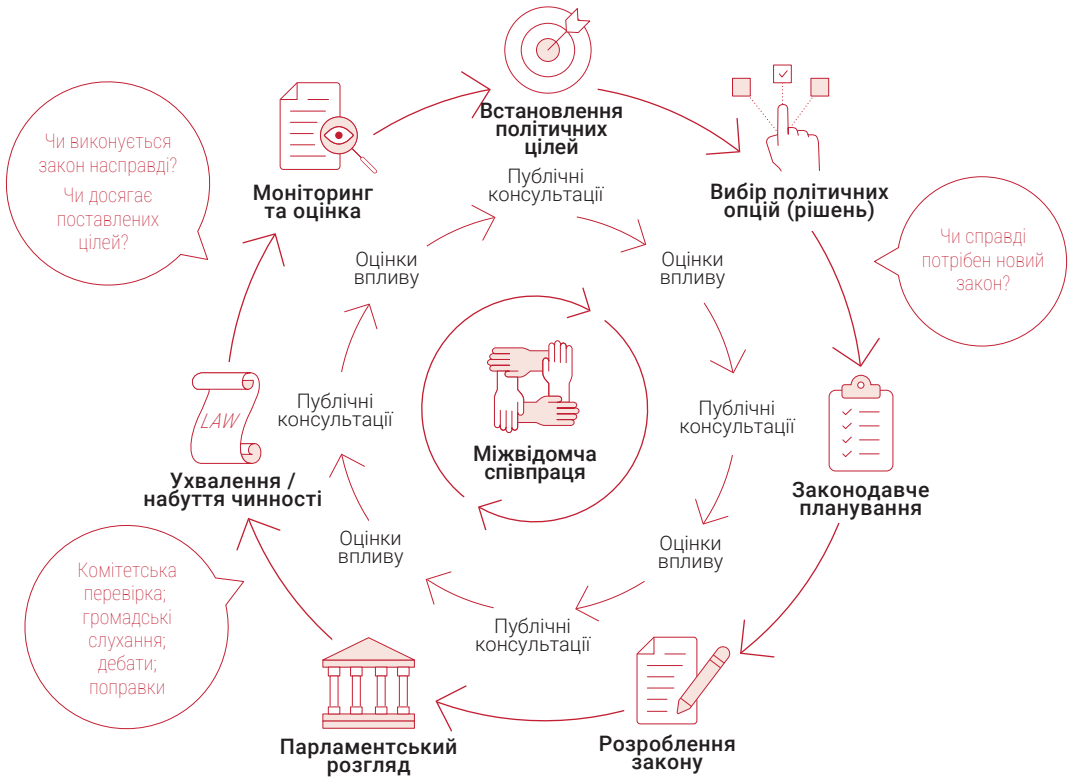
14. Якщо прийняття закону є найбільш оптимальним рішенням, важливо, щоб його розроблення відбувалося відповідно до належної законодавчої процедури, яка має бути визначена у правовій базі. Зазвичай базові принципи процесу створення законів вже визначено в конституціях, враховуючи розподілення ролей уряду та парламенту, встановлення того, хто має право на законодавчу ініціативу – органи влади чи громадяни, а також встановлення ієрархії норм¹⁷ і положень, що визначають етапи законотворчого процесу. У низці країн регіону ОБСЄ існує законодавство, яке додатково регулює ієрархію норм, первинних і вторинних законів чи регламентів уряду та парламенту, а також документи «м'якого права», що описують законотворчий процес або деякі його компоненти.

17 Ієрархія норм визначає взаємну позицію різних типів законів у структурі правової системи конкретної держави. В основі ієрархії лежать: конституція або основоположний документ; статuti чи закони; підзаконні нормативні акти; процедурні правила. Ієрархічна структура відрізняється в різних країнах і залежить від форми правління. Однак існують спільні принципи, характерні для більшості країн, які відіграють ключову роль у визначенні цілей кожного закону в рамках законодавчої й нормативної бази, що, зрештою, забезпечує їхню ефективність і легітимність. Дотримання ієрархії норм є основоположним елементом верховенства права, адже воно встановлює порядок застосування різних рівнів права на практиці, визначає, як законодавство регулює розподіл повноважень і як ці повноваження та обсяг дій кожного рівня випливають із Конституції. Положення про місце ратифікованих міжнародних договорів у національній правовій ієрархії та їхній зв'язок із Конституцією відрізняються в різних країнах. У деяких юрисдикціях прийнято моністичний підхід, який інтегрує міжнародні договори в національне законодавство без додаткових процедур, тоді як інші держави використовують дуалістичний підхід, згідно з яким міжнародні угоди вимагають офіційного перенесення в національне право через законодавчий акт або інший правовий інструмент.

2. Законодавчий цикл

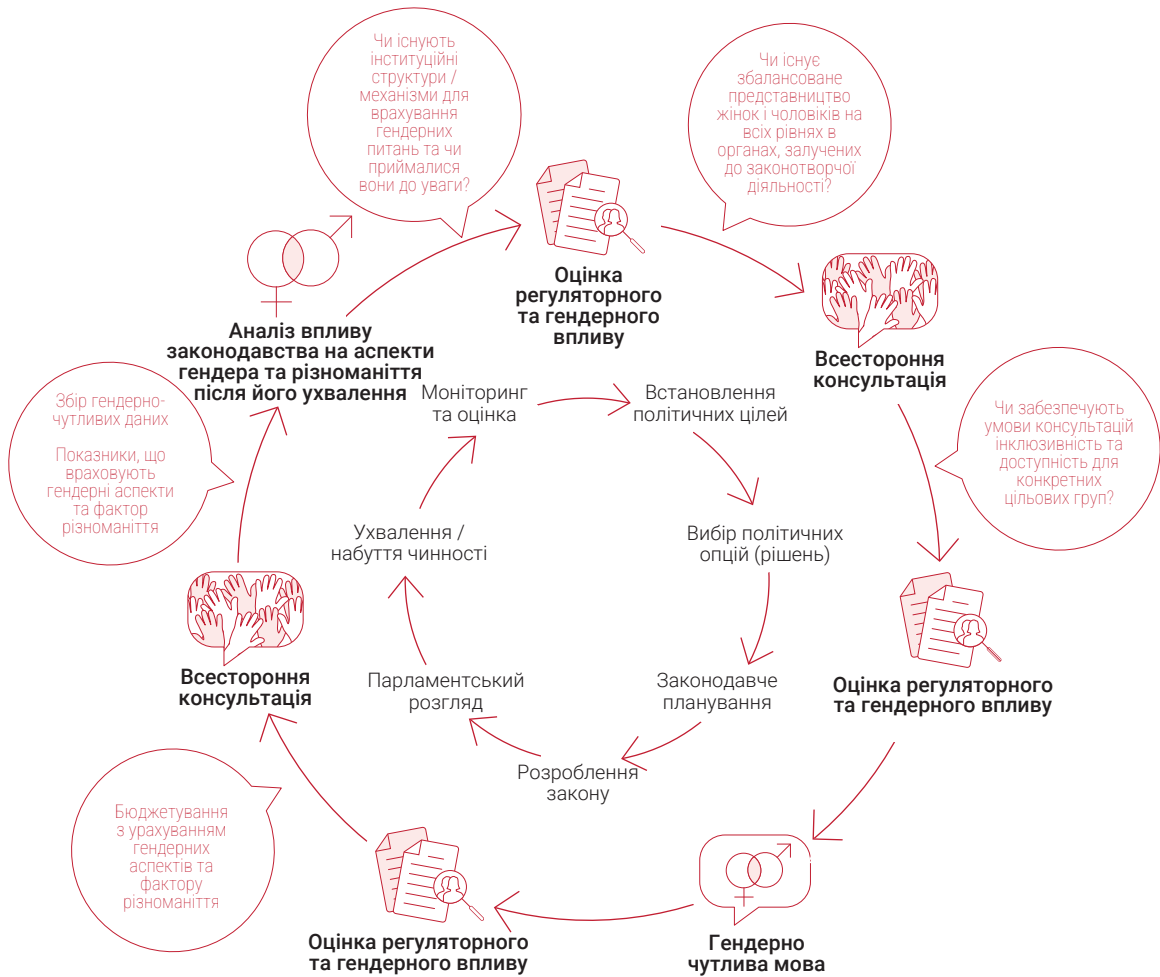
15. Законотворчий процес слід розглядати як цикл. Цей цикл складається з таких етапів: формулювання політики; розроблення законів; парламентський контроль; ухвалення, публікація і консолідація; моніторинг та оцінка. Етап оцінювання може вказати на прогалини та недоліки, що водночас може призвести до нових політичних дебатів, які започаткують новий політичний і законодавчий цикл. Практична реалізація цього циклу залежить від законів і процедур, ухвалених у кожній країні. У деяких країнах різні етапи циклу можуть відбуватись одночасно або повторюватися кілька разів.
16. Водночас існує низка методологічних кроків, які використовуються під час розробки концепції законодавства. Зазвичай це починається з визначення проблеми, соціальної потреби або необхідності адаптації законодавства до інших законів чи міжнародних договорів, зокрема, до документів з прав людини. Наступним кроком є уточнення цілей ініціативи (переважно, яку саме частину проблеми вона має вирішити) і проведення аналізу можливих шляхів розв'язання, враховуючи законодавчі та заходи не пов'язані з регулюванням, що можуть сприяти досягненню цієї мети. Після вибору конкретного заходу і визнання законодавчих методів найбільш відповідними розпочинаються процедурні елементи законотворчого процесу. Зрештою, обране рішення має бути найбільш пропорційним та ефективним, тобто найменш обтяжливим засобом, здатним досягти найкращих результатів. Потім це рішення проходить кілька циклів верифікації та перевірки під час урядового і парламентського розгляду та процесу ухвалення за активної участі й консультацій із зацікавленими сторонами. Після ухвалення закону його дотримання перевіряють наглядові органи та інші суб'єкти.

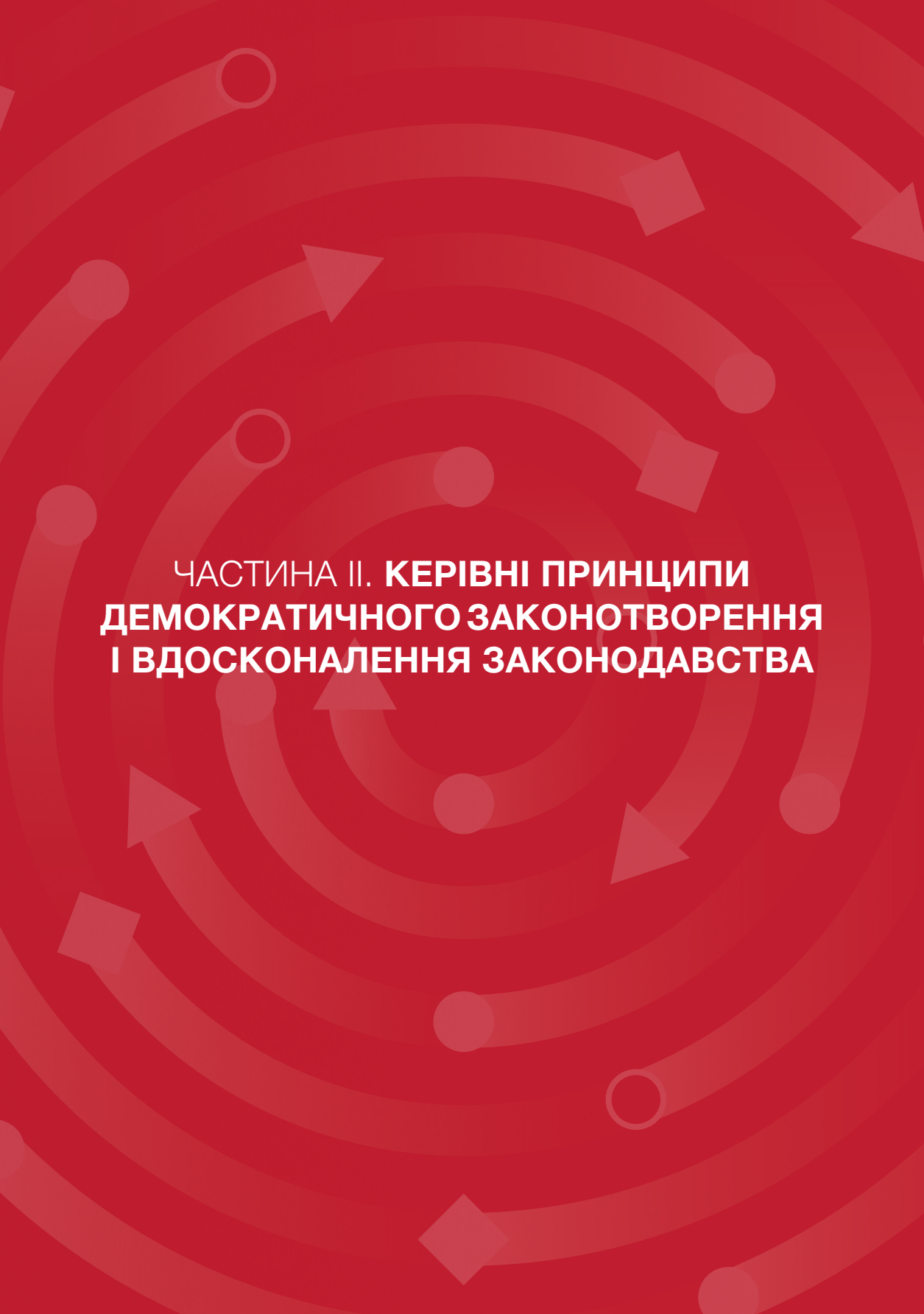
Схема 1. Процес розробки законів – законодавчий цикл



17. Підхід до законотворення, що ґрунтується на принципі життєвого циклу, дає законодавцям змогу систематично враховувати інші питання, такі як гендерні аспекти та фактор різноманіття, економічні чи екологічні наслідки, впродовж всього законотворчого процесу. Як приклад, на графіку нижче показано, як гендерні аспекти та фактор різноманіття можуть бути інтегровані в законодавчий процес.

Схема 2. Врахування гендерних аспектів та фактору різноманіття в законодавчому циклі



The background is a solid red color with a complex, abstract pattern of concentric circles and arrows. The circles are of varying shades of red and are arranged in a way that creates a sense of depth and movement. The arrows are also in various shades of red and are positioned around the circles, pointing in different directions, suggesting a process or a cycle. The overall effect is dynamic and modern.

**ЧАСТИНА II. КЕРІВНІ ПРИНЦИПИ
ДЕМОКРАТИЧНОГО ЗАКОНОТВОРЕННЯ
І ВДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА**

ЧАСТИНА II. КЕРІВНІ ПРИНЦИПИ ДЕМОКРАТИЧНОГО ЗАКОНОТВОРЕННЯ І ВДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА

18. Законотворчий процес і законодавство мають відповідати принципам демократії, верховенства права та поваги до прав людини; усі інші принципи розроблення законів та критерії якості законодавства, описані в цьому розділі, ґрунтуються на цих основних передумовах. Ключові принципи, викладені далі, визначають, як створюються закони (процес ухвалення законів), яким стандартам має відповідати суть закону (зміст закону) і яку форму має прийняти закон (форма законодавства). Частина III Керівництва детальніше розкриває, як головні учасники законотворчого процесу втілюють Керівні принципи на практиці, тоді як частина IV містить пояснювальні примітки, які докладно їх розкривають, і надає детальні, конкретні та практичні рекомендації щодо того, як їх можна дотримуватися на кожному етапі законодавчого циклу.

1. Передумови демократичного законотворення і вдосконалення законів

Принцип 1. Відповідність демократичним принципам

19. Процедури та практика законотворення, а також зміст законів мають відповідати демократичним принципам. Це означає, що вони мають проводитися демократично обраними або призначеними органами, які дотримуються принципу поділу влади і належної системи стримувань та противаг між державними інститутами, як це чітко визначено в конституції країни. Законодавчий процес, який включає підготовку, обговорення, перевірку, ухвалення, забезпечення виконання, моніторинг та оцінку законів, має відбуватися згідно із процедурами, що передбачають широку участь та представництво, закріпленими в рамках стабільної, зрозумілої,

передбачуваної, відкритої і прозорої правової системи. Зазвичай законодавчі функції повинен здійснювати обраний на демократичних засадах парламент, і закони не повинні надавати або допускати делегування необмежених законодавчих повноважень виконавчій гілці влади. У випадках, коли це відбувається, делегування парламентом повноважень виконавчій гілці влади має бути мінімальним і можливим лише за певних обставин. Ці обставини мають бути чітко й ясно визначені в конституціях чи конституційному законодавстві разом із цілями, змістом та сферою делегування і процедурами парламентського контролю чи перевірки та судового перегляду делегованого законодавства. Необхідно уникати регулярного використання виконавчою владою таких «виняткових» законодавчих повноважень або поступово відмовлятися від такої практики, якщо вона існує, чи принаймні обмежувати її механізмами ефективного парламентського контролю.

Принцип 2. Дотримання принципу верховенства права

20. Процес підготовки і зміст законодавства мають відповідати принципам верховенства права. Це означає, що державні інституції, а також фізичні та юридичні особи підпорядковуються законам, ухваленим відповідно до демократичних принципів (див. **принцип 1**); закони мають бути послідовними, зрозумілими та дотримуватися прав людини (див. **принцип 3**), а також застосовуватися на рівній та прозорій основі, а також підлягати нагляду, включно з контролем з боку незалежних і неупереджених судів. Принцип верховенства права також вимагає, щоб як процедури, так і зміст законів відповідали закону вищого рангу, враховуючи відповідні міжнародно-правові зобов'язання, які мають бути розглянуті на різних етапах законодавчого процесу. Зазвичай законодавство не повинно мати зворотної дії в часі; винятки із цього правила мають бути чітко визначені в конституціях або конституційному законодавстві та суворо обмежені вагомими причинами суспільного інтересу. У кримінальному законодавстві категорично виключається можливість негативної зворотної дії. Законодавство має встановлювати правила майбутньої поведінки та не може бути призначене для застосування *ad hominem* (тобто до конкретної особи чи групи). Крім того, хоча законодавство і має бути гнучкими, щоб адаптуватися до змін економічних чи соціальних умов, воно не повинно порушувати принципу *res judicata* (тобто повагу до остаточних судових рішень, вине-сених у відповідності до норм, які діяли раніше).

Принцип 3. Дотримання прав людини

21. Законодавство має відповідати правам людини, тобто бути сумісним із застосовними міжнародними зобов'язаннями та стандартами у сфері прав людини, а також із правами та свободами, гарантованими національними конституціями. Це також означає, що законодавство не повинно прямо або опосередковано сприяти дискримінації та має враховувати гендерні аспекти й фактор різноманіття. Щоб цього досягти, законодавчий процес має бути інклюзивним і повинен враховувати гендерні аспекти та фактор різноманіття впродовж усього законодавчого циклу, щоб забезпечити справедливі результати та позитивний вплив на гендерну рівність, різноманіття права людини (див., зокрема, **принципи 6, 7 і 12**). Вплив законів на права людини має бути визначено на етапі розроблення політики або попередньої підготовки нового законодавства. Розробники політики та законодавства мають ретельно оцінювати законопроекти з точки зору прав людини, гендерної рівності та різноманіття впродовж усього законодавчого циклу, щоб забезпечити їх відповідність різноманітним потребам жінок, чоловіків та різних соціальних груп, особливо історично маргіналізованих або недостатньо представлених груп. Для забезпечення таких результатів процес розробки законодавства, складання проєктів, консультацій, обговорень, реалізації та оцінки має бути інклюзивним і заснованим на широкій участі на всіх етапах. Різні державні та недержавні суб'єкти (зокрема, незалежні НІПЛ, парламентські комітети, інші органи, що займаються правами людини, та ОГС) повинні мати можливість незалежно й ефективно виконувати свої важливі функції моніторингу і нагляду впродовж законотворчого процесу, навіть після ухвалення законодавства. Якщо законодавчий акт може порушувати чиєсь право, держава повинна продемонструвати, що запропоноване втручання відповідає закону вищого рівня (враховуючи принципи, викладені в конституції та міжнародному праві), має законну мету, є необхідним для досягнення цієї мети, пропорційним і недискримінаційним.

2. Процес створення законів

Принцип 4. Необхідність законодавства

22. Втручання держави за допомогою законодавства має бути обмежено випадками, коли дії держави необхідні, а інші способи впливу без залучення законодавчих механізмів недоречні чи менш ефективні. З цієї причини, а також для запобігання прийняттю непотрібних та таких, що не будуть реалізовані на практиці законів, і внесення частих змістовних змін до законів, необхідність розроблення нового законодавства повинна бути ретельно оцінена на самому початку кожного процесу законотворення. Відправною точкою має бути правильне визначення проблеми чи потреби на початковому етапі розроблення політики. Після цього має відбутися широке та відкрите обговорення того, як найкраще вирішити проблему відповідно до встановлених цілей політики, оцінюючи всі потенційні альтернативні рішення, включно з нерегулятивними, щоб визначити, чи виступає законодавче регулювання правильним рішенням (див. також **принцип 5**).

Принцип 5. Законотворення на основі фактичних даних

23. Загалом, закони та державні рішення слід готувати, обговорювати та ухвалювати на основі вагомих аргументів, наукових доказів і даних, враховуючи інформацію, отриману в результаті оцінки впливу та консультацій із громадськістю й іншими зацікавленими сторонами. Оцінки впливу, що засновані на фактичних даних, потрібно проводити на ранніх етапах підготовки закону або поправок. Вони повинні аналізувати можливі економічні, екологічні, соціальні, правові, гендерні та інші наслідки, а також оцінювати бюджетні, нормативні й бюрократичні аспекти запланованого законодавства. Після ухвалення закону необхідно відстежувати його реалізацію та аналізувати його наслідки / вплив, щоб оцінити, наскільки адекватно він відповідає поставленій меті та досягає бажаних результатів. Подібні огляди завершують цикл, розпочатий із попередніх оцінок впливу. Цей вид оцінки має містити аналіз як процесу ухвалення закону (включаючи підзаконні акти), так і його впливу на суспільство і права

людини (див. також **принцип 3**). Оцінку мають проводити різні організації (такі як уряд, парламент, громадянське суспільство та інші експерти) після закінчення погодженого періоду часу з моменту ухвалення. Результати оцінки мають стати основою для наступного законодавчого циклу.

Принцип 6. Відкритість та прозорість законотворчого процесу

24. Увесь законодавчий процес, починаючи від розроблення політичних ініціатив і законів, їх обговорення, ухвалення, впровадження, моніторингу та оцінювання, має бути відкритим і прозорим. Відкритість означає, що вся відповідна інформація та документи, пов'язані з процесом законотворення, доступні для громадськості, а також передбачає її залучення, забезпечуючи максимальну доступність законодавчого процесу для всіх. Інформація про законопроекти має містити щонайменше документи, що унаочнюють передісторію та обґрунтування законопроекту. Вони повинні пояснювати, чому закон необхідний, і посилатися на докази та оцінку його впливу. Вони також мають містити огляд і аналіз результатів консультацій та пояснення щодо відповідності проекту закону конституції та іншим законам, а також міжнародно-правовим зобов'язанням і обов'язкам у сфері прав людини. Прозорість означає, що органи державної влади забезпечують відкритість і доступність даних та інформації для сприяння загальному розумінню законотворчого процесу та інформування громадян про можливості їхньої участі в цьому процесі. Законопроекти, вся інформація про них (включно з їх оновленими версіями) і законотворчі процедури мають бути завчасно поширені та опубліковані як в онлайн-режимі, так і в паперовому вигляді, а для представників неурядових організацій та широкої громадськості – у простій і зрозумілій формі. Це допоможе гарантувати, що всі зацікавлені сторони, як в органах державного управління, так і за їх межами, будуть якнайшвидше поінформовані про потребу в законі та заплановану й поточну законотворчу діяльність.

Принцип 7. Участь та інклюзивність

25. Усі причетні сторони та зацікавлені особи повинні мати можливість доступу до законотворчого процесу, бути поінформованими про нього та мати можливість ефективно брати участь у ньому й робити свій внесок. Консультації, разом із обміном інформацією та забезпеченням участі, слугують одним із засобів взаємодії з громадськістю, де участь передбачає більш глибоке залучення. Різні групи та особи, особливо ті, на яких може впливати проект закону, а також організації зацікавлених сторін слід ідентифікувати на ранній стадії та залучати їх на початковому етапі розроблення політики й упродовж усього законотворчого процесу. Вони мають бути наділені повноваженнями брати достатню участь у цьому процесі. Масштабні інформаційні кампанії, проведені урядом і парламентом, мають забезпечувати виявлення та залучення всіх важливих і зацікавлених сторін, зокрема, організацій, які сприяють гендерній рівності та презентують історично маргіналізовані або недостатньо представлені групи. Держави мають враховувати потреби різних груп та вирішувати конкретні проблеми, які заважають окремим особам чи групам брати участь нарівні з іншими. Водночас держави мають забезпечити, аби представники груп, які зазнають або можуть зазнати непропорційного впливу через закон, були належно проінформовані про законодавчу ініціативу та брали безпосередню участь у її розробленні й формуванні. Також державам слід регулювати та диверсифікувати структури, методи, механізми, інструменти та форми участі громадськості, а також їхні результати, адаптуючи їх до потреб різних зацікавлених сторін і залучаючи більш широке коло аудиторії. Держави повинні забезпечувати інформування громадськості щодо умов участі та пояснювати, як результати вплинуть на законодавчий процес. Інструменти участі мають бути зручними у користуванні, інноваційними, але не повинні обмежуватися лише онлайн-інструментами. Всі учасники повинні мати достатньо часу для підготовки та внесення своїх пропозицій та зауважень щодо проектів політики чи законів. Ці зауваження та пропозиції слід ретельно, справедливо та пропорційно оцінювати, а той час як установа-ініціатор має своєчасно надавати змістовний і якісний зворотній зв'язок щодо результатів кожної громадської консультації, в тому числі надаючи чіткі обґрунтування стосовно включення чи невключення певних пропозицій. Зазначені зауваження та пропозиції також можуть бути опубліковані в онлайн-форматі.

Принцип 8. Організоване та своєчасне планування законодавчої діяльності

26. Уряд і парламент мають гарантувати належне завчасне планування політичних та законодавчих ініціатив, щоб підтримувати розумне робоче навантаження на уряд і парламент та забезпечити реалістичне планування і бюджет. Для належної координації законодавчі плани та стратегії уряду й парламенту мають бути узгоджені. Річна законодавча програма уряду повинна бути спланована та опублікована заздалегідь, а відхилення від програми повинно бути винятком, крім випадків, коли це обґрунтовано несподіваними обставинами. Для кожного етапу законотворчого процесу в програмі має бути виділено достатньо часу, щоб забезпечити оцінку впливу, громадські консультації, обговорення та ефективний контроль законопроектів, а також їх розгляд у парламенті, уникаючи непотрібних перерв між різними етапами законодавчого процесу. Важливі закони, які суттєво впливають на значну частину населення чи права людини та основоположні свободи окремих осіб, мають бути предметом докладного обговорення (див. **принцип 7**). При плануванні слід уникати ситуацій, коли час, відведений для консультацій і обговорень, необґрунтовано скорочений. Програми законопроектної роботи мають передбачати запас часу для незапланованих подій, таких як термінові законопроекти, які можуть виникнути упродовж законодавчого року.

Принцип 9. Гнучкість та стабільність правової бази

27. Закони відображають суспільні, політичні, економічні та інші пріоритети країни, і відповідно, повинні мати можливість адаптації до нових подій, обставин і пріоритетів, які змінюються. Правові системи мають бути досить гнучкими, щоб забезпечити можливість адаптації, зберігаючи при цьому необхідний рівень стабільності та послідовності законодавчої бази. Цю стабільність можна гарантувати за допомогою відкритого, інклюзивного, добре спланованого та заснованого на фактичних даних законотворення, що супроводжується контролем і наглядом. Варто уникати частих поправок до законів, нерідко спричинених відсутністю планування та попереднього дослідження політичних тем, що в подальшому може підірвати стабільність законодавчої бази та правову визначеність загалом.

Принцип 10. Підзвітність установ та окремих осіб

28. Повинні існувати ефективні механізми та інституційні рамки для забезпечення підзвітності перед громадськістю державних установ, залучених до законодавчого процесу. Нагляд, моніторинг і публічне звітування упродовж усього законотворчого процесу мають важливе значення для забезпечення ефективної та суттєвої інституційної й політичної відповідальності у випадках, коли окремі особи чи групи зазнають негативного впливу під час законодавчого процесу або після впровадження закону. Механізми регуляторного нагляду мають забезпечити щоб компетентні органи не виходили за межі своїх повноважень, дотримувалися законодавчих норм і процедур при формуванні законів, а також забезпечували контроль якості інструментів нормативно-правового регулювання та, зрештою, оцінювали і вдосконалювали регуляторну політику. Зокрема, парламент і його комітети мають здійснювати нагляд за державними органами й установами, які беруть участь у законотворчій діяльності. Водночас сильні незалежні наглядові установи разом із НІПЛ та судовою владою (особливо конституційними судами, де такі існують) мають проводити оцінювання наявності та якості ключових аспектів демократичного процесу законотворення. Крім судових засобів, доступних для законів, що призвели до порушення прав людини, мають існувати ефективні механізми перевірки відповідності законодавчих процесів ключовим вимогам, як, наприклад, у рамках перевірки, здійснюваної конституційними судами, спеціалізованими парламентськими органами або за допомогою інших засобів нагляду. Ці перевірки можуть призвести до призупинення розгляду законопроектів, повернення їх до авторів для доопрацювання перед ухваленням або до визнання ухвалених законів недійсними. Дисциплінарні та інші порушення відповідальних посадових осіб також можуть призвести до індивідуальної відповідальності, визначеної компетентним дисциплінарним або іншим органом.

Принцип 11. Пришвидшена законодавча процедура та законотворення в умовах надзвичайного стану

29. Законодавча база може передбачати пришвидшену чи спрощену законодавчу процедуру в тих випадках, коли законодавчі поправки є незначними, простими або не викликають суперечок, а також у ситуаціях, коли необхідно невідкладно схвалити окремі законопроекти. В останньому випадку цю можливість слід застосовувати дуже рідко та лише у виняткових обставинах реальної необхідності ухвалення конкретного закону, оскільки цей процес передбачає відсутність законодавчого планування та передбачає менше часу для або повну відсутність поглиблених консультацій щодо законопроектів, а також належного парламентського контролю. Правова база має чітко й докладно визначати обставини, за яких можуть застосовуватися пришвидшені процедури, і вимагати належного обґрунтування. Пришвидшені процедури законотворення не слід використовувати в обхід публічних консультацій та оцінок впливу, а застосовувати їх потрібно тільки на основі офіційного запиту, поданого згідно з відповідним законодавством. Їх не слід застосовувати для проведення важливих та/або широкомасштабних реформ, таких як конституційна реформа, законодавства, яке вносить значні зміни у функціонування демократичних інститутів, або законодавства, яке суттєво впливає на реалізацію прав людини та основоположних свобод. Закони, ухвалені за пришвидшеними процедурами, мають підлягати особливому контролю та, оптимально, містити положення про їх подальший перегляд.
30. У період надзвичайного стану законодавство, ухвалене в умовах терміновості або через урядові декрети та супутні заходи, має обмежуватися лише тим, що суворо необхідно і відповідає серйозності обставин. Закони, призначені для надзвичайних ситуацій, та інші виняткові заходи мають бути чинними лише впродовж періоду надзвичайної ситуації. Необхідно проводити регулярну оцінку запроваджених заходів, а також забезпечувати наявність ефективних гарантій і механізмів контролю, включно з можливістю судового перегляду, для забезпечення дотримання правил. Під час надзвичайних ситуацій держави мають утримуватися від розгляду законодавства, яке не має термінового характеру. Вони не повинні ухвалювати або змінювати конституційні положення чи закони, які можуть мати вплив на основоположні свободи та права людини, а також змінювати розподіл повноважень чи систему стримувань і противаг. Навіть у випадку надзвичайного стану органи державної

влади мають намагатися застосовувати звичайні законодавчі процеси, наскільки це можливо, і забезпечувати всебічні публічні слухання та консультації, якщо це можливо в контексті ситуації, включно з використанням онлайн-платформ за необхідності. Закони про надзвичайний стан мають містити положення про закінчення строку дії, а закони, ухвалені в цей період, оптимально, – положення про перегляд та повторну оцінку таких законів парламентом після закінчення надзвичайної ситуації.

3. Зміст законів

Принцип 12. Рівність та запобігання дискримінації

31. Усі люди народжуються вільними та рівними і повинні мати однаковий доступ до закону та бути однаково захищені ним. Отже, закони мають уникати будь-якої форми дискримінації – прямої чи непрямой, навмисної чи ненавмисної, щодо будь-якої особи або групи (див. також **принцип 3**). Якщо закон призводить до дискримінації, повинен існувати чіткий механізм надання компенсації. Крім того, законодавство має активно сприяти реальній рівності та гарантувати однакові можливості для різних соціальних груп. Необхідно ухвалювати спеціальні антидискримінаційні закони і законодавство, що сприяють гендерній та іншим формам рівності як орієнтири і моделі для розробки всього законодавства. Це має важливе значення для запобігання необґрунтованому порушенню прав людей за такими ознаками, як етнічне чи національне походження, колір шкіри, віросповідання або релігійні переконання, мова, стать, сексуальна орієнтація, гендерна ідентичність, інвалідність, соціальний статус, матеріальне становище, стан здоров'я, походження, вік чи будь-яка інша характеристика. Необхідно подбати про те, щоб законодавчий процес був інклюзивним (як зазначено в **принципі 7**). Це означатиме врахування потреб та інтересів широкого спектру груп і окремих осіб, з метою недопущення розробки законодавства з врахуванням думки чи в інтересах більшості чи домінантної групи населення.

Принцип 13. Співрозмірність

32. Законодавство має бути співрозмірними до поставлених цілей, що передбачає його необхідність (див. також **принципи 4 і 14**). Зокрема, закон має використовувати найменш інтрузивні заходи для досягнення політичної мети. Крім того, повинен існувати належний зв'язок між суспільним інтересом, що підтримує законодавство, та можливим впливом на приватні інтереси чи права осіб. Закони, які не є ані необхідними, ані пропорційними щодо поставлених цілей, не повинні прийматися.

Принцип 14. Ефективність

33. Законодавство повинне бути ефективним, а це означає, що воно має бути здатним досягти бажаних цілей і результатів. Для забезпечення цього закони повинні мати чітко визначену мету, яку розуміють окремі особи і виконавчі органи. Закони мають містити належні та реалістичні механізми для їх виконання й дотримання, а також чітко доносити правила до всіх зацікавлених осіб або виконавчих органів, які відповідають за їх реалізацію. Законодавство також слід гармонійно інтегрувати в сукупність уже наявних законів шляхом скасування, зміни чи доповнення чинного законодавства. Крім того, законодавство вимагає швидкого та належного виконання; часто це залежить від швидкого ухвалення вторинного законодавства з відповідними розпорядженнями та процедурами для забезпечення виконання первинного закону. Після ухвалення законодавства необхідно відстежувати й аналізувати його виконання і вплив, аби визначити його ефективність та можливі небажані наслідки.

4. Форма законів

Принцип 15. Чіткість і зрозумілість

34. Закони мають бути сформульовані зрозуміло, точно та недвозначно. Вони мають бути легкими для розуміння незалежно від складності питань, які вони регулюють. Наскільки це можливо, законодавство має уникати надмірної або непотрібної деталізації, а якість і вплив чинних законів слід регулярно перевіряти, щоб переконатися, що вони залишаються актуальними, ефективними та відповідають принципам пропорційності (див. також **принципи 4, 13 і 14**). Для забезпечення ясності та зрозумілості законодавства загальна правова база країни повинна бути узгодженою і послідовною. Це означає, що закони мають доповнювати один одного, а не суперечити. Це також означає, що в законі не повинно бути розбіжностей або протиріч. Однією з вимог до чіткого та недвозначного законодавства є послідовне формулювання та структура, де термінологію завжди використовують однаково, дефініції додають, де це необхідно, а також долучають відповідні перехресні посилання на інші положення чи закони. Автори законопроектів повинні дотримуватися чітких та уніфікованих інструкцій щодо їх складання. Також слід інвестувати достатні кошти в навчання та підвищення кваліфікації укладачів законів для забезпечення високої якості правових актів. Належно структуроване та зрозуміле законодавство чітко визначає цілі та загальний зміст закону, водночас уникаючи юридичних прогалин або нечітких, суперечливих чи двозначних формулювань, які можуть підірвати правову визначеність і почуття причетності та довіру до законодавства зі сторони суспільства.

Принцип 16. Передбачуваність

35. Закони повинні бути прогнозованими, тобто достатньо чіткими, щоб звичайна людина могла передбачити, які наслідки може спричинити певна дія у будь-який час і в розумній в даних обставинах мірі, із допомогою юриста, якщо це необхідно. Законодавство має містити чіткі положення та не допускати надмірної свободи дій держави, що може призвести до свавілля. Закони, які потребують значних зусиль для імплементації з боку відповідальних органів, не повинні вступати в силу відразу, а повинні передбачати перехідний період (*vacatio legis*), щоб дати можливість цим інституціям належно підготуватися до їх застосування.

Принцип 17. Оприлюднення та доступність

36. Закони, законопроекти та підзаконні акти мають бути опубліковані як онлайн, так і у традиційних друкованих форматах, забезпечуючи легкий доступ до них. Законопроекти, а також ухвалені законодавчі акти та супровідні документи мають бути доступними для широкої громадськості. Це передбачає своєчасну публікацію на загальнодоступних офіційних вебсайтах і в бюлетенях та доступність національними мовами (включно з мовами меншин) і, наскільки це можливо, у форматах, доступних або адаптованих для людей з інвалідністю (включно з особами з вадами зору або інтелектуального розвитку). Із розвитком нових технологій можливості доступу до законодавства можуть бути розширені через його онлайн-формат. Проте закони також мають залишатися доступними у друкованому вигляді, щоб знизити ризик цифрової нерівності (тобто виключення певних категорій населення, які можуть не мати доступу або не знати, як орієнтуватися в інтернеті та нових технологіях). Усі додаткові матеріали (наприклад, судові рішення за законом, підзаконні акти та поправки) мають бути доступні в тому самому місці. Для підвищення доступності вебсайти та офіційні бюлетені мають містити зведені юридичні тексти, що відображають останні поправки до законодавства, а також попередні версії законів. Також має бути належне та безпечне резервне копіювання офіційних онлайн-бюлетенів.

ЧАСТИНА III. ОСНОВНІ УЧАСНИКИ ЗАКОНОТВОРЧОГО ПРОЦЕСУ



ЧАСТИНА III. ОСНОВНІ УЧАСНИКИ ЗАКОНОТВОРЧОГО ПРОЦЕСУ

37. Законотворчий процес, під час якого політика і закони готуються, обговорюються, перевіряються, переглядаються, зрештою ухвалюються й оприлюднюються, контролюються й оцінюються, відрізняються в кожній країні, але різні сторони, що беруть участь у ньому, і їхні ролі часто дуже схожі. У цьому огляді описано основних учасників, їхні функції та необхідні вимоги, які їм слід враховувати, щоб забезпечити відповідність їхніх мандатів вищезазначеним принципам демократичного законотворчого процесу. Зазвичай основні завдання та повноваження трьох гілок влади (уряду, парламенту та суду), а також незалежних установ описано в конституціях окремих держав. Згідно з конституцією уряди і парламенти ухвалюють закони, підзаконні акти та регламенти для себе для чіткого й детального визначення своїх прав, обов'язків і процедур. Здебільшого парламенти ухвалюють закони, що містять загальні та абстрактні правила, водночас конституції можуть дозволяти виконавчій владі видавати укази в певних сферах чи включати винятки, коли законодавчі повноваження частково делегуються від парламенту до виконавчої влади. У таких випадках цілі, зміст та обсяг делегування повноважень мають бути чітко визначеними у відповідних законодавчих актах.¹⁸ Після цього вторинне законодавство (або «підзаконні акти» чи «постанови») ухвалюється виконавчою владою для реалізації законів, ухвалених парламентом чи виконавчою владою, зокрема, шляхом включення таких деталей, як технічна інформація чи адміністративні процедури. Ефективні законотворчі процеси та якісні закони потребують спільного підходу всіх гілок державної влади і послідовних зусиль.
38. У наступних підрозділах представлено більш повний опис ролей, які різні учасники відіграють у законотворчому процесі, а також внесок, який вони можуть зробити для забезпечення того, щоб законотворення було демократичним і передбачало створення законів високої якості.

¹⁸ Див. Венеційська комісія, Контрольний список верховенства права, Контрольний показник А.4. і та ііі.

1. Роль парламенту

39. Парламенти та окремі парламентарі відіграють вирішальну роль у законотворчому процесі, ініціюючи закони, обговорюючи їх, вносячи зміни та затверджуючи законопроекти, подані виконавчою владою, а також виступають в якості механізму законодавчого контролю від імені населення, яке вони представляють.
40. Парламенти сприяють забезпеченню того, щоб держава дотримувалася своїх міжнародних зобов'язань у сфері прав людини та втілювала їх у національній політиці й законодавстві.¹⁹ Як складова законодавчої системи, парламенти є частиною державної влади, покликаної гарантувати повагу, захист і реалізацію прав людини в країні. У парламенті це відбувається через забезпечення відповідності законодавства правам людини, підтримку національної системи прав людини, розгляд петицій та інших ситуацій, що стосуються можливих порушень прав людини, а також моніторинг та іншу форму контролю за діями уряду.²⁰
41. Зазвичай, відповідно до конституції кожної країни, парламенти мають низку інструментів контролю, які можуть передбачати проведення громадських слухань, подання петицій, інтерпеляції (офіційні запити парламенту до уряду), підготовку звітів, організацію сесій запитань і відповідей із представниками виконавчої влади, а також створення спеціальних комітетів для розслідування певних подій або проблем.
42. Регламент парламенту визначає різні типи структур дебатів як на пленарному засіданні, так і на рівні комітетів та підкомітетів. Він також передбачає порядок функціонування слідчих комісій або розгляд і використання петицій, слухань та інших інструментів, доступних парламентам. Регламент парламенту може додатково передбачати певні положення для посилення ролі опозиції та міжпартійних груп у парламенті, особливо в контексті законотворення й законодавчого контролю. Статус опозиції залежатиме, поміж іншим, від типу виборчої системи, організації законодавчої влади та устрою держави.²¹

19 Внесок парламентів у роботу Ради з прав людини та її універсальний періодичний огляд. Щорічний звіт Верховного комісара ООН з прав людини, A/HRC/38/25, 17 травня 2018 року, додаток 1.

20 Див., напр., Кірстен Робертс Лаєр Ефективна взаємодія парламентських органів у сфері прав людини. Інструментарій, International IDEA 2022; див. також Посібник з прав людини № 26 для парламентарів, Міжпарламентський союз (МПС), розділ 2.

21 Венеційська комісія, Параметри взаємин між парламентською більшістю та опозицією в демократії: контрольний лист, п. 12.

43. Склад керівних органів парламенту та комітетів зазвичай значною мірою дотримується принципу пропорційного представництва (за винятком деяких випадків, коли потрібен більший паритет, – наприклад, слідчі комітети, які перевіряють дії уряду партії більшості²²) і відображає політичний склад парламенту або палати.²³ Окрім того, згідно з міжнародними зобов'язаннями щодо гендерно збалансованого представництва в процесі ухвалення державних рішень на всіх рівнях,²⁴ важливо забезпечити збалансоване представництво жінок і чоловіків у парламентах та їхніх органах, зокрема, тих, хто бере участь у процесі розроблення політики і законів. Члени опозиційних партій часто мають право голосу в колегіальних органах парламенту, з тим щоб забезпечити їх участь у всіх важливих процедурних рішеннях щодо функціонування парламенту.²⁵ Опозиційним партіям необхідна належна матеріально-технічна база та ресурси для ефективного виконання своєї ролі в парламенті,²⁶ включно з державним фінансуванням. Такі ресурси передбачають, зокрема, доступ до урядових документів, можливість мати в розпорядженні належну частку парламентського часу та користуватися підтримкою з боку співробітників апарату парламенту.²⁷

22 Див. Рекомендації щодо регулювання політичних партій, 2-ге видання, ОБСЄ / БДПЛ та Венеційська комісія, 6 квітня 2023 року, п. 127.

23 Процедурні вказівки щодо прав і обов'язків опозиції в демократичному парламенті, Парламентська асамблея Ради Європи (ПАРЄ), Резолюція 1601 (2008), ухвалена 23 січня 2008 року, п. 2.1.1. Див. також Венеційська комісія, Параметри взаємин між парламентською більшістю та опозицією в демократії: контрольний лист, п. 86.

24 Див., напр., Конвенція ООН про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок (CEDAW), ГА ООН, що набула чинності 3 вересня 1981 року, стаття 7, яка стосується рівноправного та інклюзивного представництва жінок у системах ухвалення рішень у політичному та громадському житті, а також стаття 8, яка закликає всі держави-учасниці вжити відповідних заходів для забезпечення такого доступу; Пекінська платформа дій, глава I Доповіді четвертої Всесвітньої конференції з питань жінок, Пекін, 4-15 вересня 1995 року (A/CONF.177/20 і доп. 1), Стратегічна ціль G.1, «Вжити заходів для забезпечення рівного доступу жінок до повноцінної участі в структурах влади та ухваленні рішень»; Рекомендація Ради Європи Res. (2003)3 Комітету міністрів державам-членам РЄ щодо збалансованої участі жінок і чоловіків в ухваленні політичних та громадських рішень, ухвалена 30 квітня 2002 року; Рішення Ради міністрів ОБСЄ MC.DEC/7/09 щодо участі жінок у політичному та громадському житті від 2 грудня 2009 року.

25 Венеційська комісія, Параметри взаємин між парламентською більшістю та опозицією в демократії: контрольний лист, п. 88.

26 Див. принципи від БДПЛ і Венеційської комісії, Керівні принципи регулювання політичних партій, п. 127.

27 У Сполученому Королівстві так звані «короткі гроші» – це фінансування для підтримки опозиційних партій на їхню парламентську діяльність, подорожі та пов'язані із цим витрати, а також поточні витрати офісу лідера опозиції; для отримання додаткової інформації див. Річард Келлі, *Короткі гроші*, Бібліотека Палати обшин, 8 червня 2023 року.

44. Регламенти деяких держав-учасниць ОБСЄ надають пріоритетні права на виступи для опозиційних партій або встановлюють «дні опозиції», протягом яких опозиційні партії чи фракції меншості можуть визначати парламентський порядок денний.²⁸ Певна кількість опозиційних парламентарів також може мати право скликати і призначати позачергові сесії парламенту та вимагати включення певних питань до порядку денного наступних сесій; крім того, регламент може містити інші положення, які посилюють роль опозиційних партій у парламенті.²⁹ Члени опозиційних партій також мають право вносити поправки до законопроектів, які обговорюють у парламентах, із дотриманням звичайних процедурних вимог, особливо якщо це урядові законопроекти.³⁰
45. Залежно від країни парламентарі або групи парламентарів можуть мати право законодавчої ініціативи, тобто право розробляти та подавати закони до парламенту. Якщо в одних країнах законопроекти можуть подавати окремі члени парламенту,³¹ то в інших це право надано певній кількості парламентарів або фракціям.³² Практично парламенти також можуть створювати робочі групи для розроблення законів, залучаючи не лише парламентарів, а, зокрема, і експертів та представників громадянського суспільства. При створенні таких робочих груп важливо забезпечити прозорість вимог

28 «Дні опозиції» існують у державах, які дотримуються Вестмінстерської моделі, наприклад у Сполученому Королівстві, де Регламент Палати общин відводить 20 днів кожній парламентській сесії для розгляду справ опозиції, 17 із яких перебувають у розпорядженні лідера опозиції і 3 з яких перебувають у розпорядженні лідера другої за величиною опозиційної партії (див. Регламент Палати общин, 2018 рік, Регламент 14 «Організація публічного бізнесу»). У Канаді опозиційні партії також мають у своєму розпорядженні 20 так званих «відведених днів», протягом яких вони можуть обговорювати будь-які елементи запропонованих урядом планів витрат (див. Члени Палати общин: їхня роль, Відділ політичних і соціальних справ уряду Канади, переглянуто в червні 1997 року). Див. також Конституція Франції, від 4 жовтня 1958 року з поправками, стаття 48, яка зазначає, що «[один] день засідання на місяць надається порядку денному, визначеному кожною палатою за ініціативою опозиційних груп відповідної Палати, а також групами меншості».

29 Див. ПАРС, Процедурні вказівки щодо прав і обов'язків опозиції в демократичному парламенті, п. п. 2.1-2.3.5. Див. також Венеційська комісія, Параметри взаємин між парламентською більшістю та опозицією в демократії: контрольний лист, п. п. 93-97, 100 і 102.

30 Венеційська комісія, Параметри взаємин між парламентською більшістю та опозицією в демократії: контрольний лист, п. п. 104-107.

31 Див., напр., Конституція Албанії, стаття 81, у якій зазначено, що Рада міністрів, кожен депутат і 20 000 виборців мають право пропонувати закони, а Конституція Франції, стаття 39, вказує, що прем'єр-міністр і парламентарі мають право законодавчої ініціативи.

32 Див., напр., Регламент Бундестагу Німеччини та Регламент погоджувального комітету, травень 2014 року, розділ 76, у якому вказується, що якщо законопроекти ініціюються членами парламенту відповідно до статті 76 Основного закону Німеччини, вони вимагають підтримки 5 % членів парламенту або фракції. Див. також Конституція Латвії, стаття 65, у якій говориться, що «проекти законів можуть бути внесені до Сейму Президентом, Кабінетом міністрів або комітетами Сейму (не менш ніж п'ятеро його членами), або, відповідно до порядку та випадків, передбачених цією Конституцією, – однією десятою частиною виборців».

до експертів і представників громадянського суспільства, а також інклюзивність та гендерну збалансованість складу робочої групи.³³

46. Достатні ресурси та наявність кваліфікованого персоналу, включно з експертами з розроблення законодавства та інших спеціалістів, є важливою умовою для належного функціонування парламентів, виконання їхніх законодавчих, представницьких і наглядових функцій. Кваліфікований, нейтральний та експертний апарат парламенту забезпечує необхідні знання й аналітику для розроблення високоякісних законопроектів і парламентських поправок до законів для депутатів як правлячої, так і опозиційної партії. За відсутності цього, якість законопроектів, а також професійна комунікація між різними законотворцями (наприклад, подання депутатами законопроектів, схожих на ті, що ініційовані урядом) можуть бути неузгодженими, а це негативно вплине на законодавчий процес. Співробітники, які допомагають депутатам у розробленні законодавчих ініціатив та внесенні поправок, а також державні службовці, які працюють над проектами законів, повинні мати доступ до відповідних навчальних програм із використання посібників зі складання законопроектів, застосування законодавчих методів та інших директив.

33 Щодо участі об'єднань у розробленні настанов і законів див. Керівні принципи щодо свободи об'єднань, ОБСЄ / БДПП та Венеційська комісія, 1 січня 2015 року, п. п. 183-187. Див. також Рекомендація CM/Rec(2007)14 Комітету міністрів державам-членам щодо правового статусу неурядових організацій у Європі, Рада Європи, 10 жовтня 2007 року, п. п. 12, 76 та 77; Декларація про право і відповідальність окремих осіб, груп та органів суспільства заохочувати й захищати загально визнані права людини та основоположні свободи, ГА ООН, резолюція 53/144, 9 грудня 1998 року, стаття 8; Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі ухвалення рішень і доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Орхуська конвенція), Європейська економічна комісія ООН (ЄЕК ООН), 25 червня 1998 року, статті 6 і 8; Рамкова конвенція про захист національних меншин, Рада Європи, ETS № 157, 1 лютого 1998 року, стаття 15.

ПРИКЛАД КРАЇНИ 1

Ірландія – Офіс парламентських радників з правових питань (OPLA)³⁴

Офіс парламентських радників з правових питань (OPLA) – це внутрішня юридична команда палат парламенту Ірландії, повністю незалежна від уряду, яка надає спеціалізовані позапартійні юридичні консультації щодо широкого кола парламентських, конституційних і корпоративних правових питань для парламенту, його членів та співробітників. Сюди належать юридичні консультації та підтримка з юридичних питань, що виникають у комітетах парламенту, розгляд й оскарження політичних питань та законопроектів, які підтримує уряд, консультаційні послуги з правової політики та послуги з розроблення законодавчих актів для членів парламенту, які не є членами уряду (зокрема, початкове дослідження, розроблення політичної ініціативи, розроблення законопроекту та поправок до нього, а також перевірку на етапі до розгляду в комітеті).

47. Крім того, необхідно подбати про підвищення уваги до гендерних аспектів та фактору різноманіття в парламентах, особливо щодо законотворення та контролю³⁵ (див. **підрозділ IV.8** «Гендерні аспекти і фактор різноманіття» нижче). Проведення гендерних аудитів та розроблення планів дій з гендерних аспектів і фактору різноманіття можуть сприяти подальшому посиленню гендерно чутливих практик у парламентах, зокрема, під час виконання ними законодавчих функцій.³⁶

34 Див. *Офіс парламентських радників з правових питань – палати Ерахтасу*.

35 Для порівняльного огляду гендерної чутливості в парламентах держав-учасниць ОБСЄ див. *Сприяння гендерній рівності у парламенті. Посібник для парламентів країн регіону ОБСЄ*, ОБСЄ / БДПЛ, 6 грудня 2021 року.

36 Див. там само; та *Гендерний аудит парламентів на основі широкої участі: покрокові інструкції*, ОБСЄ / БДПЛ, 16 серпня 2022 року.

48. Після подання законопроекту до парламенту він, зазвичай, спочатку потрапляє до комітету, який розглядає його в цілому та деталізовано і може ухвалити його зі змінами або без них. Важливо також, щоб у парламенті існували конкретні інституційні заходи або механізми для забезпечення належного проведення гендерного аналізу (наприклад, парламентським комітетом), який супроводжувався б відповідними бюджетними асигнуваннями та ресурсами, а також відповідною підтримкою дослідницьких послуг.³⁷ Після проходження стадії комітету законопроект зазвичай підлягає щонайменше двом читанням (спочатку – в цілому, а потім – за окремими статтями), під час яких депутати можуть запропонувати поправки. Пленарні засідання здебільшого мають бути відкритими. Закритими вони можуть бути у випадках, коли обговорюють секретні питання (наприклад, питання оборони чи зовнішньої політики), в ідеалі – за рішенням кваліфікованої більшості; після цього рішення, які парламент ухвалив на закритих слуханнях, мають бути оприлюднені.³⁸
49. Регламенти можуть встановлювати обмеження на право подавати поправки під час парламентських засідань, щоб запобігти запізнілим або недоречним пропозиціям щодо поправок. У деяких країнах перше читання проводять уповноважені комітети, а на пленарному засіданні розглядається законопроект у другому читанні. У деяких конституціях та/або правилах процедури парламенту передбачається третє читання.³⁹

37 Див., напр., Закони, які працюють на благо чоловіків та жінок: посібник із аналізу гендерної проблематики в законодавстві, ОБСЄ / БДПЛ, 4 липня 2017 року, с. 40-46.

38 Венеційська комісія, Параметри взаємин між парламентською більшістю та опозицією в демократії: контрольний список, 24 червня 2019 року, п. 64.

39 Див., напр., Палата общин Канади, Регламент 71, Регламент Бундестагу Німеччини, розділ 84, та Палата общин Великої Британії, Регламент № 62.

ПРИКЛАД КРАЇНИ 2

Чорногорія – Регламент Парламенту Чорногорії⁴⁰

(неофіційний переклад)

Стаття 137

Розгляд законопроектів у комітетах (перше читання)

Законопроект, перш ніж Парламент розгляне його на сесії, мають оцінити уповноважені комітети (законодавчий комітет та комітет, що спеціалізується на цьому питанні). [...]

До розгляду на засіданні Парламенту відповідальні комітети (законодавчий комітет та головний комітет) розглядають законодавчу пропозицію.

Стаття 140

Розгляд законопроекту в цілому (друге читання)

[...] Розгляд законопроекту передбачає обговорення: конституційних основ статті 16 Конституції; мотивів ухвалення закону; його відповідність європейському законодавству та визнаним міжнародним договорам; суті і наслідків запропонованих рішень та оцінки необхідних бюджетних коштів для реалізації закону. [...]

Розгляд пропозиції закону на засіданні Парламенту починається із загального обговорення законодавчої пропозиції.

Загальне обговорення охоплює: аналіз конституційної бази, викладеної у статті 16 Конституції; обґрунтування потреби в законопроекті; його узгодженість із європейським законодавством і ратифікованими міжнародними договорами; зміст та потенційні наслідки запропонованих рішень; а також передбачувані бюджетні витрати, необхідні для реалізації закону.

[...]

Стаття 143

Детальний розгляд законопроекту (третє читання)

Після додаткових слухань комітетів та подання звіту щодо них Парламент детально розглядає законопроект, що передбачає обговорення рішень у законопроекті, внесених неузгоджених поправок, а також зауважень і пропозицій від комітетів.

40 Див. Регламент парламенту Чорногорії.

[..]

Після додаткового обговорення в комітетах та подання звіту з цього приводу Парламент розпочинає детальне обговорення законодавчої пропозиції, що передбачає обговорення рішень, що містяться у проекті закону, а також внесених, але не погоджених, поправок, позицій і пропозицій від комітетів.

[..]

50. Подальший процес відрізняється залежно від того, чи має держава однопалатний чи двопалатний парламент. В однопалатній системі після проходження різних читань остаточний варіант законопроекту ухвалює парламент. Закони можуть ухвалювати простою або кваліфікованою більшістю (певний відсоток усіх парламентарів, передбачений конституцією, наприклад, дві третини). Необхідний тип більшості залежатиме від характеру закону; у багатьох конституціях зазначено, що зміни у ключовому законодавстві можуть бути ухвалені лише кваліфікованою більшістю.⁴¹ У більшості двопалатних систем усі або певні типи законопроектів спочатку ухвалює нижня палата парламенту, а потім їх передають до верхньої палати, яка зазвичай може ухвалювати, вносити поправки, відхиляти або накладати вето на проекти законів.⁴² Після того як парламент ухвалив закони, глава держави оприлюднює їх. У більшості демократичних країн глава держави має можливість відхилити ухвалений закон, але не обмежено; якщо глава держави виступає проти закону, у багатьох конституціях і регламентах кваліфікованій або абсолютній більшості членів парламенту дозволено відхилити таке заперечення, і в цьому випадку закон підлягає належному оприлюдненню.⁴³ У деяких правових системах глава держави має право застосувати конституційне вето. Це означає, що у випадку, коли виникає сумнів в конституційності ухваленого закону, він може бути направлений на розгляд до Конституційного суду. У разі визнання неконституційним закон не може бути оприлюднено та опубліковано.

41 Див., наприклад, Конституція Вірменії, стаття 103 (2), яка визначає, що Регламент Національних зборів, Виборчий кодекс, судові кодекси, Закон про Конституційний суд, Закон про референдум, Закон про політичні партії та Закон про захисника прав людини є конституційними законами, які мають бути ухвалені не менш як трьома п'ятими голосів від загальної кількості депутатів. Подібним способом у Конституції Хорватії (стаття 83) зазначено, що закони, які регулюють права національних меншин, ухвалюються більшістю – дві третини голосів усіх членів парламенту.

42 Див., наприклад, Конституція Чеської Республіки, статті 45-48.

43 Див., наприклад, там само, стаття 50; Конституція Північної Македонії, стаття 75, та Конституція Португалії, стаття 136.

51. Відповідно до сучасних міжнародних практик стає все більш важливим посилення парламентського контролю за ефективністю законодавства через створення механізмів або процедур, які дають парламенту змогу аналізувати вплив основних чинних законів, що передбачає оцінку того, чи досягло таке законодавство своїх цілей і чи існує необхідність його подальшого збереження, модифікації або скасування (див. **підрозділ IV.4.2**).

Таблиця 3 — Способи, за допомогою яких парламенти можуть сприяти демократичному законотворчому процесу та прийняттю більш якісних законів

- Забезпечення належного, своєчасного та попереднього планування законодавчої діяльності в координації з іншими суб'єктами законодавчого процесу, такими як уряд.
- Встановлення у регламенті вимоги, що законопроекти, які розробили парламентарі, мають проходити через ті самі процедури контролю якості, включно з оцінкою регуляторного впливу (ОРВ), підготовкою пояснювальних записок і проведенням консультацій, які проходять урядові законопроекти, з метою забезпечення однакової якості законопроектів, гарантуючи при цьому наявність адекватної підтримки і ресурсів для цього.
- Забезпечення проведення ОРВ для парламентських законопроектів і проєктів поправок, навіть якщо закон цього не вимагає, особливо у випадках, коли такі законопроекти або поправки до них мають значний вплив на основоположні права людини, навколишнє середовище або державний бюджет. Якщо закон передбачає проведення ОРВ певних типів законопроектів до їх представлення в парламент, ця вимога має поширюватися також і на етап розгляду законопроекту парламентом, включно з інформацією про необхідність закону, його сумісність із міжнародним та національним законодавством, а також проведення відповідних оцінок впливу з економічних, екологічних, соціальних, гендерних аспектів та фактору різноманітності.
- Забезпечити, щоб, окрім парламентських комітетів з питань конституції, бюджету та фінансів, існував спеціалізований парламентський комітет або інша структура в парламенті, яка б мала чіткий мандат перевіряти відповідність запропонованих законопроектів стандартам забезпечення прав людини та гендерної рівності, а також необхідні для цього фінансові і людські ресурси.
- Виділення достатнього часу між сесіями та голосуванням, щоб забезпечити змістовний парламентський аналіз, обговорення та загальний контроль.
- Організація всебічних і змістовних громадських слухань та/або публічних консультацій із належним механізмом зворотного зв'язку, навіть якщо це не передбачено законом, особливо коли запропонований закон може мати вплив на функціонування державних установ, зокрема судової системи, і на права людини (див. **принцип 7** щодо участі та інклюзивності).

- Розвиток спроможності співробітників парламенту з метою надання допомоги парламентарям в їх роботі, в тому числі в сфері прав людини, включаючи також розробку недискримінаційного законодавства, що враховує гендерні аспекти та фактор різноманіття.
- Забезпечення відкритості та прозорості парламентської роботи й сесій, а також публічних обговорень / слухань, зокрема, через наявність доступного, зручного та зрозумілого вебсайту (разом із офлайн-ресурсами). Це має уможливити легке отримання доступу громадськості до законопроектів і пов'язаної документації (наприклад, відповідної оцінки впливу, передумови та обґрунтування законопроекту), а також надавати огляд і аналіз результатів консультацій та пояснень щодо сумісності законопроекту з конституцією й іншими законами, міжнародно-правовими зобов'язаннями та зобов'язаннями щодо прав людини.
- Моніторинг та оцінка ухваленого законодавства, включно, за необхідності, зі збором даних, дезагрегованих за статтю та іншими відповідними характеристиками (див. **принцип 5** щодо дотримання прав людини).

2. Роль уряду

52. У регіоні ОБСЄ урядові способи розроблення та обговорення постанов і законів відрізняються, враховуючи різні типи урядів, їхні внутрішні робочі процеси, а також різні рівні відкритості та прозорості, що характеризують їхню роботу. Уряди можуть ініціювати розроблення законопроектів, які в подальшому обговорюють, змінюють і затверджують у парламентах. За деяких обставин вони також можуть самостійно готувати та ухвалювати декрети, якщо такі повноваження надано їм конституцією або делеговано парламентом. Уряди та окремі міністерства чи відомства зазвичай також відповідають за ухвалення підзаконних актів, які сприяють виконанню законів.
53. Як і інші органи державної влади, виконавча влада відповідальна за захист, повагу та дотримання прав людини, відіграючи свою роль в законотворчому процесі. Для цього необхідні позитивні дії в сфері законотворення та політики, щоб забезпечити громадянам можливість вільного користування своїми правами. Це також передбачає врахування зобов'язань у сфері гендерної рівності й різноманітності, що покладаються на державу, а також активне сприяння захисту цих та інших прав. Крім того, держава має забезпечити захист осіб від порушень їхніх прав і надати доступ до ефективних правових засобів захисту у випадку, якщо їхні права було порушено.

54. Уряд має забезпечувати належне попереднє планування постанов і законів, виділяючи достатньо часу для кожного етапу політичного й законодавчого циклів різних законопроектів у компетенції певного міністерства чи іншої урядової структури.⁴⁴ Слід також враховувати тривалість та/або складність законодавчих ініціатив або те, чи передбачають вони широкомасштабні реформи, які можуть суттєво вплинути на значні частини населення.⁴⁵ Крім того, необхідно виділити достатньо часу для початкового обговорення політики, процедур перевірки, оцінки впливу та публічних консультацій.⁴⁶ Уряд має завчасно поінформувати парламент про політичні заходи та законодавчі пропозиції, які буде представлено протягом наступних місяців і років. Також важливо забезпечити належну співпрацю між урядом і парламентом упродовж усього процесу розроблення політики та законодавчого процесу. Тут мають бути враховані постійний обмін інформацією про політичні та законодавчі плани, узгодження відповідних законодавчих стратегій і планів, а також зміцнення формалізованих механізмів координації між ними. Процес планування також має бути узгоджено з бюджетним циклом держави і він має відображати бюджетні асигнування та видатки.
55. У більшості урядів існують певні регламенти, які визначають їхні повсякденні робочі процеси, зокрема, у сфері розробки політики та законів. Зазвичай вони окреслюють різні кроки, які необхідно зробити під час розробки політики чи законів. Ці правила здебільшого охоплюють різні етапи співпраці та консультацій між ініціуючим органом (наприклад, міністерством чи іншою державною установою або структурою) та зацікавленими сторонами всередині та поза урядом (як правило, включно з міністерствами юстиції та фінансів), зокрема, через публічні консультації, особливо, коли це передбачено законодавством. Також вкрай важливо створити механізм, який забезпечить систематичну участь інституцій, що сприяють поліпшенню становища жінок та гендерній рівності у процесі формування політики й законодавства, включно з попередньою та ретроспективною оцінкою впливу, а також виділяти достатньо ресурсів для досягнення цієї мети.⁴⁷ Уряд повинен мати механізм контролю, який здійснюватиме перевірку дотримання встановлених процедур, включно з оцінкою

44 Оцінка розроблення законів та управління нормативними актами в Північній Македонії, ОБСЄ / БДІПЛ, 27 жовтня 2008 року, с. 31.

45 Оцінка законодавчого процесу в Киргизькій Республіці, ОБСЄ / БДІПЛ, жовтень 2015 року, п. 13 та п. п. 35-39.

46 Оцінка законодавчого процесу в Республіці Вірменія, ОБСЄ / БДІПЛ, 30 жовтня 2014 року, п. 39.

47 Див. Інституційні механізми як найважливіші фактори гендерної рівності: огляд із регіону, ОБСЄ, ОБСЄ / БДІПЛ, 16 листопада 2023 року, частина II.

регуляторного впливу (ОРВ) та процедурою проведення консультацій, а також перевірятиме зміст і якість аналізу, висновків та самого законопроекту перед їх поданням на остаточне затвердження урядом. Останнім кроком перед поданням законопроекту до парламенту зазвичай є його схвалення урядом. Регламенти можуть бути як надзвичайно деталізованими, так і доволі узагальненими, допускаючи більшу свободу дій на практиці. Методи, за допомогою яких уряди інформують інші зацікавлені сторони та широку громадськість про свою внутрішню діяльність, а також способи їх оприлюднення на різних етапах формування політики та законів різняться й залежать від того, як самі уряди вбачають себе та свою роль у відносинах з громадськістю.

56. У наведеній нижче вставці описано, як уряди можуть сприяти тому, щоб законотворчі процеси були демократичними та спрямованими на створення якісного законодавства, відповідно до деяких принципів, викладених у частині II. Аналогічні міркування та рекомендації можуть застосовуватися до президентських адміністрацій, особливо коли вони мають повноваження ініціювати закони, залежно від обсягу їхніх мандатів і в тій мірі, у якій вони функціонують як незалежні установи, а не як частина уряду.

Таблиця 4. Способи, за допомогою яких уряди можуть сприяти демократичному законотворчому процесу та прийняттю більш якісних законів

- Забезпечення належного, своєчасного та попереднього планування законодавчої діяльності в координації з іншими суб'єктами законодавчого процесу, такими як парламент, а також грамотного й реалістичного бюджетного планування.
- Прагнення створити робочу групу, відповідальну за розроблення законопроекту, з гендерно збалансованим складом й представленням різноманітних громадських груп.
- Забезпечення відкритості та прозорості політичних дискусій і різних етапів розроблення законодавства (див. **принцип 6** щодо відкритості та прозорості).
- Проведення поглибленої ОРВ, зокрема з гендерних питань, питань різноманіття, економічних, екологічних і соціальних аспектів, при обговоренні політичних ініціатив або законопроектів, забезпечуючи при цьому відповідність між глибиною та обсягом аналізу та потенційною значущістю проекту політики чи закону.
- Організація відкритих і змістовних публічних консультацій із належними механізмами зворотного зв'язку за участі зацікавлених сторін, які будуть відповідати за виконання запропонованого законодавства, та/або їхніх

представників на різних етапах розроблення законопроектів чи політики, з їхнім включенням до складу робочих груп або редакційних комітетів на ранньому етапі (див. **принцип 7** щодо участі та інклюзивності).

- Здійснення інформаційних та просвітницьких кампаній для отримання відгуків від широкого спектру зацікавлених сторін (місцевих, іноземних і міжнародних) та громадськості, із одночасним розробленням нових і креативних методів для ефективного залучення цих груп до політичних обговорень.
- Розвиток компетенції та здібностей законотворців в уряді, включно з питаннями, що стосуються створення законів із дотриманням принципів прав людини (забезпечуючи нетерпимість до дискримінації та враховуючи гендерні аспекти й фактор різноманіття), у чіткий, послідовний і зрозумілий спосіб.
- Встановлення контрольного механізму, який здійснюватиме перевірку дотримання як встановлених процедур, включно з ОРВ і консультаціями, так і змісту та якості аналізу, запропонованих висновків і самого законопроекту.
- Забезпечення узгодженості документів, пов'язаних із законопроектами, які виносять на обговорення та подають до парламенту, із доданням до кожного з них детальної пояснювальної записки з інформацією для учасників законодавчого процесу про причини впровадження закону, його відповідність національному та міжнародному праву (де це актуально), очікуваний вплив на різні права й інтереси, обґрунтування та інші важливі дані.
- Моніторинг імплементації ухваленого законодавства, включаючи, за необхідності, збір даних, дезагрегованих за статтю, віком та іншими відповідними характеристиками (див. **принцип 5** про законотворення на основі фактичних даних).
- Проведення ґрунтовного аналізу чинного законодавства та його застосування за участі різних зацікавлених сторін, включно з особливо зацікавленими групами або тими, на кого закони найбільше впливають, для виявлення можливих недоліків і подальшого визначення потреби в законодавчих чи незаконодавчих рішеннях.

3. Роль національних інституцій з прав людини та аналогічних незалежних органів

57. Національні інституції з прав людини (НІПЛ), інституції омбудсменів та інші органи з питань рівності, що спеціалізуються в певних галузях (надалі – аналогічні незалежні органи), відіграють важливу роль у просуванні та захисті прав людини на національному рівні, зокрема, у контексті законотворення.
58. НІПЛ, омбудсмени та органи з питань рівності зазвичай мають повноваження, які прямо передбачають моніторинг законодавства та участь у законодавчому процесі. Слід проводити регулярні консультації та звертатися до них за порадою щодо законопроектів, що належать до сфер їхньої компетенції й повноважень. У період розроблення та обговорення таких законопроектів у парламенті вони повинні мати змогу вивчати та робити свій внесок у громадські обговорення законопроектів і законів, тією чи іншою мірою, за власним бажанням⁴⁸. Ці органи можуть мати повноваження для проведення розслідувань щодо випадків неналежного або свавільного застосування законодавства, коли це призвело до дискримінації або інших порушень прав людини, відповідно до індивідуальних скарг та/або на власний розсуд. Деякі НІПЛ та аналогічні незалежні органи можуть також мати повноваження представляти висновки щодо законопроектів, пропонувати чи ініціювати їх⁴⁹ або звертатися до судів, зокрема конституційних, для оскарження (див. таблицю нижче). Крім того, деякі інституції також можуть брати участь у судовому процесі в ролі незалежних експертів (*amicus curiae*).

48 Див., напр., Закон про конституційний Закон «Про Захисника прав людини Вірменії», стаття 29, згідно з якою Захисник має право подати письмовий висновок щодо проектів нормативно-правових актів, що стосуються прав і свобод людини, до відповідного органу до їх ухвалення

49 Див., напр., Конституція Сербії, яка надає це право також Громадянському захиснику та Національному банку Сербії.

ПРИКЛАД КРАЇНИ З

Роль національних інституцій з прав людини та аналогічних незалежних органів у Вірменії, Франції та Грузії

ВІРМЕНІЯ – КОНСТИТУЦІЙНИЙ ЗАКОН РЕСПУБЛІКИ ВІРМЕНІЯ «ПРО ЗАХИСНИКА ПРАВ ЛЮДИНИ»⁵⁰

Стаття 29. Повноваження Захисника щодо вдосконалення нормативно-правових актів

1. Захисник до ухвалення проектів нормативно-правових актів має право подати письмовий висновок, що стосується прав і свобод людини, до відповідного органу.
2. У всіх випадках, коли під час своєї діяльності Захисник виявляє, що питання прав і свобод людини не врегульовано законом чи іншим нормативно-правовим актом або врегульовано неповно, Захисник може подати до органу, що ухвалив нормативно-правовий акт, відповідну рекомендацію із зазначенням необхідності внесення змін чи доповнень до нормативно-правового акту та їх обсягу.

ФРАНЦІЯ – ОРГАНІЧНИЙ ЗАКОН № 2011-333 ПРО ЗАХИСНИКА ПРАВ⁵¹ (неофіційний переклад)

Стаття 32

Захисник прав може рекомендувати внесення змін до законодавчих чи регламентних норм, які вважатиме потрібними.

Прем'єр-міністр може консультуватися із Захисником прав щодо будь-якого законопроекту, що належить до сфери його компетенції.

Прем'єр-міністр, голова Національних зборів або голова Сенату також можуть консультуватися з ним з будь-якого питання, що належить до сфери його компетенції.

На прохання прем'єр-міністра Захисник сприяє підготовці та визначенню позиції Франції на міжнародних переговорах у галузях, що належать до сфери його компетенції.

У випадках, передбачених пунктами 2 і 3, Захисник прав надає висновок протягом одного місяця.

50 Закон про Конституційний закон «Про Захисника прав людини Вірменії».

51 Див. Органічний закон Франції № 2011-333 про Захисника прав, 29 березня 2011 року (французькою мовою).

ГРУЗІЯ – ОРГАНІЧНИЙ ЗАКОН ГРУЗІЇ ПРО НАРОДНОГО ЗАХИСНИКА ГРУЗІЇ⁵²

Стаття 21

За результатами перевірки Громадський захисник Грузії може:

(...)

е) в окремих випадках виступати як "друг правосуддя" (amicus curiae) у судах загальної юрисдикції та Конституційному суді Грузії;

(...).

59. Ключовою умовою є надання через закони, зокрема конституцію,⁵³ таким установам широких повноважень,⁵⁴ а також забезпечення їх структурною та фінансовою незалежністю,⁵⁵ щоб дати їм змогу ефективно виконувати свої функції,⁵⁶ включно з участю у законодавчому процесі. Порядок призначення та звільнення голів або членів таких органів, а також їхній статус і строк перебування на посаді повинні унеможливити будь-який потенційний неправомірний вплив з боку виконавчої чи законодавчої влади та гарантувати їхню незалежність.⁵⁷ Фінансування НІПЛ та подібних незалежних органів не повинно залежати від виконавчої влади і має бути достатнім для забезпечення якісної роботи та виконання їхніх повноважень.

52 Див. Органічний закон Грузії про Громадського захисника Грузії, 1996 рік, зі змінами 2010 року, що включає Органічний закон Грузії № 2146а від 23 червня 1999 року – LHG I, № 27(34), 6.7.1999, стаття 142, та Основний закон Грузії № 3565 від 21 липня 2010 року – LHG I, № 46, 4.8.2010, стаття 278.

53 Щодо конкретно інститутів омбудсмена, див. Принципи захисту та розвитку інституту омбудсмена (Венеційські принципи), Європейська комісія за демократію через право (Венеційська комісія), 3 травня 2019 року, п. 2.

54 Див., на пр., Принципи щодо статусу національних інституцій для просування та захисту прав людини (Паризькі принципи), Генеральна Асамблея ООН, резолюція 48/134, 20 грудня 1993 року, Компетенція та обов'язки, п. 2.

55 Див. Белградські принципи відносин між національними правозахисними інституціями та парламентами у Доповіді Генерального секретаря ООН про національні інституції з просування та захисту прав людини, 1 травня 2012 року; Додаток, ухвалений експертами з НІПЛ, парламентів та університетів Африки, Центральної і Південної Америки, Азії, Європи та Океанії, на Міжнародному семінарі 2012 року щодо відносин між національними правозахисними інституціями та парламентами, організованому Управлінням Верховного комісара ООН з прав людини, Міжнародним координаційним комітетом національних інституцій із просування та захисту прав людини, а також Національною асамблеєю і Захисником громадян Республіки Сербія за підтримки команди ООН у Сербії, п. 6, щодо ролей, які парламенти можуть відігравати в цьому контексті.

56 Для національних правозахисних інституцій ці принципи викладено в Паризьких принципах ООН і Загальних зауваженнях Глобального альянсу національних правозахисних інституцій (GANHRI) Підкомітету з акредитації (SCA), 21 лютого 2018 року.

57 Інститути омбудсменів, див. Венеційська комісія, Венеційські принципи, п. п. 6-7 та 11.

60. Інші незалежні або регуляторні органи, пов'язані з процесом законотворення, включають: генеральних аудиторів, рахункові палати чи інші вищі органи фінансового контролю, антикорупційні органи, уповноважених з питань свободи інформації чи захисту даних, національні комісії з телерадіомовлення або центральні виборчі комісії, метою яких є забезпечення доброчесності, покращення якості та стійкості демократичного врядування, а також зменшення корупційних ризиків.⁵⁸ Ці установи зазвичай є елементом конституційної структури країни, проте не належать безпосередньо до виконавчої, законодавчої чи судової гілки влади. Такі установи зазвичай є політично нейтральними та (більшою чи меншою мірою) незалежними від трьох гілок влади. З ними також можна консультуватися під час законотворчого процесу з певних питань, пов'язаних із їхніми повноваженнями. Співпраця між НІПЛ, іншими незалежними органами та громадянським суспільством, зокрема через консультативні групи чи мережі, найчастіше посилює роль таких установ у процесі законотворення. Отже, проблеми, пов'язані з правами людини чи боротьбою з корупцією, мають більше шансів бути вирішеними, якщо їх порушують різні органи або якщо спеціальні аудиторські установи включають їх до своїх щорічних звітів. Аналогічно, розширення співпраці між незалежними інституціями та іншими регуляторними установами чи органами і громадянським суспільством може сприяти підвищенню обізнаності та руху за реформи в конкретних питаннях.
61. У деяких правових системах існують незалежні або частково незалежні органи, які складаються з експертів із правових питань (комісії з юридичних питань або комісії з реформування законодавства), чия конкретна роль полягає в реалізації правових реформ. Їхнє завдання – сприяти реформуванню законодавства в неконфліктний, аполітичний спосіб шляхом оновлення або консолідації закону, його спрощення чи модернізації або вилучення застарілих законодавчих актів. Залежно від своїх повноважень ці типи комісій також можуть мати право законодавчої ініціативи або можуть пропонувати уряду підготовку законопроектів.

58 Незалежні регуляторні та наглядові інституції (четверта гілка влади), посібник із розроблення конституції № 19, International IDEA, 24 вересня 2019 року, с. 6.

Вставка 5. Способи, за допомогою яких національні інституції з прав людини (НІПЛ) та аналогічні незалежні органи можуть сприяти демократичному законотворчому процесу та прийняттю більш якісних законів

- Моніторинг урядового і парламентського законодавчого планування та ініціатив.
- Допомога у формулюванні законів і постанов із оцінкою їх відповідності правам людини та наданням рекомендацій через експертні консультації.
- Участь у громадських дискусіях і парламентських обговореннях з приводу проєктів політик і законів, які стосуються сфери їхньої діяльності.
- За необхідності, ініціювання судового процесу в Конституційному суді чи іншому вищому суді щодо невідповідності запропонованого проєкту або ухваленого закону конституції (та, можливо, міжнародним стандартам у сфері прав людини).
- Моніторинг реалізації ухваленого законодавства, наприклад шляхом оцінки того, чи застосовують його справедливо, рівно і недискримінаційно, із передбаченням, за необхідності, збору даних, дезагрегованих за статтю та іншими відповідними характеристиками, щоб зрештою сприяти більшій підзвітності державних органів / установ.
- За необхідності, виділення достатньої кількості часу, людських і фінансових ресурсів для забезпечення ефективного розвитку потенціалу співробітників із оцінки відповідності законів міжнародним стандартам у сфері прав людини та внутрішньому законодавству.
- Вивчення та посилення співпраці з іншими незалежними органами і громадянським суспільством, зокрема через консультативні групи чи мережі, для посилення ролі таких установ у процесі законотворення та для підвищення обізнаності щодо прав людини або проблем боротьби з корупцією.
- Сприяння проведенню попередніх та ретроспективних ОРВ для вдосконалення аналізу відповідності поточного або запропонованого законодавства вимогам в сфері прав людини.

4. Роль судової влади

62. Доступ до правосуддя незалежними і неупередженими судами є ключовим елементом верховенства права. Суди перевіряють відповідність законів вищим законам і є основними тлумачами того, як закони слід застосовувати та виконувати.⁵⁹ Через поділ влади в демократичних державах судова влада зазвичай не бере безпосередньої участі в ухваленні законів (на відміну від виконавчої та законодавчої влади), а натомість виконує, радше, наглядову роль. Водночас згідно з рекомендацією Консультативної ради європейських суддів (КРЕС) необхідно «*проведення консультацій із судовими органами, які повинні грати активну роль у підготовці будь-якого законодавства щодо їхнього статусу й функціонування судової системи*».⁶⁰ Суди також відіграють вирішальну роль у захисті прав людини в усіх демократичних державах. Вони «*зобов'язані ухвалювати остаточне рішення щодо життя, свобод, прав, обов'язків і майна громадян*».⁶¹ Суди можна використовувати для стримування дій різних гілок влади, які становлять загрозу або порушують права людини, і для запобігання можливим зловживанням владою. Вони також тлумачать національні закони на основі юридично обов'язкових зобов'язань держави щодо прав людини. Отже, незалежна судова система є вкрай важливою в демократичній державі.⁶²
63. Щоб дати судам змогу виконувати свої функції належно, закони про судову систему мають містити необхідні гарантії для забезпечення незалежності судів та окремих суддів. Конституціям та іншим законам слід регулювати призначення, звільнення, перебування на посаді та статус суддів так, щоб забезпечити їхню незалежність і недоторканість. Суди повинні мати достатні фінансові та інші ресурси, а також певну бюджетну автономію, щоб забезпечити належне відправлення правосуддя.⁶³ Крім того, закони про судову систему та відправлення правосуддя не повинні змінюватися надто часто впродовж короткого періоду часу.⁶⁴

59 [Висновок № 18 про становище судової влади та її зв'язок з іншими органами влади в сучасній демократії](#), Рада Європи, Консультативна рада європейських суддів (КРЕС), п. п. 7 та 9.

60 КРЕС, [Висновок № 18](#), п. 31.

61 Див., напр., [Основні принципи незалежності судової влади](#), ухвалені 6 вересня 1985 року Сьомим конгресом ООН із запобігання злочинності та поведження з правопорушниками в Мілані.

62 Див., напр., *там же*.

63 КРЕС, [Висновок № 18](#), п. п. 50-51.

64 *Там же*, п. 45.

64. У країнах загального права, крім винесення рішень, що трактують закони, суди створюють зведення законів, які не ґрунтуються на статутах (судова правотворчість⁶⁵), на основі юридичного тлумачення випадків, для яких у законі немає чіткої відповіді, що в подальшому стає прецедентом для інших судів у подібних справах (принцип *stare decisis*). Цей тип «судового закону» має однакову силу із законом, який ухвалила законодавча влада, але також може бути нею скасований.
65. При цьому в низці країн цивільного права існують такі інститути, як державні ради, які можуть виконувати роль судового контролю та водночас надавати юридичні консультації урядам і парламентам, зокрема, щодо проєктів законів.⁶⁶ Конституційні або вищі суди також можуть бути залучені до розгляду законопроєктів перед їх ухваленням на предмет їх відповідності конституції або вищим законам – у формі рекомендації або рішення, якщо це належить до компетенції суду.
66. У справах, пов'язаних із переглядом ухваленого законодавства, важливо розрізнити конституційні суди та звичайні суди. Здебільшого звичайні суди вивчають і тлумачать закони під час розгляду конкретних справ та можуть встановлювати, чи відповідає вторинне законодавство вищим законам та чи забезпечує їх виконання.
67. Конституційні суди, натомість, мають повноваження оцінювати відповідність законів конституції, зазвичай на основі звернень, які подають нижчі суди, конституційні органи або окремі особи. Конституційні суди можуть виявляти прогалини в законодавстві, визнавати закони недійсними або повертати їх до парламенту для скасування та перегляду – залежно від своїх повноважень.

65 Див. визначення «судового законотворення» в енциклопедії «Британіка».

66 Див., напр., *Conseil d'Etat* у Франції та *Consiglio di Stato* в Італії. ЄСПЛ уточнив у своїй прецедентній практиці, що одночасне виконання судових та адміністративних функцій саме собою не викликає побоювань щодо незалежності та неупередженості таких органів; див. справу *Сасілар Лормін проти Франції*, № 65411/01, рішення від 6 листопада 2006 року, п. п. 70-74.

ПРИКЛАД КРАЇНИ 4

Румунія – роль Конституційного суду в Румунії

КОНСТИТУЦІЯ РУМУНІЇ⁶⁷

СТАТТЯ 146

Повноваження

Конституційний Суд наділений такими повноваженнями:

- а. виносити рішення щодо конституційності законів до їх промульгації після отримання повідомлення від Президента Румунії, одного з голів парламентських палат, уряду, Вищого касаційного суду, Народного захисника, не менш 50 депутатів або 25 сенаторів, а також у службовому порядку за ініціативою щодо перегляду Конституції;
- б. виносити рішення щодо конституційності договорів або інших міжнародних угод за повідомленням одного з голів парламентських палат, не менш як 50 депутатів або 25 сенаторів;
- в. виносити рішення щодо конституційності регламенту парламенту за повідомленням голови будь-якої з палат, парламентської групи або за підтримки не менш 50 депутатів чи 25 сенаторів;
- г. розглядати питання про неконституційність законів і постанов, поданих до судів або комерційних арбітражів; заперечення щодо неконституційності може бути висунуто безпосередньо Народним Захисником;

[...]

68. При розгляді законів конституційні суди або інші суди вищої інстанції можуть аналізувати не лише зміст законів, але й процес їх ухвалення. Залежно від своїх повноважень конституційний або верховний суд можуть скасовувати закони у випадку визнання їх недійсними. Закон зазвичай вважають недійсним у випадках, коли його було ухвалено не уповноваженим на це органом, коли не було забезпечено необхідної більшості голосів під час ухвалення закону, коли його не було опубліковано або якщо він порушує правову ієрархію. Крім цього, закони деяких держав дозволяють конституційним або іншим вищим судам перевіряти наявність процесуальних чи кваліфікаційних помилок, допущених під час законодавчого

67 Конституція Румунії, 1991 рік, із поправками 2003 року..

процесу. Наприклад, неправомірно пришвидшені процедури, відсутність консультацій із громадськістю щодо проєктів законів⁶⁸ чи нездатність здійснювати законотворення на основі фактичних даних.⁶⁹ Отже, вони можуть чинити вагомий опосередкований вплив на процес законотворення, оскільки уряд і законодавча влада будуть більш ретельно дотримуватися процедури, щоб уникнути скасування законодавства на таких підставах.⁷⁰

69. Судові рішення можуть ініціювати обговорення про внесення поправок або можливість ухвалення нових законів. Судді, а в деяких країнах навіть органи судового управління або вищі суди, можуть брати участь у дискусіях з питань законодавства, що стосуються їхніх прав та обов'язків як суддів (хоча рівень участі у випадку судів обмежується принципом поділу влади).

Вставка 6. Способи, за допомогою яких судові органи можуть сприяти демократичному законотворчому процесу та прийняттю більш якісних законів

- Активна участь у підготовці будь-якого законодавства щодо статусу судової влади та функціонування судової системи.
- У випадку наділених повноважень конституційні суди чи інші суди вищої інстанції мають зосереджуватися не лише на змісті законопроектів, а й на процедурі їх внесення, обговорення та ухвалення.
- Забезпечення проведення судового розгляду законів чи процесу законотворення справедливо, неупереджено і незалежно в межах належного строку.

68 Див. у цьому контексті [Федеральна Конституція Швейцарії](#), стаття 147, яка вимагає, щоб кантони, політичні партії та зацікавлені групи брали участь у підготованні вагомих законів суттєвого впливу, а також у питаннях щодо важливих міжнародних договорів.

69 Див., напр., Федеральний Конституційний Суд Німеччини, який у своїх рішеннях (див., напр., рішення від 19 березня 2013 року (2 BvR 2628/10) та від 22 грудня 1999 року (1 BvR 1859/97, німецькою мовою)) часто наголошував на необхідності ухвалення законодавства на основі фактичних даних та обов'язку держав регулярно перевіряти відповідність поточних фактів і статистичних даних певним правовим положенням. Див. також приклад Франції, де Державна рада перевіряє якість ОРВ при розгляді урядових законопроектів і може попросити уряд доповнити свої документи. У своїх опублікованих рекомендаціях Рада також розкритикувала недоліки ОРВ. Див., наприклад, нещодавній огляд проєкту Закону про пришвидшення розвитку відновлюваних джерел енергії у вересні 2022 року, у якому Державна рада Франції заявила, що проведена ОРВ була «неповною» щодо певних положень або навіть «відсутньою» у деяких важливих пунктах, що подекуди спричинило враження обґрунтованості проєкту «на заздалегідь передбачуваних заявах, а не на ретельно розробленому дослідженні впливу»; див. [Висновок щодо законопроекту про пришвидшення розвитку відновлюваних джерел енергії](#), Державна рада Франції, 22 вересня 2022 року, французькою мовою.

70 Іттай Бар-Сіман-Тов [Роль судів у вдосконаленні законодавчого процесу](#), Теорія і практика законодавства, том 3, 23 лютого 2016 року, с. 295-313.

5. Роль громадянського суспільства

70. Громадянське суспільство є ключовим елементом в усіх демократичних державах і може відігравати активну роль у різних сферах, зокрема, у сфері просування та захисту прав людини, так само як і шляхом участі в обговоренні, розробленні, моніторингу та оцінюванні політики й законодавства. Цей термін охоплює широкий спектр незалежних зацікавлених сторін і об'єднань, зокрема, неурядові організації та правозахисників, а також окремих осіб, що представляють різні соціальні групи і працюють над покращенням та просуванням питань, які вони вважають важливими, а також які становлять суспільний інтерес. Деякі із цих фізичних та юридичних осіб також виконують важливу «наглядову» функцію, контролюючи дії держави та інститутів і порушуючи питання, що турбують громадян.⁷¹
71. Взаємодія з окремими особами чи організаціями, що представляють інтереси груп населення, які часто є маргіналізованими або недостатньо представленими (молодь, літні люди, люди з інвалідністю, меншини тощо), протягом усього процесу розроблення політики й законів дає змогу враховувати їхні погляди, а ухваленому законодавству – брати до уваги гендерні аспекти та фактор різноманітності (див. також **підрозділ IV.5** про консультації). Отже, організації громадянського суспільства покликані відігравати важливу роль у тому, щоб закони були результатом інклюзивного процесу, застосовувалися належним чином і справедливо, на рівних та недискримінаційних засадах, і не накладали непропорційного тягаря на окремих осіб чи групи.
72. Органи державної влади мають сприяти участі організацій громадянського суспільства в законотворенні, наприклад, шляхом створення механізмів для регулярного діалогу із цими організаціями на різних рівнях влади та консультування в питаннях законодавчої діяльності⁷². Якщо участь у законотворенні відбувається за допомогою регулярних обговорень або інституціоналізованих структур, таких як консультативні органи (як-от громадські ради), робочі групи або спеціально призначені урядові комітети, важливо, щоб процес відбору до цих органів був публічним, прозорим, відкритим та конкурентним, а також щоб він ґрунтувався на чітких і заздалегідь

71 ЄСПЛ, *Magyar Helsinki Bizottság проти Угорщини* (ВП), заява № 18030/11, рішення від 8 листопада 2016 року, п. п. 166-167 із подальшими посиланнями.

72 Див. Керівні принципи щодо свободи об'єднань від БДІПЛ і Венеційської комісії, п. 184.

визначених критеріях. Такий процес має надавати організаціям можливість обирати своїх представників у прозорий спосіб.⁷³ Паралельно механізми консультацій із громадськістю повинні бути відкритими, що дасть змогу усім зацікавленим об'єднанням, включно з меншими групами громадянського суспільства, які не можуть бути представлені через регулярні обговорення або інституційні рамки, брати участь (див. також **підрозділ IV.5** про консультації).

73. Громадянське суспільство може брати участь у законодавчих процесах різними способами. Організації та окремі особи можуть публічно порушувати проблеми та виступати за правову реформу, навчати і мобілізувати інших, а також підтримувати маргіналізовані й недостатньо представлені групи, щоб сприяти їхній активній участі в державних справах. Це може передбачати подання петицій до відповідних парламентських комітетів або виступи в таких комітетах для представлення інформації й доказів.
74. Організації громадянського суспільства або окремі особи також можуть брати безпосередню участь у процесі розроблення законопроекту, вносячи свої пропозиції під час публічних консультацій, беручи участь у робочих групах або проводячи власні дослідження щодо впливу законодавства після його ухвалення. У низці країн ці організації можуть брати участь у судових процесах щодо конкретних справ, які потрапляють до їхньої уваги. Різні установи й організації зі схожими цілями можуть також об'єднуватись у національні та міжнародні мережі, платформи і коаліції для спільної участі.
75. Аби організації громадянського суспільства могли ефективно сприяти вдосконаленню процесів законотворення, національні закони та практика повинні гарантувати, що вони заохочують і підтримують участь та діяльність цих організацій, а не надмірно обмежують чи перешкоджають їм. Зокрема, організації громадянського суспільства не повинні мати справу з будь-якими невинуватеними перешкодами під час участі в дискусіях із політичних чи інших питань суспільного інтересу.⁷⁴ Такі організації також мають бути вільними від будь-яких інших необґрунтованих обмежень, що потенційно можуть вплинути на їхню роль у законодавчому процесі та формуванні політики. Отже, закони повинні передбачати прозорі, не бюрократичні, справедливі та чутливі до гендерних аспектів і фактору

73 Рекомендації щодо посилення участі об'єднань у процесах ухвалення громадських рішень, ОБСЄ / БДПЛ, 22 вересня 2015 року, підготовлені експертами громадянського суспільства за підтримки БДПЛ, п. 13.

74 Однак у минулому ЄСПЛ встановив, що це допустимо у випадках, пов'язаних із платною рекламою, див. *Animal Defenders International* проти Сполученого Королівства, №. 48876/08, 22 квітня 2013 року, п. п. 116-125.

різноманітності процеси реєстрації для об'єднань та подібних організацій, які мають намір зареєструватися. Ці процедури повинні забезпечувати швидке ухвалення рішень відповідно до міжнародних стандартів прав людини, не забуваючи при цьому, що незареєстровані об'єднання також можуть користуватися правом на свободу асоціацій. Об'єднання, їхні засновники та учасники мають право на ефективні правові засоби захисту щодо всіх рішень, які впливають на їхні основні права. Це означає надання їм права на оскарження або своєчасний перегляд незалежним і неупередженим судом рішень чи бездіяльності влади щодо їх реєстрації, діяльності, заборони, розпуску чи застосованих обмежень.⁷⁵ Крім того, важливо, щоб держави не здійснювали надмірного втручання у внутрішню структуру чи функціонування організацій громадянського суспільства. До того ж, ці суб'єкти мають бути забезпечені доступом до достатніх ресурсів, а вимоги до їх звітності не повинні бути надмірно обтяжливими,⁷⁶ що може негативно позначитися на їхній діяльності в цілому та участі в законотворчих і політичних процедурах зокрема. Будь-яке законодавство, що регулює лобювання, має чітко визначати його зміст і гарантувати, що його основний акцент робиться на осіб, які отримують винагороду за лобістську діяльність, а не на всю правозахисну або консультативну роботу організацій громадянського суспільства (див. також підрозділ III.8). Обмеження, що стосуються фінансування та участі третіх сторін у політичній діяльності, мають бути застосовані лише у випадках, коли дії третіх сторін спрямовані на підтримку конкретних політичних партій – як під час їх загального функціонування, так і під час виборчих кампаній. Ці обмеження не повинні поширюватися на громадські організації, інші об'єднання та групи інтересів, які у своїй діяльності торкаються питань суспільного інтересу, беруть участь у просуванні демократії чи загальній адвокації під час виборчих кампаній,⁷⁷ зокрема, у контексті законотворення.

76. Держави також повинні захищати організації громадянського суспільства від погроз, нападів або інших заходів залякування, як, наприклад, оголошення їхньої діяльності протизаконною шляхом цілеспрямованих кримінальних чи цивільних проваджень або

75 Див. Керівні принципи щодо свободи об'єднань, від БДІПЛ і Венеційської комісії, п. п. 116-119. Див. також ЄСПЛ, *Корецький проти України*, № 40269/02, 3 квітня 2008 року, п. п. 51-52, і *Жечев проти Болгарії*, № 57045/00, 21 червня 2007 року, п. п. 55-56.

76 БДІПЛ і Венеційська комісія, Керівні принципи щодо свободи об'єднань, п. п. 20, 27 і 75.

77 Див. принципи від БДІПЛ і Венеційської комісії Керівні принципи регулювання політичних партій, п. 221.

переслідувань.⁷⁸ Зокрема, державам слід активно підтримувати автономність наглядових функцій організацій, що привертають увагу до питань суспільного інтересу.⁷⁹ Загалом, громадянське суспільство повинно мати можливість вільно провадити свою діяльність без переслідувань і стигматизації, а організації й окремих осіб слід розглядати як корисних партнерів у розробленні політики та законодавства, а не як опонентів. Держава має активно підтримувати й захищати доступ громадянського суспільства до інформації, зокрема, у рамках законодавчого процесу.

Вставка 7. Способи, за допомогою яких громадянське суспільство може сприяти демократичному законотворчому процесу та прийняттю більш якісних законів

- Підвищення поінформованості громадян та підтримка законів чи їх удосконалення у певних сферах, особливо, коли це необхідно для захисту прав окремих осіб або груп, сприяння демократичним цінностям і верховенству права.
- Висвітлення інформації, яка відображає їхній досвід на всіх етапах законодавчого процесу, особливо під час розроблення політики, а також під час проведення публічних консультацій чи функціонування робочих груп.
- Відігравати роль ключового стимулу для більш інклюзивних та заснованих на широкій участі законодавчих процесів, зокрема, шляхом організації консультацій і заходів для забезпечення участі маргіналізованих чи недостатньо представлених осіб або груп.
- Моніторинг ухваленого законодавства та підвищення поінформованості про нього, а також виявлення потенційних проблем у його реалізації, зокрема, щодо можливого дискримінаційного впливу на конкретних осіб або групи.
- Висловлення занепокоєння у випадках, коли законопроекти не проходять належних процедур (зокрема, у сфері публічних консультацій) або якщо вони можуть нести потенційну загрозу чи порушувати права та свободи людини.
- Відстоювання, там, де це необхідно, більшої прозорості та відкритості в політиці й законотворенні загалом, в тому числі, використання нових та інноваційних методів розширення громадської участі.

78 Див., напр., Керівні принципи щодо захисту правозахисників, ОБСЄ / БДПЛ, 10 червня 2014 року.

79 Як це прийнято ЄСПЛ щодо права організацій громадянського суспільства на доступ до офіційних документів, що зберігаються в органах державної влади, див., напр., ЄСПЛ, *Magyar Helsinki Bizottság проти Угорщини* [ВП]. Див. також ЄСПЛ, *Екозахист та інші проти Росії*, №№ 9988/13 та 60 інших, 14 червня 2022 року, п. п. 124 і 139, де ЄСПЛ особливо наголосив, що «громадянське суспільство робить важливий внесок в обговорення громадських справ», назвавши його життєво важливою роллю функцією «громадського сторожового пса», і що «демократичний процес є тривалим процесом, який необхідно постійно підтримувати вільними і плюралістичними громадськими дебатами та просувати багатьма суб'єктами громадянського суспільства, включно з окремими активістами й ГО».

6. Роль громадськості

77. Разом із громадянським суспільством, громадськість повинна мати однакові та доступні можливості для отримання інформації та участі в консультаціях, а також можливість активної участі на всіх етапах політичного і законодавчого циклу. Для цього державам необхідно досліджувати, просувати та впроваджувати інноваційні методи ефективної взаємодії з громадськістю для пошуку ідей і спільного ухвалення рішень.
78. Нещодавня тенденція полягає в тому, що багато країн регіону ОБСЄ вирішують конкретні питання політичного чи суспільного інтересу за допомогою методів дорадчої демократії, які передбачають безпосереднє залучення громадян до процесу ухвалення громадських рішень. Організація економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) у своїй нещодавній публікації виокремила 4 різні цілі дорадчих процесів: 1) інформовані рекомендації громадян з питань політики, засновані на повній інформації; 2) погляди громадян з питань політики; 3) оцінка громадянами виборчих заходів, заснована на повній інформації; 4) постійні представницькі дорадчі моделі.⁸⁰ Громадські збори чи аналогічні форми зібрань, такі як журі або комісії, складаються з випадково обраних громадян і належать до першої категорії. Зазвичай ці типи дорадчих процесів проходять через етапи навчання, консультацій, обговорення та ухвалення рішень, перш ніж бути включеними до рекомендацій для урядів і широкої громадськості.⁸¹

80 [Інноваційна участь громадян та нові демократичні інститути: дорадча хвиля](#), ОЕСР, 10 червня 2020 року, розділ 2.

81 *Там же*.

79. Такі зібрання можуть створювати невеликі місцеві чи тематичні групи для обговорення рішень конкретної проблеми. Протягом останнього десятиліття в різних країнах регіону ОБСЄ (а також за його межами) з'явилися громадські збори, журі або колегії, які активно займаються питаннями щодо демократії, виборів, зміни клімату, легалізації евтаназії та інших аспектів, що викликають значний суспільний інтерес.⁸² У деяких країнах і регіонах навіть намагалися створити сталі процедури для залучення випадково обраних громадян до участі у формуванні політики разом із парламентарями.⁸³ Переваги, які уможливили нові технології, за останні роки спростили процес створення та організації багатьох таких зборів і дали змогу проводити додаткові дорадчі онлайн-зустрічі за допомогою краудсорсингу.
80. У цьому контексті важливо, щоб держави враховували потреби меншин, історично маргіналізованих або недостатньо представлених людей чи груп, які прагнуть брати участь у законотворчих процесах та вирішували конкретні виклики, перед якими ці люди постають. Слід запровадити правові гарантії та організаційні механізми для забезпечення інклюзивних процесів, зосереджуючись на:

- урізноманітненні структури, методів, механізмів, інструментів та форм участі громадськості, забезпечуючи їх доступність, зручність для користувачів і враховуючи нові технології, не обмежуючись виключно використанням онлайн-інструментів;

82. Останні приклади громадських зборів включають: Кліматичну асамблею (Klimarat) 2022 року в Австрії, під час якої 100 випадково обраних громадян збиралися разом протягом шести місяців, щоб розробити пропозиції щодо кліматичної політики; Громадянську асамблею з прав людини (Skupština građana) у Боснії та Герцеговині 2022 року за участі 57 випадково обраних громадян у Сарасво та Теслічі, які впродовж двох вихідних днів дискутували про те, як усунути дискримінацію в політичній та виборчій системах країни; а також Асамблею канадських громадян щодо демократичного волевиявлення у 2020-2022 роках за участі 120 випадково обраних осіб для вивчення впливу цифрових технологій на канадське суспільство. За останні роки подібні асамблеї щодо зміни клімату відбулися в Данії (2021 рік), Франції (Конвенція про клімат (2020 рік)), Німеччині (2021 рік), Люксембурзі (2022 рік), Шотландії (2020-2021 роки), Іспанії (2022 року) та Великій Британії (2020 рік). Інші теми, що обговорювалися на аналогічних асамблеях за останні три роки, стосувалися штучного інтелекту, ролі Німеччини у світі, освіти, навчання й демократії (Німеччина), гендерної рівності та біорізноманіття (Ірландія), корупції (Чорногорія), довіри до вакцинації та COVID 19 (Північна Македонія), майбутнього Шотландії (Шотландія), продовольчої політики (Швейцарія) та демократії (Велика Британія). Для отримання додаткової інформації про ці та інші зібрання див.: База даних ОЕСР репрезентативних дорадчих процесів та інституцій (2021 рік). Хоча терміни «громадянські збори» та «громадянське журі / комісія» іноді використовуються як синоніми, останні подекуди вважаються більш короткими за участі меншої кількості людей. Отже, ОЕСР визначила три підкатегорії таких журі або комісій: ті, що проходять протягом кількох днів; ті, що тривають кілька тижнів; і ті, що працюють упродовж більш тривалого періоду, наприклад, два роки (див. ОЕСР, [Інноваційна участь громадян та нові демократичні інститути: дорадча хвиля](#), розділ 2. Нещодавні приклади громадянських журі або комісій: [дводенна громадянська комісія з демократії 2021 року в Австрії](#), під час якої 10 випадково обраних людей обговорювали майбутню демократію, комісія з 33-х осіб у Фінляндії провела оцінку дій щодо боротьби зі зміною клімату у 2021 році та комісія з 25 членів щодо доступу до медичної інформації в Ірландії, також у 2021 році
83. Див., напр.: Парламент Брюссельського столичного регіону в Бельгії, який вніс поправки до своїх парламентських процедур у грудні 2019 року, дозволяє формувати «дорадчі комітети» із членів регіонального парламенту та випадково обраних громадян. Це сталося внаслідок аналогічних спроб міської ради Мадриду та парламенту німецькомовної общини Бельгії створити постійні інститути громадянської участі. Для отримання додаткової інформації див. Min Reuchamps, [Експеримент Бельгії щодо постійних форм дорадчої демократії](#), вебсайт International IDEA constitutionnet, 17 січня 2020 року.

- підтримці об'єднань, які мають на меті підвищення здатності соціально незахищених, маргіналізованих або недостатньо представлених груп людей до ефективної участі в процесах ухвалення державних рішень;
 - ухваленні й упровадженні відповідних міжнародних рекомендацій щодо доступності вебконтенту для людей з інвалідністю⁸⁴.
81. При впровадженні цих механізмів необхідно уникати цифрової нерівності (тобто виключення певних людей, які можуть не мати доступу або можливості використовувати інтернет і нові технології). Щодо представників молоді – важливо забезпечити їм належні інструменти для ефективної участі, такі як інформування та просвіта щодо їх політичних та громадянських прав, а також про можливість розширення прав і доступу до їх реалізації. Це передбачає, що органи державної влади надаватимуть молоді необхідну підтримку і матимуть можливість конструктивно взаємодіяти з нею.⁸⁵
82. Держави повинні гарантувати, що вони не будуть неправомірно втручатись у процеси дорадчої демократії, а учасники цих процесів будуть ознайомлені з відповідними міжнародними стандартами у сфері прав людини, які потім враховуватимуть в обговореннях.
83. У деяких країнах конституції та інші законодавчі акти передбачають так звані «громадянські ініціативи», які дають можливість громадянам ініціювати законодавчі процедури, якщо певний законопроект отримує підтримку визначеної кількості осіб із правом голосу. Враховуючи кількість підписів, необхідних у таких випадках, і потребу значних ресурсів, організаційних зусиль та адвокаційних навичок, «громадянські ініціативи» на практиці реалізують досить рідко. Проте коли «громадянські ініціативи» все ж відбуваються, вони стають важливим інструментом для громадян у використанні їхнього права на безпосередню участь у державних справах. В ідеалі конституції держав та відповідне законодавство мають встановлювати реалістичні порогові значення для громадян, які не будуть надто високими або ж недосяжними. Організатори громадянських ініціатив тоді беруть таку ж участь у парламентських процедурах, як і автори законопроектів від уряду, принаймні на рівні комітетів.

84 Див. Ініціатива W3C із поліпшення вебдоступу (WAI).

85 Див. Переглянута Європейська хартія про участь молоді в місцевому та регіональному житті, Конгрес місцевих і регіональних органів влади Ради Європи, 21 травня 2003 року, преамбула.

ПРИКЛАД КРАЇНИ 5

Громадянські законодавчі ініціативи в Киргизькій Республіці, Республіці Північна Македонія та Естонії

КОНСТИТУЦІЯ КИРГИЗЬКОЇ РЕСПУБЛІКИ⁸⁶

Стаття 85 (1) передбачає, що право законодавчої ініціативи належить 10 000 виборців (народна ініціатива).

КОНСТИТУЦІЯ РЕСПУБЛІКИ ПІВНІЧНА МАКЕДОНИЯ⁸⁷

Стаття 71 передбачає, що право пропонувати ухвалення закону надано кожному представнику зборів, уряду Республіки та групі, що складається не менш ніж із 10 000 виборців.

ПОРТАЛ ГРОМАДЯНСЬКИХ ІНІЦІАТИВ В ЕСТОНІЇ

Портал громадянських ініціатив дає змогу громадянам подавати пропозиції щодо нового законодавства чи внесення змін до нього, проводити обговорення, складати та надсилати підписані цифровим підписом колективні звернення – щонайменше 1 000 підписів громадян Естонії віком від 16 років – до парламенту Естонії (Рійгікогу) та органів місцевого самоврядування (не менш ніж 1 % від усього зареєстрованого населення).

84. Іншими прикладами дорадчих форм є публічні онлайн-дебати⁸⁸ або інтернет-платформи на місцевому чи центральному рівнях, які дають громадянам змогу збиратися для розширення бачення місцевого самоврядування або для отримання відповіді на певне запитання.⁸⁹ Крім того, такі інструменти, як дорадчі опитування

86 Конституція Киргизької Республіки (2021 рік).

87 Конституція Північної Македонії (із поправками 1991 року).

88 Див. приклад у Франції, де у 2020 році було організовано публічні дебати щодо сільського господарства: див. Підсумковий звіт публічних дебатів за 2021 рік на вебсайті Національної комісії з публічних дебатів, 8 січня 2021 року.

89 Див., напр., Проект G1000, який відбувався в Бельгії у 2011-2012 роках і складався з трьох етапів. На першому етапі широке онлайн-опитування дало окремим особам змогу порушити різні теми, які їх цікавили, а потім їх було звужено до трьох основних тем: соціальне забезпечення, добробут під час економічної кризи та імміграція. Потім ці теми обговорювалися під час громадянського саміту (другий етап) за участі 1 000 громадян, а на третьому етапі громадська комісія з 32-х (вибраних випадковим способом) осіб розробила пропозиції щодо реформи. Після цього подібний Проект G1000 було організовано в Нідерландах у 2014 та 2016 роках, щоб розробити порядок денний для нещодавно обраної муніципальної ради Амерсфорта, який розпочався з громадянського саміту, де відбувся відкритий діалог із заслуговуванням ідей. Після саміту відбувся форум громадян з метою розроблення більш конкретних пропозицій, а також громадянські збори, які обговорювали ці пропозиції та ухвалювали рішення. Серед учасників були 49 роботодавців, 51 політик, 43 державні службовці, 51 художник і 94 службовці, які надавали підтримку групам. Аналогічний проект із розроблення стратегії для Мадриду було запущено у 2019 році: див.: Participedia Case Madrid G1000.

чи анкети,⁹⁰ можуть визначити думку громадян щодо конкретних питань перед їх законодавчим урегулюванням.

Вставка 8. Способи, за допомогою яких громадськість може сприяти демократичному законотворчому процесу та прийняттю більш якісних законів

- Моніторинг запланованих чи поточних законодавчих проєктів, а також участь у консультативних процесах.
- Сприяння, підтримка та участь у дорадчих моделях громадської взаємодії.
- Підвищення поінформованості про недоліки або невідповідності в законодавстві та його застосуванні, зокрема, щодо ситуацій, коли певні групи відчувають особливий тиск або незіставний вплив; пошук можливості для розроблення доступних адміністративних або законодавчих рішень.

7. Роль експертів

85. Навіть за наявності досвіду в авторів законопроєктів, які працюють у виконавчій владі можуть залишатися прогалини у сферах, де потрібні додаткові зовнішні технічні експертні знання. Враховуючи складність сучасного законодавства, додаткова технічна інформація чи досвід, які можуть бути надані зовнішніми експертами, також можуть сприяти інформуванню політиків про різні варіанти політики.⁹¹ Аналогічно, процеси перевірки в уряді можуть потребувати юридичної/правозахисної експертизи, включно з гендерною, екологічною, науковою, економічною, академічною чи іншими формами експертизи, щоб переконатися, що законопроєкт відповідає визначеним політичним цілям.

90 Дорадче опитування, розроблене Стенфордським університетом США, є засобом проведення опитувань серед поінформованого населення. Цей процес включає декілька етапів: спочатку опитується випадкова репрезентативна вибірка людей щодо конкретного питання. Після цього учасники обговорюють проблеми під час події та отримують (пропорційні) інформаційні матеріали, які також публікуються. Учасники вступають у діалог із конкурентними експертами та політичними лідерами на основі питань, які вони розробляють під час дискусій у невеликих групах під керівництвом підготовлених модераторів. Частини дорадчих заходів часто транслюються на телебаченні – як у прямому ефірі, так і у вигляді записаних і відредагованих відеоматеріалів, а також через соціальні мережі та інші засоби масової інформації. Після обговорення тим самим людям знову ставлять первинні запитання. Отримані зміни в думках становлять висновки, які громадськість зробила б, якби люди мали можливість стати більш поінформованими і зацікавленими у вирішенні проблем. Цю форму дорадчого опитування було впроваджено в США, але вона також знайшла своє застосування в багатьох інших країнах світу. Наприклад, Ісландія та Монголія використовували дорадче опитування перед внесенням змін до конституцій у 2019 та 2017 роках відповідно. Для подальшої інформації див.: [Що таке дорадче опитування?](#), вебсайт Stanford Deliberative Democracy Lab.

91 Збірник висновків та звітів Венеційської комісії про законотворчі процедури та якість закону, Європейська комісія за демократію через право (Венеційська комісія), 29 березня 2021 року, с. 18.

ПРИКЛАД КРАЇНИ 6

Положення про методологію управління державною політикою, аналіз впливу державної політики та нормативних актів, а також зміст окремих державних програмних документів⁹²

Проведення консультацій в органах державного управління

Стаття 42.1

(1) При формулюванні державної політики та/або розробленні нормативного акту, залежно від характеру, масштабу та потенційних наслідків, ініціатор повинен залучати до процесу консультацій представників відповідних організацій громадянського суспільства, професійних асоціацій і науково-дослідних установ, а також представників державної адміністрації включно з відповідними органами управління.

86. Експертизу можуть провести окремі особи або незалежні групи чи спеціальні комісії, що фінансуються державними фондами, науковими колами або через регулярну участь у громадському житті (у рамках конференцій, зборів і слухань) будь-якої приватної організації, такої як підприємство, асоціація чи профспілка.⁹³ Розробники політики та законодавці мають забезпечити однаковий доступ до процесу ухвалення рішень для експертів із різних галузей, особливо у випадку коли вони представляють різні сфери / групи інтересів та намагаються впливати на законодавчий процес (див. **підрозділ III.8** щодо ролі груп особливих інтересів, що здійснюють лобіювання). Ефективність експертизи визначається якістю прийнятого законодавства, зокрема, його відповідністю правам людини та верховенству права.⁹⁴
87. Додаткова експертиза має особливе значення в контексті законотворення на основі досліджень, оскільки допомагає законодавцям оцінювати потенційний вплив законопроектів у процесі їх розроблення. Після ухвалення законів експертні висновки також можуть сприяти глибокому аналізу фактичного впливу ухваленого законодавства і допомагати законодавцям та особам, які ухвалюють рішення, проводити оцінку того, чи вдалося закону досягти поставлених цілей.

92 Положення про методологію управління державною політикою, аналіз впливу державної політики та нормативних актів, а також зміст документів окремої державної політики, уряд Сербії станом на 2018 рік.

93 Венеційська комісія, Збірник висновків і звітів Венеційської комісії про законотворчі процедури та якість закону, с. 18.

94 Валентина Лук'янець-Шахова та ін. Лінгвістичний та експертний супровід законотворення: європейські й українські приклади, *Revista Entrelínguas, Araraquara*, том 7, н. 00, e021113, 2021 рік, із посиланням на додаткові джерела.

88. Як до, так і після ухвалення законів публічні консультації на рівні уряду та парламенту мають бути доступними для широкого кола експертів із різних галузей. Державні установи мають створювати і затверджувати списки експертів для проведення консультацій із різних тем, а також розробляти процедури, що забезпечують дотримання принципу різноманітності та об'єктивності щодо вибору експертів, яких запрошують на засідання уряду й парламенту. Такий процес має ґрунтуватися на нейтральних і об'єктивних умовах, гарантуючи представлення різних поглядів на ту чи іншу тему від широкого спектру експертів із різним профілем. Виконавчій владі та парламентам також рекомендується консультиватися з міжнародними експертами або експертними організаціями.
89. Водночас при зверненні за експертною порадою до різних осіб або груп, розробникам політики та законодавцям слід мати на увазі, що у фахівців можуть бути абсолютно різні погляди на окремі питання. Розробникам політики та особам, які ухвалюють рішення, слід знаходити шляхи вирішення таких протиріч, залишаючись вірними цілям проектів політики і законів, а також національним та міжнародним стандартам з прав людини й верховенства права. Також важливо дотримуватися принципів легітимності, репрезентативності, прозорості та підзвітності упродовж усього процесу залучення експертів.

Вставка 9. Способи, за допомогою яких експерти можуть сприяти демократичному законотворчому процесу та прийняттю більш якісних законів

- Моніторинг запланованих чи поточних законопроектів, а також участь у консультаціях, що належать до їх сфери експертизи.
- Проведення, де це можливо, поглибленого аналізу проектів політики або законів та висловлення зауважень щодо можливих неточностей у даних або аналізі, на яких вони ґрунтуються, невідповідності або порушення законів чи міжнародних стандартів, а також потенційних проблем, пов'язаних із їх реалізацією.
- Слідкувати за тим, щоб будь-який аналіз, який надається авторам законів, особам, які ухвалюють рішення, та/або громадськості, був чітким і зрозумілим для неспеціалістів, щоб проблеми, пов'язані з проектом політики чи закону, були зрозумілі зацікавленим сторонам.

8. Роль груп особливих інтересів, які здійснюють лобіювання

90. Групи з особливими інтересами, неформальні чи формальні, можуть прагнути впливати на законодавчий процес, зокрема, організовано, через професійних лобістів. Лобіювання – це процес просування конкретних інтересів через взаємодію з державними службовцями за допомогою систематичних і організованих заходів спрямованого впливу на ухвалення публічних рішень.⁹⁵ Це правомірний спосіб політичної участі, важливий для стимулювання плюралізму, і, у підсумку, інструмент, що сприяє більш ефективному ухваленню рішень у суспільній сфері.⁹⁶ У такий спосіб участь приватних суб'єктів у процесі розроблення політики у сфері їхніх інтересів має важливе значення, оскільки дає змогу окремим особам чи групам, які за інших обставин не мали б змоги брати участь у політичному процесі, відіграти свою роль у ньому⁹⁷. Соціальні партнери, які представляють профспілки та бізнес-групи, також можуть брати участь в обговореннях законодавства до його розгляду парламентом.
91. Лобістська діяльність може бути врегульована в інтересах прозорості та підзвітності як важлива складова належного державного управління, яку застосовують у сфері державного сектору для запобігання неправомірному впливу фінансово чи політично впливових груп на державну політику.⁹⁸ Проте регулювання лобістської діяльності не повинно бути невиправдано обтяжливим і має бути спрямоване на те, щоб збалансувати необхідність прозорості з гарантіями прав окремих осіб та об'єднань,⁹⁹ включно з правами на свободу вираження поглядів, правом на свободу об'єднань та правом брати участь у державних справах. Громадяни та об'єднання мають право висловлювати свою думку і звертатися з петиціями до державних посадових осіб, органів та установ індивідуально чи колективно, а також брати участь в управлінні державними справами, проводячи кампанії за політичні, законодавчі чи конституційні

95 Рекомендація Комітету міністрів державам-членам щодо правового регулювання лобістської діяльності в контексті ухвалення публічних рішень, Комітет міністрів Ради Європи, 22 березня 2017 року

96 Терміновий висновок щодо проєкту правил Італії, що регулюють діяльність із представництва інтересів, БДПЛ / ОБСЄ, 21 вересня 2021 року, п. 7.

97 Венеційська комісія, Збірник висновків і звітів Венеційської комісії про законотворчі процедури та якість закону, п. 43.

98 БДПЛ, Терміновий висновок щодо проєкту правил Італії, що регулюють діяльність із представництва інтересів, п. 10.

99 БДПЛ та Венеційська комісія в Керівних принципах щодо свободи об'єднань визначають «Об'єднання» як «організований, незалежний, некомерційний орган, заснований на добровільному об'єднанні людей із загальними інтересами, діяльністю чи цілями. Об'єднання не обов'язково повинно мати правосуб'єктність, але йому потрібна певна інституційна форма чи структура».

зміни.¹⁰⁰ Хоча деякі організації громадянського суспільства можуть бути залученими до лобювання, не всі контакти між громадянським суспільством і політичними діями або установами, а також не всі форми захисту інтересів організаціями громадянського суспільства можна вважати лобюванням.¹⁰¹ Так, при розробленні або перегляді нормативно-правових актів з питань лобювання важливо чітко й однозначно визначити саме поняття лобювання та тих, кого слід вважати лобістами, залучаючи при цьому всіх ключових учасників, зокрема, посадових осіб, організацій, що надають консультаційні послуги в сфері лобювання, організацій громадянського суспільства та незалежних експертів («наглядачів») до розробки та впровадження правил і стандартів.¹⁰²

92. Суворі вимоги щодо прозорості та добросовісності сприяють підзвітності та інклюзивності у процесі ухвалення рішень, в тому числі в сфері законотворення.¹⁰³ До того ж, державним посадовим особам необхідно забезпечити всім зацікавленим сторонам, особливо приватному сектору та громадськості загалом, справедливий і рівноправний доступ до участі в розробленні державної політики.¹⁰⁴ Такий підхід допомагає збалансувати явно виражені особисті інтереси та є вирішальним у забезпеченні добросовісності рішень і процесів, які призводять до їх ухвалення. Тому низка держав створила обов'язкові або добровільні реєстри чи списки лобістів, щоб забезпечити прозорість та гарантувати справедливий і рівноправний доступ, тоді як інші держави впровадили законодавство, що регулює лобістську діяльність.¹⁰⁵

100 Див., напр., Комітет міністрів Ради Європи, Рекомендація Комітету міністрів державам-членам щодо правового регулювання лобістської діяльності в контексті ухвалення публічних рішень».

101 Доповідь про роль позаінституційних суб'єктів у демократичній системі (лобіювання), Венеційська комісія Ради Європи, CDL-AD(2013)011, ухвалена 8-9 березня 2013 року, п. 14.

102 Рекомендація Ради щодо принципів прозорості та добросовісності в лобюванні, ОЕСР, OECD/LEGAL/0379, 18 лютого 2010 року, принцип 4 і п. 17.

103 ОЕСР, Рекомендація Ради щодо принципів прозорості та добросовісності в лобюванні, п. 19.

104 Там само, п. 4.

105 Див., напр.: Закон Франції № 2016-1691 від 9 грудня 2016 року про прозорість, боротьбу з корупцією та модернізацію економічного життя (французькою мовою); Закон Литви про лобістську діяльність № XIII-3170 від 26 червня 2020 року; Закон Латвії про прозорість представництва інтересів, ухвалений 13 жовтня 2022 року.

Вставка 10. Рекомендація Ради ОЕСР щодо принципів прозорості та доброчесності в лобіюванні¹⁰⁶

I. Створення ефективної та справедливої бази для забезпечення відкритості та доступу

1. Держави повинні гарантувати рівні умови для всіх учасників, забезпечивши їм справедливий і однаковий доступ до розроблення та реалізації державної політики.
2. Правила та принципи лобіювання мають враховувати проблеми управління, що виникають у зв'язку з практикою лобіювання, і соціально-політичний та адміністративний контексти.
3. Правила та принципи лобіювання мають узгоджуватись із ширшою політичною та нормативною базою.
4. Державам слід чітко визначати значення термінів «лобіювання» та «лобіст» під час розгляду чи розроблення правил і принципів лобіювання.

II. Посилення прозорості

5. Держави мають забезпечувати достатній рівень прозорості, щоб державні службовці, громадяни та підприємства могли отримувати достатню інформацію про лобістську діяльність.
6. Держави мають надати зацікавленим сторонам, зокрема організаціям громадянського суспільства, підприємствам, засобам масової інформації та широкій громадськості, можливість ретельно контролювати лобістську діяльність.

III. Формування культури доброчесності

7. Країнам слід розвивати культуру доброчесності в державних організаціях та під час ухвалення рішень, встановлюючи чіткі правила й керівні принципи поведінки для державних посадових осіб.
8. Лобісти мають дотримуватися стандартів професіоналізму та прозорості, оскільки вони є спільно відповідальними за розвиток культури прозорості й доброчесності в лобіюванні.

IV. Механізми ефективного впровадження, дотримання вимог та перевірки

9. Держави повинні залучати ключових учасників до реалізації послідовного спектру стратегій і практик для досягнення дотримання вимог.
10. Держави повинні періодично переглядати функціонування своїх правил і керівних принципів щодо лобіювання та вносити необхідні корективи, враховуючи накопичений досвід.

106 Доступно в Правових інструментах ОЕСР.


93. Розробляючи політику чи закони, важливо пам'ятати, що інформація, яку надають секторальні або зацікавлені групи, може бути необ'єктивною. Аргументи не можна розглядати як нейтральну експертизу. Це завдання самого політичного процесу – вирішувати такі конфлікти особливих інтересів.¹⁰⁷

Вставка 11. Способи, за допомогою яких групи особливих інтересів та лобісти можуть сприяти демократичному законотворчому процесу та прийняттю більш якісних законів

- Участь в обговоренні запланованих проєктів політики чи законів, декларування лобістської діяльності як у власних інтересах, так і в інтересах інших сторін, щоб було зрозуміло, який інтерес або лобістську групу вони представляють.
- Активна реєстрація (добровільна чи обов'язкова) у реєстрах лобістів та виконання будь-яких інших запитів або вимог, пов'язаних зі статусом лобіста, для подальшого підвищення прозорості.
- Висловлення, у відповідних випадках, обґрунтованого занепокоєння щодо потенційно нечіткого чи невинуватого обтяжливого законодавства про лобіювання, щоб забезпечити дотримання ключових принципів щодо права на участь у державних справах.
- Постійне прагнення підтримувати професійну доброчесність, надавати правильну й достовірну інформацію та уникати конфлікту інтересів, щоб забезпечити рівні умови для участі громадськості та зберегти її довіру до процесів ухвалення державних рішень.¹⁰⁸

107 Венеційська комісія, Збірник висновків і звітів Венеційської комісії про законотворчі процедури та якість закону, с. 18.

108 Див. також ОЕСР, Рекомендація Ради щодо принципів прозорості та доброчесності в лобіюванні, п. п. 15 та 16.

The background is a solid red color. On the left side, there is a series of concentric, curved lines that resemble a stylized spiral or a series of overlapping arcs. These lines are in a lighter shade of red. Interspersed among these lines are various geometric shapes: solid circles, hollow circles, and solid squares. Some of these shapes are positioned as if they are part of a flow or a process, with arrows pointing in different directions. The overall composition is dynamic and modern.

**ЧАСТИНА IV. ОСНОВНІ ЕЛЕМЕНТИ
ЗАКОНОТВОРЧОГО ПРОЦЕСУ**

ЧАСТИНА IV. ОСНОВНІ ЕЛЕМЕНТИ ЗАКОНОТВОРЧОГО ПРОЦЕСУ

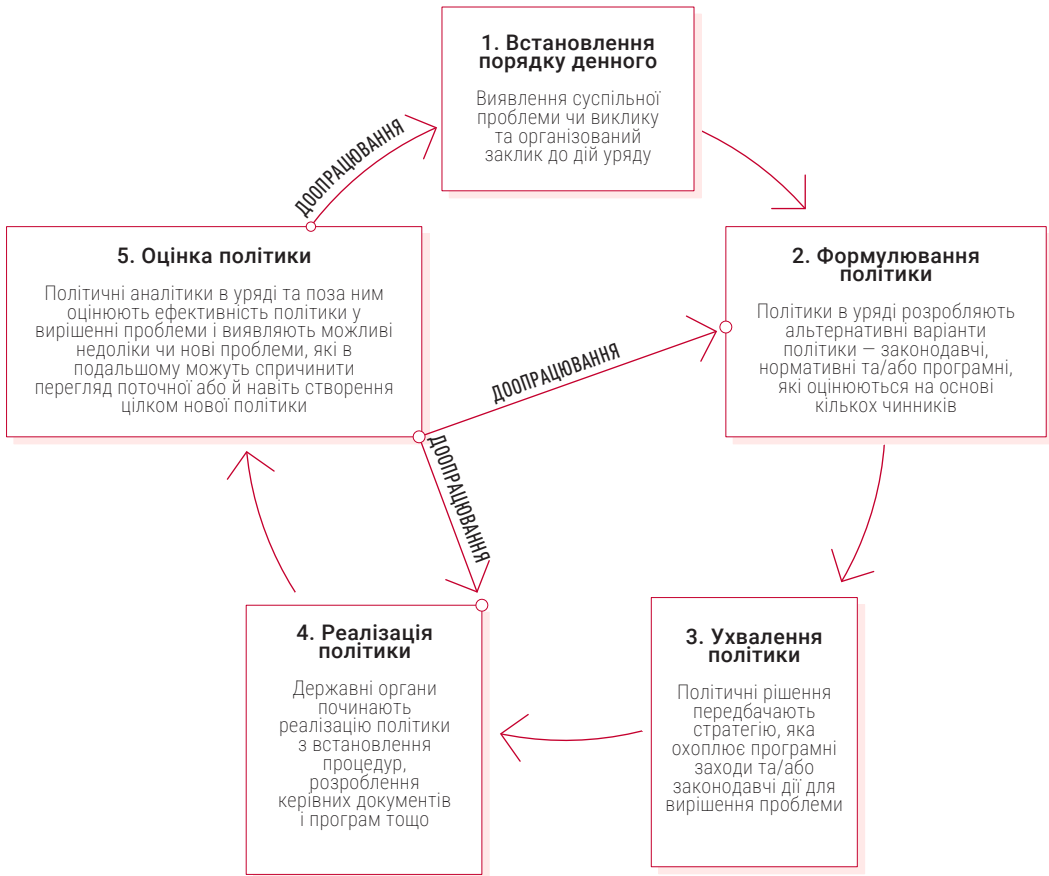
94. Якість законів багато в чому залежить від процесу їх ухвалення. Досвід країн регіону ОБСЄ продемонстрував важливість науково обґрунтованого, відкритого та прозорого, інклюзивного, представницького і колективного процесу для створення ефективних законів належної якості, які виконуються
95. У цьому розділі докладно розглянуто Керівні Принципи і надано детальні, конкретні та практичні рекомендації щодо того, як їх можна дотримуватися на ключових етапах законодавчого циклу. В ньому пояснюється, чому ці елементи законодавчого циклу є необхідними і як їх сформувати таким чином, щоб вони сприяли вдосконаленню законодавства і забезпечували вирішення в законах тих питань, які вони покликані вирішувати.
96. Деякі із цих ключових елементів законодавчого циклу необхідно враховувати або вони можуть бути актуальними на різних етапах законотворчого процесу чи й навіть протягом усього законодавчого циклу, наприклад, оцінки впливу, публічні консультації та врахування гендерних аспектів та фактору різноманіття.

1. Формування політики

97. Для держав формування політики означає визначення ключових стратегій та створення необхідних заходів для їх втілення (процес формування політики). Виконавча влада, яка охоплює уряд та інші органи державного управління, зазвичай відповідальна за планування, розроблення та реалізацію політики. Для підвищення прозорості такої політичної діяльності загалом важливо, щоб представники уряду регулярно публікували дані. Це також сприяє підвищенню довіри до процесу ухвалення державних рішень, оскільки показує, що відповідні міністри або інші автори політичних чи законодавчих ініціатив обґрунтовують свої політичні рішення актуальною і надійною інформацією в конкретній сфері політики.

98. Як і законодавчий процес, формування політики є циклічним процесом. Цей цикл починається з етапу визначення порядку денного, що охоплює визнання та формулювання суспільно важливої проблеми й організований заклик до дій уряду. У відповідь на політичні виклики уряд розробляє альтернативні варіанти політики на основі кількох чинників. Цей процес може призвести до формулювання, ухвалення та реалізації стратегії, яка охоплює програмні та/або законодавчі заходи для вирішення визначеної проблеми. Після початку впровадження політики під час аналізу її ефективності може бути виявлено недоліки або нові проблеми, які в подальшому можуть спричинити перегляд поточної або навіть створення цілком нової політики.

Схема 3. Процес формування політики



99. Розроблення політики охоплює ширший спектр дій, ніж законотворення, і закони – це лише один із інструментів, які політики можуть використовувати для досягнення бажаних цілей. У процесі розроблення політики аналізуються всі можливі альтернативні рішення, зокрема ненормативні, задля оцінки їх придатності й ефективності. Якісне формування політики означає, що законодавство розробляється та ухвалюється лише тоді, коли це справді необхідно. У багатьох державах етап розроблення політики часто ігнорується або проводиться поверхнево, чому можуть перешкоджати занадто короткі часові рамки та недостатнє планування, що, зі свого боку, впливає на якість результату законотворчого процесу, якщо ухвалюються законодавчі рішення.
100. Існує декілька передових практик, які можуть сприяти досягненню цілей на етапі формування політики. Серед них – такі:
101. **Належне планування політики.** Уряд і парламент мають гарантувати належне завчасне планування політичних та законодавчих ініціатив, щоб підтримувати робоче навантаження на уряд і парламент на прийнятному рівні. Для уряду вкрай важливо мати в розпорядженні власні політичні / законодавчі плани і завчасно інформувати парламент про політичні заходи та законодавчі пропозиції, які будуть представлені впродовж наступних місяців і років. Важливо також, щоб процес планування було узгоджено з бюджетним циклом держави і щоб він відображав відповідні бюджетні призначення та видатки. Це сприятиме відповідності запланованої політики або законодавчих ініціатив річному бюджету. Необхідно виділити достатньо часу для кожного етапу політичного та законодавчого циклів різних законодавчих проєктів того чи іншого міністерства або урядової структури,¹⁰⁹ враховуючи тривалість і складність передбачуваної реформи або потребу в широкомасштабних змінах, що можуть суттєво вплинути на значні частини населення.¹¹⁰ Це також передбачає виділення достатнього часу для початкового обговорення політики, процедур перевірки, оцінки впливу та публічних консультацій.¹¹¹

109 БДІПЛ, *Оцінка розроблення законів та управління нормативними актами в Північній Македонії*, с. 31

110 БДІПЛ, *Оцінка законодавчого процесу в Киргизькій Республіці*, п. 13 та п. п. 35-39.

111 БДІПЛ, *Оцінка законодавчого процесу в Республіці Вірменія*, п. 39.

102. **Будь-яка державна дія, включно з розробленням законів, має починатися з відкритого етапу формування політики.** Під час цього етапу різні варіанти вирішення конкретної проблеми, в тому числі не пов'язані з регулюванням, оцінюються, обговорюються та порівнюються в урядових кабінетах, міністерствах чи інших державних установах. Ідеальною ситуацією на цьому етапі є відкриті дискусії, спрямовані на пошук рішення проблеми, а не розроблення конкретного законопроекту. Серед інших чинників варто враховувати витрати та користь, політичну життєздатність, адміністративну простоту і юридичну здійсненність, оскільки ці критерії визначають, який варіант обрати і чи потрібно розробляти законодавство для вирішення такої проблеми. Цей передзаконодавчий етап усе частіше розглядають як окремий і самостійний етап, що заслуговує на особливу увагу.¹¹² Можна поетапно надсилати відповідну документацію зацікавленим сторонам та поступово публікувати її, розпочинаючи з огляду різних альтернатив і продовжуючи пропозиціями уряду й політичними заявами.¹¹³ Підготовка політичних документів, таких як концептуальні записки або інші політичні документи, завжди повинна передувати розробленню законодавства та має бути затверджена урядом.¹¹⁴
103. **Якісний та заснований на фактичних даних процес розроблення політики покращує зміст і послідовність законів.** Передовий досвід деяких держав-учасниць ОБСЄ демонструє, що поглиблений процес формування політики на основі фактичних даних і розлогих досліджень сприяє більшій послідовності та якості у процесі розроблення й обговорення решти законопроектів, так само як і виділення достатнього часу для розроблення фактично обґрунтованих політичних рішень. Також це сприяє управлінню та збалансуванню різних поглядів груп інтересів і зацікавлених сторін. Розроблення політики на основі фактичних даних також економить час, оскільки отримані знання та переконаність у фактичній потребі в законі чи поправці будуть корисними під час консультацій

112 Див. Попередня оцінка законодавчого процесу в Республіці Узбекистан, ОБСЄ / БДІПЛ, 11 грудня 2019 року, п. 58. Див. також БДІПЛ, Оцінка розроблення законів та управління нормативними актами в Північній Македонії, с. 30.

113 У Великій Британії, наприклад, уряд може публікувати так звані «білі книги» (політичні документи, які містять пропозиції щодо майбутнього законодавства), у яких уже може бути включено версію проекту закону. Він також може публікувати «зелені книги» – консультаційні документи, які дозволяють людям як усередині, так і за межами парламенту залишати відгуки про політичні чи законодавчі пропозиції; див.: Глосарій парламенту Великої Британії. ЄС розробив подібну практику; див.: Глосарій Європейського Союзу.

114 Див., напр., Функціонування центрів урядування на Західних Балканах, SIGMA, документ № 53, 27 лютого 2017 року, с. 21, у якому йдеться про систему концептуальних документів, яка зазвичай передє розробленню законодавчих актів, а також оцінює необхідність проведення оцінювання впливу.

і допоможуть у процесі оцінювання. Зазвичай рекомендовано проводити ОРВ на початкових етапах процесу формування політики.¹¹⁵

104. **Розроблення політики на основі фактичних даних є найбільш ефективним, якщо його розпочати на ранньому етапі та проводити у прозорому, консультативному й інклюзивному режимі.** Це означає: аналіз доказів успішної роботи в минулому як у власній країні, так і за кордоном; оцінку впливу й ефективності поточної урядової політики та законів; використання цих даних для вдосконалення наявних проєктів через вилучення неефективних елементів і стимулювання інновацій та тестування нових підходів.¹¹⁶ Політика також повинна бути предметом інтенсивних консультацій із широким колом ключових зацікавлених сторін та осіб, які ухваляють рішення, щоб перевірити її доцільність на ранньому етапі,¹¹⁷ беручи до уваги бюджетні, економічні, екологічні та політичні аспекти, права людини, гендерні аспекти та фактор різноманіття. Загалом залучення громадськості на початкових етапах політичного циклу може допомогти оцінити ймовірність прийняття пропозиції суспільством, а отже, і її успішність, особливо, якщо ініціатива є новаторською або суперечливою. Процес залучення може передбачати проведення зборів громадян з учасниками, визначеними шляхом жеребкування, які разом із незалежними експертами можуть продукувати рекомендації щодо конкретних політичних аспектів. У контексті охорони довкілля, наприклад, Конвенція ЄЕК ООН (зазвичай відома як Орхуська конвенція) про доступ до інформації, участь громадськості в процесі ухвалення рішень і доступ до правосуддя в питаннях, пов'язаних із навколишнім середовищем, вимагає від держав-учасниць забезпечити ранню участь громадськості на різних етапах ухвалення екологічних рішень, зокрема, щодо формування політики та використання юридично обов'язкових нормативних інструментів загального застосування.¹¹⁸ Держслужбовцям необхідно постійно навчатися, аби проводити подібні консультації з громадськістю на початкових етапах. Громадянське суспільство може відігравати важливу роль у проведенні науково

115 ОЕСР, Рекомендація Ради з питань регуляторної політики та управління (2012 рік), рекомендація І. 4. Див. також БДПЛ, Оцінка законодавчого процесу в Республіці Вірменія, п. 47.

116 Див., напр., Спільне розроблення політики на основі фактичних даних: принципи розроблення політики на основі фактичних даних, Urban Institute США, 2016 рік, с. 3. Див. також Розбудова потенціалу для розроблення політики на основі фактичних даних: уроки з досвіду країн, ОЕСР, 2020 рік; а також Підтримка та зв'язок розроблення політики в державах-учасниках із науковими дослідженнями, Європейська комісія, Робочий документ співробітників Комісії, останнє оновлення – 28 жовтня 2022 року.

117 Див. БДПЛ, Оцінка законодавчого процесу в Республіці Вірменія, п. 14.

118 Див. ЄЕК ООН (Орхуська конвенція), статті 6-8.

обґрунтованих досліджень на етапах планування та розроблення політики, а також на більш пізніх етапах після ухвалення законів для надання зворотного зв'язку щодо виконання цих законів. Для підвищення користі від такої співпраці організаціям громадянського суспільства важливо надавати достатню інформацію та довідкові відомості про політичні й законодавчі проекти,¹¹⁹ а також активно заохочувати їх робити свій внесок.

105. **Якісний і заснований на широкій участі процес розроблення політики повинен також враховувати рівнозначні проблеми, такі як права людини, гендерні аспекти та питання різноманіття, упродовж усього циклу розроблення політики.** Розгляд різних питань має бути важливим елементом процесу збору даних / доказів та подальшого оцінювання проблеми, а також розроблення відповідних варіантів політики. Отримання інформації щодо відповідних питань, зокрема потреб чоловіків і жінок, а також різних груп суспільства можливе за умови реалізації відкритого, інклюзивного, прозорого та доступного процесу формування політики. Цілеспрямована робота з різноманітними групами населення з врахуванням гендерних аспектів та фактору різноманіття і забезпечення їх участі в різних формах публічних консультацій або обговорень сприяють врахуванню різних думок і точок зору на ранніх етапах процесу розробки, допомагаючи уникнути односторонніх упереджень або помилок (див. також **підрозділи IV.4** щодо оцінок впливу, **IV.5** щодо консультацій та **IV.8** щодо гендерних аспектів та фактору різноманіття).
106. **Усім учасникам має бути гарантовано доступ до інформації протягом усього процесу розроблення політики та законодавчого процесу.** Всю відповідну документацію та докази необхідно публікувати, щоб громадськість мала можливість зрозуміти причини, які лежать в основі конкретних політичних і законодавчих рішень. Особливо в ситуаціях, коли ухвалення певного законодавчого рішення може призвести до додаткових витрат державних фінансових та інших ресурсів, громадськість має право знати, на яких підставах ґрунтувалося це рішення (див. також **підрозділ IV.7**).

119 У цьому контексті див. ключові інструменти та документи Ради Європи, що встановлюють право на доступ до документів, якими володіють державні органи, напр., Конвенція про доступ до офіційних документів, яка набула чинності 1 грудня 2020 року, та Рекомендація Комітету міністрів Res (2002) 2 щодо доступу до офіційних документів. Див. також ЄСПЛ, *Magyar Helsinki Bizottság проти Угорщини* (ВП).

107. **Сучасні технології полегшують спілкування, обмін інформацією та підвищують рівень прозорості.** Нові технології можуть допомогти підвищити цілеспрямованість і корисність початкових політичних консультацій та оцінок, наприклад, через застосування краудсорсингу для визначення ключових аспектів політики. Використання нових засобів комунікації з громадськістю відкриває нові можливості, але воно також пов'язане з певними проблемами, зокрема, щодо прозорості та обміну інформацією. Крім того, важливо враховувати труднощі, пов'язані зі збором, порівнянням та синтезом зібраної інформації.¹²⁰ Водночас використання таких засобів для проведення консультацій не повинно оминати певних осіб чи групи. Скажімо, використовуючи онлайн-інструменти, політики та законодавці повинні дотримуватися вимог щодо доступності веб-контенту для людей із інвалідністю.¹²¹ До того ж, слід завжди пам'ятати, що ці технології не можуть бути єдиним засобом охоплення певних груп чи широкої громадськості, беручи до уваги, що не всі люди мають однаковий рівень технологічної підготовки або доступ до інтернету. Отже, політикам слід прагнути урізноманітнювати структури, методи, механізми, інструменти та типи участі громадян. Це передбачає цілеспрямовану роботу з громадськістю серед певних груп, особливо тих, на кого впливатиме запланована політика. Засоби громадської участі мають бути зручними для користувача і повинні враховувати нові технології, але не обмежуватися лише використанням онлайн-інструментів для запобігання ризику цифрової нерівності. Друковані ЗМІ, радіо та телебачення можуть відігравати важливу роль у забезпеченні цього.

120 Див. Вплив пропозицій альтернативної політики краудсорсингу на МСП (малі та середні підприємства): приклад Словенії. Обсерваторія ОЕСР з інновацій у державному секторі, 9 січня 2018 року.

121 Див. Ініціатива W3C із поліпшення вебдоступу (WAI).

ПРИКЛАД КРАЇНИ 7

Естонія – Ухвалення рішень на основі даних

Естонія працює над методами найбільш ефективної інтеграції даних у процес розроблення політики. У рамках проєкту, що фінансується DG Reform Technical Support Instrument, реалізується Урядовий процес ухвалення рішень на основі даних (DDDM). У Канцелярії уряду Естонії розробляють дуже амбіційне технічне рішення, яке сприяє урядовому ухваленню рішень на основі даних, забезпечуючи повністю автоматизовані аналітичні огляди різних питань і пропозицій рішень для обговорення на щотижневих засіданнях Кабінету Міністрів. В результаті реалізації цього проєкту буде замінений і модернізований теперішній підхід до формування Урядового меморандуму. Мета полягає в досягненні повністю автоматизованого та керованого даними комплексного процесу ухвалення рішень, у якому урядовий меморандум генерується за допомогою розумних технологій.

108. Крім того, у випадках, коли громадськість бере участь у такий безпосередній спосіб, особливо важливою є наявність ефективного механізму зворотного зв'язку, який дозволяє учасникам отримати певну відповідь, навіть якщо великі обсяги звернень не дають можливості відповісти кожному індивідуально. Зазвичай держслужбовці мають пройти належну та послідовну підготовку з використання цифрових інструментів з мінімальними витратами часу та максимальною ефективністю.

2. Законодавче планування

109. Одним із дуже важливих елементів ефективного законотворення є належне перспективне законодавче планування. Замість поспішних реакцій на конкретні проблеми, що можуть призводити до непотрібного пришвидшення законодавчого процесу та нерівномірних результатів з погляду якості законодавства, довгострокове планування ключових законодавчих ініціатив сприяє вдосконаленню якості та стабільності законодавства.
110. У державах зазвичай існують законодавчі плани, які розробляють і публікують як уряд, так і парламент. Ці плани, якщо вони відповідно підготовлені та реалізовані, сприяють належній організації та розподіленню законопроектів або скасуванню чинного законодавства. Загалом, вони дають змогу урядам, парламентам та іншим органам і зацікавленим сторонам, які беруть участь у законотворчому процесі, дивитися вперед й належним чином координувати та організовувати своє робоче навантаження.

ПРИКЛАД КРАЇНИ 8

Боснія та Герцеговина – Огляд процесу законодавчого планування

Парламенти на державному рівні (Парламентська асамблея Боснії та Герцеговини), а також на рівні суб'єктів федерації (Парламент Федерації Боснії та Герцеговини і Національні збори Республіки Сербської) організують свою роботу на основі робочого плану. Його узгодженість із законодавчими планами та програмами уряду залежить від якості співпраці та координації між різними органами, а також якості планування політики уряду. Парламенти також розробляють порядок денний, що визначає послідовність обговорення пропозицій.

Державні установи пропонують законодавчі плани на основі попередніх ОРВ як невід'ємну частину своїх річних робочих програм для себе та для Ради міністрів. Державні інституції мають проводити попередні консультації під час розроблення законодавчого плану.¹²²

122 Див. Оцінка законодавчого процесу в Боснії та Герцеговині, ОБСЄ / БДПЛ, 7 лютого 2023 року, п.п. 214-219 43-44.

111. Проблеми виникають у випадках ухвалення непередбачених і термінових законів, не включених до щорічних законодавчих планів. Потенційно ці закони можуть перевантажувати роботу як уряду, так і парламенту, що призводить до поспішної підготовки, консультацій та обговорень і, як наслідок, до недостатньо послідовного чи невідповідного законодавства. Нові технології уможливають регулярне оновлення законодавчих планів, які можна поширювати, щойно вони готові. Так, технології можуть покращити деякі аспекти цих процесів, проте вони не замінять потреби в належному плануванні законодавства та регулярному обміні відповідною інформацією.¹²³
112. Існує кілька передових практик, які можуть сприяти досягненню цілей законодавчого планування. Серед них – такі:
113. **Уряди мають регулярно публікувати свої законодавчі та робочі плани.** Зазвичай уряди узгоджують свої законодавчі та робочі плани щорічно та/або на початку свого строку повноважень. Після погодження ці плани найчастіше публікують і активно поширюють серед інших державних установ (це, зокрема, парламент, національна інституція з прав людини, організації громадянського суспільства та інші зацікавлені сторони).¹²⁴ Згідно з принципом прозорості оновлені законодавчі та робочі плани також слід регулярно публікувати і поширювати за допомогою відкритих, видимих й легкодоступних каналів.
114. **Річні плани роботи парламентів і парламентських комітетів також слід регулярно публікувати та оновлювати.**
115. **Законодавчі плани мають містити досяжні цілі й реалістичні та гнучкі строки для їх виконання.** Це важливо для забезпечення правильної реалізації законодавчих планів та вчасного завершення запланованих проєктів політик і законів. Необхідно виділити достатньо часу для кожного етапу законодавчого циклу різних законопроєктів того чи іншого міністерства чи інших державних установ.¹²⁵ Це також передбачає виділення достатнього часу для початкового обговорення політики, процедур перевірки, оцінки впливу та публічних консультацій.¹²⁶ Законодавчі та робочі плани також мають містити інструкції щодо розробки вторинного законодавства

123 Оцінка законодавчого процесу в Грузії, ОБСЄ / БДПЛ, 30 січня 2015 року, п. 10.

124 Див. БДПЛ, Оцінка розроблення законів і регуляторного управління в Північній Македонії, у редакції 2008 року, с. 32, та БДПЛ, Оцінка законодавчого процесу в Киргизькій Республіці, п. 39.

125 Див. БДПЛ, Оцінка розроблення законів та управління нормативними актами в Північній Македонії, п. 31.

126 Див. БДПЛ, Оцінка законодавчого процесу в Республіці Вірменія, п. 39.

для впровадження основних законів, а також встановлені терміни виконання. В ідеалі вторинне законодавство необхідно готувати одночасно з первинним, щоб забезпечити послідовність і уникнути затримок у впровадженні. Об'ємні чи складні законодавчі акти, а також ті, що передбачають важливі та широкомасштабні реформи, які можуть суттєво вплинути на більшу частину населення, такі як конституційні реформи, вимагають більш гнучкого підходу, оскільки для їх розроблення може знадобитися більше часу.¹²⁷

116. **Законодавчі плани мають відображати основні напрями державної політики, викладені в планах дій уряду чи інших програмних документах.** Має існувати чітка та єдина процедура підготовки й ухвалення законодавчих планів і окремих законодавчих пропозицій, а також порядку їх реалізації, внесення поправок та моніторингу. У законодавчому плані також мають бути визначені ролі та обов'язки різних зацікавлених сторін. Важливо, щоб процес планування було узгоджено з бюджетним циклом держави і щоб він відображав відповідні бюджетні асигнування та видатки. Це допоможе забезпечити відповідність запланованих законодавчих ініціатив річному бюджету і дасть можливість парламенту та його комітетам контролювати розподіл і використання бюджетних призначень під час оцінювання планування й реалізації законів. Упродовж усього процесу планування і там, де це можливо, необхідно забезпечувати достатні фінансові й кадрові ресурси для ефективного управління законотворчою діяльністю.
117. **Плани законопроектної роботи мають враховувати законодавчі рекомендації, що випливають із зобов'язань держави щодо прав людини.** Наприклад, це можуть бути рекомендації, надані державі в рамках Універсального періодичного огляду ООН або договірних органів ООН, а також рекомендації від регіональних органів з прав людини чи інших механізмів моніторингу. Під час законодавчого планування також слід враховувати цикл перегляду прогресу держав міжнародними органами з контролю за виконанням міжнародних договорів (або аналогічними органами). Урядам рекомендовано створювати і підтримувати міжвідомчі робочі групи, які координують виконання міжнародних зобов'язань держави та рекомендацій міжнародних контрольних органів, а також інтегрувати їх у законодавчий процес.

127 Див. БДПЛ, *Оцінка законодавчого процесу в Киргизькій Республіці*, п. 13 та п. п. 35-39.

118. **Практика внесення законопроектів, які не входять до початкового законодавчого плану держави, має бути мінімізована** і може застосовуватися лише в разі потреби. Один із методів досягнення цього полягає в регулярному й належному оцінюванні ефективності чинного законодавства, беручи до уваги практичність (ретроспективна оцінка), щоб виявити потенційні недоліки та невідповідності на початковому етапі. Після виявлення прогалин можна запланувати політичні обговорення в уряді чи парламенті, на основі яких можна оцінити часові рамки потенційних законодавчих процесів і, якщо необхідно, переглянути строки уже запланованої законопроектної роботи. Парламентам слід уникати внесення важливих законодавчих текстів незадовго до періоду свят або в інший час, коли заплановані заходи потребуватимуть невинувато коротких і поспішних обговорень на парламентському рівні. Процес формування політики в уряді, повинен, як мінімум, включати оцінку доцільності тих або інших запланованих ініціатив; зрештою, до законодавчого плану мають бути включені лише ті законопроекти, які уряд вважає доцільними.¹²⁸
119. **Комунікація допомагає забезпечити ефективне та дієве законодавче планування.** Регулярний обмін інформацією між урядовими відомствами та між урядом і парламентом відіграє важливу роль у покращенні організації та плануванні. Крім того, як головний орган формування політики уряд має заздалегідь інформувати парламент про законодавчі пропозиції (із оновленнями), які будуть представлені в найближчі місяці та роки, а також інформувати парламент про хід реалізації законопроектної роботи. Це також надасть парламенту час для підготовки пропозицій шляхом проведення досліджень за відповідними темами та консультацій із експертами й зацікавленими сторонами. Парламент також має відображати основні елементи урядового плану законопроектної роботи в порядку денному власних сесій, так само як і окремі парламентські комітети – у своїх.

128 Там же, п. 39.

120. **Рамкове законодавство, яке стосується законодавчого процесу, потребує регулярної оцінки та перегляду.** Ця практика сприяє тому, щоб закони і процедури, які регулюють різні етапи законодавчого процесу, залишалися корисними й актуальними. Це передбачає встановлення відповідних термінів для різних етапів, визначення обов'язків і критеріїв для проведення досліджень та збору доказів, зокрема на етапах розроблення політики, ОРВ і консультацій, а також використання внутрішніх і зовнішніх засобів інформування та комунікації щодо законодавчої діяльності.
121. **Регулярний моніторинг виконання законодавчих планів є важливим, оскільки допомагає забезпечувати ефективність майбутніх циклів законодавчого планування та вносити своєчасні й обґрунтовані зміни до поточного плану.** У зв'язку із цим розроблення зручного електронного інструменту може сприяти спрощенню моніторингу законопроектів як законодавцями, так і представниками громадянського суспільства чи громадськості на різних етапах законотворчого процесу.

3. Підготовка законодавства

122. Розробка законів передбачає перетворення політики у законодавство, гарантуючи розробку високоякісних законів. При створенні законів необхідно враховувати певні вимоги: розробники законопроектів мають володіти законодавчою технікою та стилем, що використовуються в їхній державі, а також повинні мати розуміння предмету, який має регулювати закон. Крім того, їм потрібно мати належне розуміння аудиторії, на яку орієнтований закон, щоб забезпечити його ясність, однозначність, зрозумілість та доступність. Поєднання цих вимог може бути складним завданням, оскільки фахівці зі складання законів не завжди є експертами в усіх сферах, які потребують регулювання. В ідеалі створення законів має бути скоординованим процесом за участі експертів відповідної галузі та розробників законів.

123. У регіоні ОБСЄ країни ухвалили різні системи розроблення законів. У деяких країнах галузеві міністерства чи інші державні відомства відповідальні за розроблення законопроектів, що належать до сфери їхньої діяльності, тоді як в інших країнах це завдання беруть на себе служби з розроблення законопроектів центральних органів влади (наприклад, у межах урядового кабінету).¹²⁹ Обидва підходи мають свої переваги та недоліки:¹³⁰ в той час як галузеві міністерства не завжди можуть мати кваліфікованих розробників законів у своїй команді, вони мають експертів у певній сфері, що підлягає регулюванню. Водночас спеціалізовані служби хоча й мають необхідні навички розробки законопроектів і можуть виступати надійною гарантією від підготовки неякісних законів, зазвичай не володіють глибокими знаннями із предмету, що регулюється законом. Важливо визнати, що складання законопроектів – це спеціалізована сфера знань, якими володіють не всі люди з юридичною освітою. При підготовці законів в уряді з цією метою можуть створюватися спеціальні робочі групи, до яких залучають не лише співробітників міністерства, а й представників зацікавлених сторін, таких як зовнішні експерти та представники громадянського суспільства (зокрема, ті, що представляють вразливі, маргіналізовані або недостатньо представлені групи), які можуть приймати безпосередню участь в роботі починаючи з самого раннього концептуального етапу.
124. Використання нових технологій і штучного інтелекту (ШІ) для розробки законодавчих актів дозволяє підвищити якість, ефективність та прозорість законотворчої діяльності. Зокрема, сюди належать такі заходи: підвищення чіткості та узгодженості тексту законів; максимальне повторне використання схожих правових концепцій; підтримання розробників законодавства та кінцевих користувачів, включаючи доступність та візуалізацію (правовий дизайн); спрощення використання різних мовних варіантів і керування версіями документів на різних етапах їх розроблення; полегшення процесу консолідації; забезпечення узгодженості метаданих; автоматизація процесів консолідації та семантичної анотації; допомога в реалізації політичних пріоритетів у законодавстві, таких як готовність до використання цифрових технологій і врахування гендерних аспектів;

129 У Великій Британії, наприклад, за розроблення законів відповідає централізований орган (Офіс парламентського радника), що складається з юристів, які спеціалізуються на розробленні законів, також за участі так званих «законопроектних груп» із департаментів міністерств, як зазначено вище в Посібнику Кабінету міністрів щодо ухвалення законодавства, 2022 рік. Подібний редакційний орган існує і в Австралії: Офіс Ради Парламенту.

130 Див. БДПЛ, Оцінка законодавчого процесу в Республіці Вірменія, п. 14.

підвищення рівня прозорості, можливостей пошуку та загальної доступності для широкої аудиторії.¹³¹

125. Водночас нові технології також становлять низку ризиків і викликів, зокрема: нездатність статичних формул і кодів відображати принципи та цінності й адаптуватися до еволюції суспільства; ризик упередженості та дискримінації, які можуть бути закріплені у використуваних даних і алгоритмах; недостатня прозорість та доступність інструментів ШІ; нестача ресурсів та обмеження потенціалу (наприклад, відсутність необхідних навичок у законодавців, низький рівень цифрової грамотності в суспільстві, недостатні інвестиції в дослідження та розробки); ранні експериментальні, технічні та практичні проблеми (зокрема, неналежний доступ до якісних даних, відсутність загальних стандартів, низький рівень взаємодії між різними ІТ-системами).¹³² Розроблення та застосування цифрових технологій і систем ШІ у законотворенні мають зважати на принципи прав людини, а оцінки впливу на права людини повинні бути проведені до, під час та після використання таких технологій і систем.¹³³ Законодавці мають дотримуватися прозорості, коли використовують системи ШІ в законотворчій діяльності, чітко пояснюючи логіку ухвалення рішень, яку використовують алгоритми.

131 Див., напр., Розроблення законодавства в епоху штучного інтелекту та цифровізації: дослідження, Європейська комісія, Генеральний директорат з інформаційних рішень для законодавства, політики й кадрів, 16 червня 2022 року, с. 11 та 20–24.

132 Там же, с. 17 і 6–77.

133 Див. Нові технології потребують термінового контролю та надійної прозорості: експерти ООН, пресреліз УВКПЛ ООН, 2 червня 2023 року; та Доповідь Спеціального доповідача з питань заохочення та захисту права на свободу переконань і їх вираження, ГА ООН, A/73/348, 29 серпня 2018 року.

ПРИКЛАД КРАЇНИ 9

Португалія – Португальська хартія прав людини в цифрову епоху¹³⁴ (неофіційний переклад)

Стаття 9. Використання ШІ та роботів

1. Використання ШІ має ґрунтуватися на повазі до основних прав, забезпечуючи справедливий баланс між принципами зрозумілості, безпеки, прозорості та відповідальності, враховуючи обставини кожного конкретного випадку та встановлення процесів, спрямованих на уникнення будь-яких форм упередженості й дискримінації.
2. Рішення, які значно впливають на реципієнтів і ухвалені за допомогою алгоритмів, слід повідомляти зацікавленим сторонам та піддавати оскарженню й перевірці відповідно до закону.
3. Дотримання принципів корисності, незавдання шкоди, поваги до людської індивідуальності та справедливості, а також принципів і цінностей, закріплених у статті 2 Договору про Європейський Союз, а саме щодо нетерпимості до дискримінації та толерантності.

126. При розробленні законів необхідно враховувати низку чинників. **Серед них – такі:**
127. **Фактичний процес розроблення законів має відрізнитися від процесу розроблення політики, але обидва ці процеси мають спільні принципи та узгоджуються між собою.** Найбільш ефективно розроблення законопроектів можливе за умови прийняття спільного підходу.¹³⁵ Це означає, що розроблення закону слід розглядати як діалог і процес повторюваної взаємодії на основі широкої співпраці між розробниками політики та авторами законопроектів або, якщо цю функцію виконують одні й ті самі люди, – на основі великих політичних дискусій, офіційно закріплених згодом. У системах, де закони розробляють спеціалізовані експерти, рання взаємодія між розробниками політики та авторами законопроекту

134 Португальська хартія прав людини в епоху цифрових технологій, Закон № 27/2021, 17 травня 2021 року, португальською мовою.

135 Див. також Гелен Ксантакі *Розроблення законів: народження нової субдисципліни*, Правознавство для студентів IALS: огляд, том 1, 2013 рік, с. 65.

зазвичай є корисною для кінцевого законодавчого результату, оскільки автор закону зазвичай краще розуміє політичне підґрунтя нового закону, а отже, невдалий підхід до політики може бути відхилено на ранньому етапі. Незалежно від обраного підходу, якість законодавства залежить від процесу розроблення та принципів, якими керуються його учасники.

128. **Ефективність відіграє ключову роль в ухваленні рішень під час розроблення законопроектів.** Ефективними вважаються ті закони, які відповідають визначеним цілям і завданням, враховуючи контекст та досягнення запланованих результатів. Отже, розробники законопроектів повинні визначити пріоритетність законодавчих рішень, структуру та вибір формулювань, які володіють потенціалом, що найбільше сприятиме досягненню бажаних результатів у регулюванні. Якщо закони розробляють зрозуміло й ефективно, це допомагає уникнути недоліків у законодавстві; неналежно розроблені закони зазвичай не досягають своїх цілей або досягають їх через неефективно або невиправдано складні й обтяжливі заходи.¹³⁶ Також закони часто виявляються більш ефективними, коли вони мають інклюзивний характер і збалансовано впливають на життя тих, кого вони стосуються, не створюючи при цьому негативних наслідків за ознаками статі, гендеру, віку, інвалідності, етнічного походження тощо. Аспекти прав людини, засновані на зобов'язаннях держави з питань прав людини, повинні займати центральне місце в підготовці всіх законів, включно з тими, що, на перший погляд, можуть не здаватися пов'язаними з правами людини, в тому числі вони повинні враховуватися під час розробки.

136 Належне врядування в Єгипті: посібник із розроблення законодавства для вдосконалення політики, ОЕСР, 2 серпня 2019 року.

129. **Закони мають бути зрозумілими та передбачуваними.** Закони як головний інструмент реалізації державної політики мають бути викладені чітко, зрозуміло й без будь-яких двозначностей, що забезпечує їхню передбачуваність і прогнозованість.¹³⁷ Текст законів має бути простим і лаконічним.¹³⁸ Закони мають містити точні визначення і повинні уникати використання нечітких термінів, які не мають встановленого визначення та/або допускають потенційно різне та довільне тлумачення з боку державних органів. Водночас деякі норми неможливо сформулювати з абсолютною точністю, оскільки це може призвести до надмірної жорсткості й не даватиме законам змоги адаптуватися до змін обставин.¹³⁹ У певних ситуаціях допускається включення загальних і всеосяжних понять до законодавства за умови, що їх тлумачення державними органами й судами буде належним і прогнозованим, а також розвиватиметься у вторинному законодавстві або судовій практиці. Однак, де це можливо, розробникам законів слід уникати використання таких термінів. Загалом, законодавчі положення не повинні надавати державі надмірну свободу дій, щоб запобігти свавіллю та зловживанню. З тексту закону звичайній людині, при необхідності за допомогою юриста і в розумній для даних обставин мірі, має бути зрозуміло, що дозволено, а що заборонено; як фізичним чи юридичним особам діяти та які можуть бути наслідки таких дій (правова визначеність). Аналогічно, закони мають передбачати умови про набуття чинності та перехідні положення, які надають достатній час для адаптації до нових положень (*vacatio legis*) тим, хто закон застосовує. Також у них має бути вказано вторинне законодавство, необхідне для виконання правових положень.

137 Див., напр., ЄСПЛ, *The Sunday Times проти Сполученого Королівства* (№ 1), № 6538/74, 26 квітня 1979 року, п. 49; *Курич та інші проти Словенії* (ВП), № 26828/06, 26 червня 2012 року, п. 341. Див. також Суд Європейського Союзу, *E.ü. görüştürme İhtilafı Davası, G-585/13*, 5 березня 2015 року, п. 93. Див. також Венеційська комісія, *Контрольний список верховенства права*, п. 58.

138 Карлтон Кемп Аллен «Право у процесі становлення», 1964 рік, процитовано в Мукунд Сарда «Принципи розроблення законодавчих актів: дослідження», *Східний журнал права та наук*, том V, випуск 2, січень 2011 року, с. 23-25, п. 5. Див. також Гелен Ксантакі *Розроблення законів: народження нової субдисципліни. Правознавство для студентів IALS: огляд*, том 1, вип. 1, осінь 2013 року, 26 вересня 2013 року, с. 62, та кампанія Європейської комісії, *Чітке письмо в Європі*, мета якої – допомогти співробітникам Комісії писати «коротші та простіші тексти без жаргону».

139 ЄСПЛ, *Коккінакіс проти Греції*, № 14307/88, 25 травня 1993 року, п. 40.

130. **Регламенти або інструкції, що регулюють підготовку, складання та перевірку проєктів політики й законів, мають бути чіткими і недвозначними.** Процедурні правила або інструкції, що регулюють процеси підготовки політики та законів в уряді й парламенті, мають бути достатньо чіткими та зрозумілими. Цей принцип також поширюється на порядок діяльності й обов'язки окремих парламентарів, парламентських і урядових органів та співробітників.¹⁴⁰ Це означає, що відповідні положення мають бути розроблені так, аби уникнути можливих зловживань через незрозумілі або неоднозначні формулювання. У виконавчій владі проєкти політики й законів зазвичай проходять різні процедури перевірки та шляхи для затвердження в органі, що їх ініціює. Після цього їх розповсюджують між різними міністерствами й офісом Прем'єр-міністра. У більшості випадків ініціаторам законопроєкту необхідно проконсультуватися хоча б із Міністерством фінансів щодо бюджетних питань та з Міністерством юстиції щодо правових аспектів, щоб забезпечити реалістичний розподіл коштів для подальшої реалізації, а також узгодженість із Конституцією та іншими законами. У деяких країнах перша редакція урядового законопроєкту може бути надіслана до компетентного парламентського комітету для попередньої оцінки.¹⁴¹ Наслідки процедур перевірки мають бути зрозумілими,¹⁴² наприклад, негативні висновки від міністерств фінансів і юстиції щодо фінансового впливу або відповідності проєкту закону іншим законам зазвичай повинні зумовити необхідні зміни. Регламент або інструкції також мають визначати мінімальний зміст пояснювальних меморандумів (із урахуванням посилань на реалізацію) та інших допоміжних документів, а також доручати авторам законів публікування пояснювальних меморандумів разом із законопроєктами для сприяння прозорості й консультаціям.¹⁴³

140 Див. БДПЛ, Оцінка розроблення законів та управління нормативними актами в Північній Македонії, с. 33.

141 Наприклад, у Великій Британії. Для отримання додаткової інформації про це див. Парламент Великої Британії, Ерскін Мей, Попереднє законодавче вивчення законопроєктів.

142 БДПЛ, Оцінка законодавчого процесу в Республіці Вірменія, п. 45

143 Висновок щодо проєкту закону про уряд Косово*, Європейська комісія за демократію через право (Венеційська комісія), CDL-AD(2020)034, п. 62. [* Серед держав-учасниць ОБСЄ немає консенсусу щодо статусу Косова, а отже, Організація не має позиції із цього питання. Усі згадки про Косово, чи то територія, установи чи населення, у цьому тексті слід розуміти в повній відповідності Резолюції 1244 Ради Безпеки ООН].

131. **Кінцеві терміни розгляду законопроектів у парламенті, особливо на рівні комітетів, не мають бути занадто короткими чи занадто жорсткими, щоб не обмежувати розгляд об'ємних або складних законопроектів¹⁴⁴, а також для визначення пріоритетності законопроектів, що мають політичне, правове або правозахисне значення.¹⁴⁵ У випадках, коли до парламенту одночасно подано декілька законопроектів на одну й ту саму тему, наприклад двома різними парламентарями, регламент повинен дозволяти чи навіть сприяти об'єднанню цих проектів задля уникнення плутанини або ж обрати один текст як основний для розгляду та дозволити авторам інших текстів вносити відповідні частини своїх законопроектів як поправки до нього.¹⁴⁶ Регламенти також можуть передбачати обговорення об'ємних або складних концепцій чи проектів законів, щоб допомогти парламентарям краще зрозуміти ключові аспекти.¹⁴⁷**
132. **Ключове законодавство повинно виключати можливість зловживання процесами перевірки та експертизи. За жодних обставин не можна допускати, щоб законопроекти, які ініціював уряд, подавали до парламенту один або декілька парламентарів, з наміром обійти урядові процедури законотворення. Навпаки, законопроекти, які подають парламентарі, в ідеалі повинні проходити аналогічні процедури перевірки, що й проекти, які пропонує уряд, хоча хоча деякі відмінності між цими процесами можуть бути обґрунтованими. Для досягнення цього окремим парламентарям має бути надано відповідну підтримку з боку парламентських комісій або комітетів, а також урядових експертів. Аналогічно, законопроекти, які підготували певні лобістські або зацікавлені групи, також не повинні потрапляти до парламенту через окремих парламентарів без належної перевірки та обговорення. Гарантії, що запобігають таким зловживанням, особливо важливі щодо ключових законів, що мають довгострокові наслідки, таких як поправки до конституції або податкового законодавства, а також поправки, що стосуються прав людини й основоположних свобод. Упродовж усього законодавчого циклу обов'язковою умовою є прозорість, зокрема, щодо фактичного походження законодавчих ініціатив, як це передбачено в принципі 6.**

144 Див. БДПЛ, *Оцінка законодавчого процесу в Республіці Вірменія*, п. 50.

145 *Оцінка розроблення законів і законодавчого процесу в Республіці Сербія*, ОБСЄ / БДПЛ, 8 лютого 2012 року, с. 73.

146 Див. *Оцінка законодавчого процесу в Республіці Молдова*, ОБСЄ / БДПЛ, 15 вересня 2010 року, с. 58.

147 Див. БДПЛ, *Оцінка законодавчого процесу в Республіці Вірменія*, п. п. 14 та 38.

133. **Тексти законів мають бути зрозумілими для цільової аудиторії й повинні уникати будь-яких форм дискримінації, упередженості чи стереотипних формулювань.** В залежності від тонкощів мови, розробникам також рекомендовано використовувати гендерно-чутливі формулювання та терміни. Цю вимогу має бути включено до посібників зі складання законопроектів разом із прикладами формулювань, які слід використовувати. Використання мови, яка не враховує гендерні аспекти, ставить під загрозу інклюзивність і може надсилати хибні послони.¹⁴⁸ Мова, що використовується в законодавстві, також не повинна містити принизливих і зневажливих висловів щодо форм самоідентифікації, наприклад, стосовно інвалідності, національної, етнічної чи корінної ідентичності або інших характеристик. Мова, що враховує гендерні аспекти фактор різноманітності,¹⁴⁹ є єдиним прийнятним стандартом викладення законодавства, що сприяє його ефективності, рівності та інклюзивності. Загалом, законодавство має бути сформульовано так, щоб забезпечити однакову можливість для всіх виконувати його вимоги, незалежно від статі чи інших особистих характеристик. Законодавство має уникати будь-якої форми дискримінації чи виключення певних осіб або груп, особливо тих, що є маргіналізованими чи історично піддавалися дискримінації – прямо або опосередковано, зумисно або ні. У країнах із більш ніж однією офіційною мовою уповноважені органи повинні забезпечити ідентичність та високу якість усіх мовних версій законодавства задля уникнення конфліктів між ними.¹⁵⁰

148 Дональд Л. Ревелл, Джесіка Вапнек Гендерно-тихе законодавче проектування в небінарному світі, *Capital University Law Review*, том 48, вип. 2, 19 травня 2020 року, с. 1-46; Посібник із гендерно-нейтрального складання законопроектів, Офіс парламентського радника та Юридичний департамент уряду (Велика Британія), 2019 рік; Гендерно-нейтральна мова, Уряд Канади, Міністерство юстиції, остання зміна: 24 серпня 2023 року; Рубі Кінг та Джаспер Фосетт Кінець використанню «Він або Вона»? Погляд на гендерно-нейтральне розроблення законодавства в Новій Зеландії та за кордоном, *New Zealand Women's Law Journal – Te Aho Kawa Kaupapa Ture a ngā Wāhine*, том 2, 2018 рік; Розроблення директиви № 2.1... Використання англійської мови, гендерно-специфічна і гендерно-нейтральна мова, граматика, пунктуація та правопис, Парламентська рада Австралії, 1 березня 2016 року; Посібник із проектування, Офіс парламентського радника (Велика Британія), червень 2020 року.

149 Див., напр., Посібник ООН із гендерно-інклюзивної мови арабською, китайською, англійською, французькою, російською або іспанською англійською, щоб відобразити специфіку й унікальні особливості кожної мови та рекомендувати засоби правового захисту, адаптовані до мовного контексту; та Рекомендації ООН з інклюзивної комунікації для людей інвалідністю, березень 2022 року; Інструментарій із гендерно-чутливої комунікації – ресурс для політиків, законодавців, медіа та будь-кого, хто зацікавлений у тому, щоб зробити свою комунікацію більш інклюзивною, Європейський інститут із гендерної рівності (ЄІГР) (Люксембург: Видавниче бюро Європейського Союзу, 2019 рік); Інклюзивне спілкування в Генеральному секретаріаті Ради, Видавниче бюро Ради Європейського Союзу, 2018 рік.

150 БДПЛ, Оцінка законодавчого процесу в Киргизькій Республіці, п. 49.

134. **Закони мають бути узгоджені один з одним та повинні відповідати принципу законності.** Окрім стилістичних і мовних питань, розробникам законів важливо завжди пам'ятати про принцип законності. Розробникам законів слід переконатися, що проект закону і передбачені в ньому зобов'язання та права відповідають компетенції уряду й відповідного міністерства або інших установ, таких як органи місцевого самоврядування чи незалежні адміністративні органи. Авторам законів потрібно також дотримуватися ієрархії законів, а отже, впевнитися, що правовий текст, який вони розробляють, відповідає конституції та іншим законам і відповідним міжнародним документам, які підписала й ратифікувала їхня країна. Посібники зі складання юридичних документів можуть стати в пригоді для розробників оскільки вони містять відповідні контрольні списки питань. Електронні інструменти для редагування законопроектів сприяють пришвидшенню процесу розроблення та перегляду законодавства, а також можуть допомогти підвищити узгодженість законодавчої бази. Ці інструменти також дають змогу розробникам, іншим учасникам законодавчого процесу та громадськості переглядати як поточну, так і попередню версії законодавчого тексту, а також зміни, внесені в різних версіях. Водночас закони не повинні просто повторювати положення, які вже викладено у вищих законах або конституції, оскільки це може призвести до правової невизначеності в разі незначних текстових відмінностей від формулювань конституції.¹⁵¹ До того ж, важливо уникати повторень, оскільки метою законодавства є розроблення нових положень, а не повторення вже зазначених у конституціях.
135. **Уніфіковані посібники зі складання законодавства повинні застосовуватися всіма розробниками законів, які мають дотримуватися основних правил та принципів, викладених в них, з метою забезпечення послідовного формування політики та законів з використанням схожої термінології.** Більшість держав регіону ОБСЄ розробила своєрідні методичні посібники зі складання законопроектів. Посібник зі складання законопроектів – це набір інструкцій або вказівок щодо того, як правильно скласти законопроекти, які пояснюють¹⁵² роль автора законопроекту в процесах розроблення законодавства та політики. Такі посібники зазвичай передбачають ознайомлення з основними теоретичними принципами складання, надають технічні вказівки щодо

151 Венеційська комісія, *Висновок щодо проекту закону про уряд Косово*, п. 53.

152 Див., як приклад, Посібник із розроблення законопроектів, Гелен Ксантакі, *Законодавче проектування Торнтон*, 6-те вид., 21 липня 2022 року.

формулювань, які слід використовувати під час розроблення, а також щодо структури, визначень та інших питань, що стосуються законодавчої техніки і стилю.¹⁵³ Посібники можуть бути офіційними або неофіційними, загальнодоступними чи закритими, а також представленими у формі внутрішніх документів або зовнішніх правил, встановлених парламентом. Незважаючи на те, що посібники з розроблення проєктів створено для забезпечення узгодженості формату, структури і стилю законів, а також інших технічних елементів, вони не містять вказівок щодо самого змісту закону.

ПРИКЛАД КРАЇНИ 10

Сербія – Закон про Національну Асамблею¹⁵⁴

Стаття 8.2

Компетентний комітет Національних зборів ухвалює документ, який встановлює єдині методичні правила для підготовки нормативно-правових актів. Ці правила застосовують уповноважені органи під час розроблення законопроектів та інших актів, які ухвалюють Національні збори.

ПРИКЛАД КРАЇНИ 11

Франція – «*Guide de Légistique*» (Посібник із розроблення законодавчих актів)¹⁵⁵

Регулярно оновлюваний «*Guide de légistique*» (Посібник із розроблення законодавчих актів), який готують спільно Генеральний секретаріат уряду при Прем'єр-міністрі та Державна рада, призначений для пояснення особам, що беруть участь у підготовці законопроектів, процесу, якого слід дотримуватися під час розроблення і складання законів. Цей посібник охоплює питання публічних консультацій, ОРВ, структуру і стиль законопроектів, а також рекомендації та конкретні приклади.

153 Гелен Ксантакі Посібник із розроблення законів та якість законодавства: позитивний внесок у визначеність закону чи. . . перешкода необхідності динамізму правил?, *Legisprudence*, том 4(2), жовтень 2010 року, с. 111-128.

154 Сербія, Закон про Національні збори, без дати.

155 Див. онлайн французькою *Guide de légistique*.

136. Загалом посібники довели свою корисність з погляду технічних аспектів розроблення законопроектів,¹⁵⁶ особливо для молодих або менш досвідчених розробників. Вони охоплюють і систематизують оптимальні для країни практики та сприяють узгодженості в складанні документів, особливо в тих випадках, коли робота над законопроектами ведеться в різних міністерствах. Посібники зі складання законопроектів також мають бути доступними всіма офіційними мовами. Хоча вони й містять рекомендації, вони не повинні обмежувати можливостей розробників законодавчих актів в ухваленні рішень, які найкраще сприятимуть ефективності їхніх проектів. Крім того, допомагаючи упорядникам у виробленні єдиного стилю, посібники також мають бути гнучкими документами, що передбачатимуть внесення інновацій та змін.¹⁵⁷ Вони потребують регулярної адаптації та оновлень.¹⁵⁸ Посібники зі складання законопроектів різняться в кожній країні, оскільки відображають конкретні правові традиції та практику певної країни; таким чином посібники однієї держави можуть слугувати орієнтиром, але ніколи не будуть такими ж корисними, як посібники, спеціально розроблені для своєї країни.¹⁵⁹
137. Важливо однак щоб існував єдиний уніфікований посібник зі складання законопроектів, яким користувалися б всі, хто займається розробкою законів.¹⁶⁰ Розробники законодавчих актів в урядовому й парламентському секторах (і за їх межами), а також співробітники уряду, що відповідають за перевірку проектів політики й законів, мають керуватись одним і тим самим посібником із розроблення законів та інструкціями чи контрольними списками, які описують методи розроблення законодавства.¹⁶¹ Це правило застосовують незалежно від того, чи здійснюється розроблення законів централізовано, чи виконується кожним міністерством або державним відомством окремо. Такі посібники потрібно регулярно оновлювати і вони мають бути доступними для всіх відповідних державних службовців. До того ж, у разі наявності таких посібників різні галузеві міністерства чи уряд повинні видати внутрішні директиви, щоб зобов'язати своїх співробітників застосовувати технічні інструкції,

156 Див., напр., ОЕСР, *Належне врядування в Єгипті: посібник із розроблення законодавства для вдосконалення політики*.

157 Ксантакі, *Посібник із розроблення законів та якість законодавства*.

158 Див., напр., онлайн французькою *Guide de légistique*.

159 БДПЛ, *Оцінка законодавчого процесу в Республіці Вірменія*, с. 50.

160 БДПЛ, *Оцінка законодавчого процесу в Киргизькій Республіці*, п. п. 46-47. Як приклад, див. онлайн французькою *Guide de légistique*, що також регулярно оновлюється.

161 БДПЛ, *Оцінка розроблення законів та управління нормативними актами в Північній Македонії*, с. 30 і 32.

що містяться в посібниках, під час розроблення законів, а також інформацію про те, де можна знайти версії посібників у друкованому або цифровому форматі. Додатково в уряді слід проводити перевірку якості,¹⁶² аби переконатися, що всі законопроекти, ухвалені урядом, мали однаковий рівень якості, стилю та структури.

138. Там, де парламентарі також мають право законодавчої ініціативи, внутрішні директиви парламенту повинні зобов'язувати їх дотримуватися чинних інструкцій із розроблення законопроектів. Відповідно, допоміжний персонал парламенту має бути ознайомлений з інструкціями та керівними принципами, викладеними в посібниках, і мати необхідні навички та здібності для їх застосування.¹⁶³ Співробітники парламенту також можуть підтримувати регулярний контакт з міністерствами чи іншими державними установами, залученими до розроблення законопроектів, для обміну досвідом щодо методів і процесів складання законів.

139. **Уряди та парламенти мають забезпечувати початкове й безперервне навчання з розроблення законодавчих актів,**¹⁶⁴ щоб сформувати команду добре підготовлених розробників законів. Надалі ці фахівці зможуть співпрацювати з міністерствами, іншими ініціаторами законопроектів та експертами у відповідних галузях під час розроблення законів. Також важливо проводити регулярне навчання з використання посібників зі складання законопроектів та застосування законодавчих технік. Усі, хто бере участь у розробленні законів, повинні чітко розуміти зобов'язання держави щодо прав людини. Навчальні заняття мають проводити особи з найбільшим досвідом як із урядових структур, так і з числа зовнішніх експертів.¹⁶⁵ Для забезпечення такого навчання й відповідного потенціалу для розроблення законодавчих актів у парламенті, міністерствах, урядових установах або в централізованому підрозділі з розроблення законів необхідно виділяти достатні державні ресурси.¹⁶⁶ Також важливо, щоб як уряд, так і, за необхідності, парламент інвестували в підготовку висококваліфікованого персоналу, який отримуватиме належну винагороду за розробку якісного законодавства та навчання для інших.¹⁶⁷ Навчання має бути корисним для працівників міністерств та інших державних установ, а також для співробітників парламенту, які надають консультаційну допомогу

162 Див., напр., *Забезпечення якості підготовки законодавчих актів*, вебсайт OCEP.SIGMA.

163 Див. БДПЛ, *Оцінка законодавчого процесу в Республіці Вірменія*, п. 53.

164 *Там само*, п. 55.

165 Див. БДПЛ, *Оцінка законодавчого процесу в Грузії*, п. 10 та п. п. 59-61.

166 БДПЛ, *Оцінка розроблення законів та управління нормативними актами в Північній Македонії*, с. 31.

167 Див. БДПЛ, *Оцінка законодавчого процесу в Республіці Вірменія*, п. п. 55-56.

й підтримку парламентарям.¹⁶⁸ Тільки в такий спосіб можна підвищити рівень обізнаності у відповідних державних установах щодо розроблення та розгляду проєктів законів.

140. **Необхідно підтримувати законодавчі ініціативи громадян, і водночас важливо дотримуватися стандартів у цьому процесі.** Для вирішення проблеми нестачі ресурсів і знань щодо розробки законодавства в ініціаторів такого законодавства мають бути запроваджені механізми підтримки, щоб гарантувати відповідність проєктів законів, поданих законодавчо визначеною кількістю громадян, до правових та редакційних стандартів.¹⁶⁹ Підтримку можуть надавати певні державні органи, незалежні агенції або спеціальні відомства в парламенті.¹⁷⁰

168 Див. БДІПЛ, *Оцінка законодавчого процесу у Грузії*, п. 62.

169 Див. БДІПЛ, *Оцінка законодавчого процесу в Республіці Вірменія*, п. 53; і БДІПЛ, *Попередній висновок щодо правової бази, що регулює законодавчий процес у Чорногорії (2023 рік)*, п. 77

170 Див. БДІПЛ, *Оцінка розроблення законів та управління нормативними актами в Північній Македонії*, с. 29. Див. також приклад Канади: *Бізнес приватних учасників – вступ (ourcommons.ca)*.

4. Оцінка впливу

141. Ефективність та реалізація законів підвищуються, коли політики відводять належну увагу оцінці запланованих політичних заходів і законопроектів ще до фактичного початку їх розроблення (див. **підрозділ IV.1** щодо формування політики). На цьому етапі необхідно обговорити різні варіанти політики і детально зважити їх, оцінити їхні наслідки, переваги та недоліки, а також проаналізувати складність їх реалізації. Результати таких обговорень мають бути оприлюднені.
142. Для розробки політики і законів, що здатні адекватно вирішувати проблему та ефективно працювати на практиці, важливо розпочати з проведення оцінки їх впливу. Після виявлення проблеми необхідно перейти до аналізу потреб і опису передбачуваних результатів правового акту та інших незаконодавчих рішень (включно з можливістю не вчиняти жодних дій). За цим слідує обговорення та визначення найбільш життєздатного рішення, що передбачає оцінку *ex ante*, тобто до ухвалення закону, і завершується процес оцінкою та моніторингом прийнятого закону (оцінка *ex post*, тобто після ухвалення закону). Визначення чітких цілей, що відповідають вимогам SMART (тобто конкретні, вимірювані, досяжні, актуальні та зафіксовані в часі) на початковому етапі розроблення будь-якого законодавчого акту дозволить оцінити, наскільки нормативні акти відповідають цілям політики. Оцінка ухваленого законодавства може здійснюватись у двох формах: аналіз конкретних законів для внесення поправок чи їх заміни, а також періодичний перегляд усього чинного законодавства, зокрема, законів, що належать до певної галузі.¹⁷¹ Деякі країни застосовують концепцію «експериментального законодавства», що передбачає його реалізацію лише в певному регіоні з подальшим оцінюванням того, чи варто розширювати сферу дії закону на всю державу.¹⁷² У будь-якому разі має бути забезпечене достатнє фінансування та можливості для проведення поглибленої

171 Див., напр., *Принципи передової практики політики регулювання: огляд нормативного регулювання*, ОЕСР, 4 грудня 2020 року.

172 Див., напр., *Конституція Франції*, стаття 37-1, яка дозволяє законам і постановам містити положення експериментального характеру для обмежених цілей та тривалості; див. також *Дослідження про те, як впроваджувати інновації у проведенні державної політики*, Державна рада Франції, 2019 рік, про реалізацію статті 37-1 Конституції (французькою мовою).

попередньої і ретроспективної оцінки, а також початкового та постійного навчання державних службовців для їх проведення.¹⁷³

4.1. Попередня оцінка регуляторного впливу (ОРВ ex ante)

143. Попередня ОРВ – це інструмент і процес, які мають на меті інформувати тих, хто ухвалює державні рішення, про необхідність та способи регулювання для досягнення цілей державної політики.¹⁷⁴ ОРВ допомагає забезпечити якісне й засноване на фактах законодавство протягом усього циклу розроблення політики та законотворення. Основна мета ОРВ полягає в пошуку оптимального методу для вирішення проблеми чи виклику шляхом встановлення підходів, що мають найбільший потенціал бути корисними для суспільства. ОРВ також допомагає визначити доцільність для держави проявляти активність у певній сфері. Якщо запропонований закон або політика не мають помітного впливу чи позитивного ефекту або незрозуміло, яку проблему вони намагаються вирішити, або якщо ця проблема з часом може вирішитися самостійно, без прямого втручання держави, то необхідність у регулюванні такого питання відсутня. Оцінка впливу також уможлиблює аналіз доказів потенційного впливу на такі питання, як стать, різноманітність, економічні та екологічні питання.

173 *Conduire et partager l'évaluation des politiques publiques* (Проведення та поширення публічної політики), Державна рада Франції, 2020 рік.

174 *Принципи передової практики політики регулювання: оцінка регуляторного впливу*, ОЕСР, 25 лютого 2020 року, розділ 1. Див. також *Передові регуляторні практики в Європейському Союзі*, ОЕСР, 28 червня 2022 року, розділ 3: *Оцінка регуляторного впливу в Європейському Союзі*; та ОЕСР, *Рекомендація Ради з питань регуляторної політики та управління*, додаток 4.1.

ПРИКЛАД КРАЇНИ 12

Естонія – Основні принципи законодавчої політики до 2030 року¹⁷⁵

12.3. Закони повинні мати вплив.

12.3.1. Потенційний вплив закону, ініційованого урядом Республіки, оцінюється перед підготовкою відповідного законопроекту згідно з принципом пропорційності, тобто оцінка впливу запропонованої поправки, спрямованої на здійснення впливу в довгостроковій перспективі, має бути більш докладною та містити, поміж іншим, аналіз інших можливих регуляторних рішень.

12.3.2. Під час участі в законодавчій діяльності в Європейському Союзі та на міжнародному рівні вплив законодавчих інструментів, що перебувають на стадії розроблення, оцінюють уже на етапі формулювання позиції Естонії. Необхідно залучити найкращих фахівців у цій галузі та знаходити способи провести комплексний аналіз сумісності такого інструменту з правопорядком Естонії.

12.3.3. Оцінки впливу повинні розширити використання вхідних даних. Для досягнення якісних результатів необхідно, щоб аналіз був системним і цілеспрямованим. Крім використання відомих методів, важливо впроваджувати й нові підходи, такі як евристичні моделі та м'яке "підштовхування", коли це необхідно.

12.3.4. Уряд Республіки проведе заходи забезпечення централізованої координації системи оцінки регуляторного впливу, а також забезпечить необхідну методологічну підтримку та інструменти для цього. Уряд Республіки розробить ефективні механізми для раціонального використання наявних даних, беручи до уваги також і великі дані. Потрібно докласти зусиль, щоб залучити до аналізу штучний інтелект з метою забезпечення можливого машинного зчитування усіх чинних законодавчих актів.

175 Постанова Рійгікогу (парламенту Естонії) від 12 листопада 2020 року.

ПРИКЛАД КРАЇНИ 13

Чорногорія – Регламент Уряду Чорногорії¹⁷⁶

Стаття 33

Під час розроблення законів та інших законодавчих актів ініціатор зобов'язаний надати оцінку регуляторного впливу (далі – ОРВ) відповідно до акту Міністерства фінансів.

Якщо ініціатор вважає, що ОРВ не слід проводити в процесі розроблення закону чи іншого нормативного акту, він зобов'язаний надати з цього приводу обґрунтоване пояснення.

144. При проведенні попередньої ОРВ необхідно враховувати низку міркувань і кроків, аби цей інструмент був справді ефективним. Серед них – такі:
145. **Попередня ОРВ має бути нейтральною, підкріпленою фактами та відкритою.** Чітке й точне визначення конкретної політичної потреби та мети закону,¹⁷⁷ а також дотримання нейтральної позиції, підкріпленої фактами і спрямованої на досягнення результату, є важливими відправними точками для належного проведення ОРВ (див. також **підрозділ IV.1** щодо формування політики). Як можна спостерігати в багатьох державах регіону ОБСЄ, ОРВ не приведе до корисних результатів, якщо проводитиметься вже з прицілом на конкретний результат або обмежується лише деякими аспектами, ігноруючи інші. Аналогічно, поверхнево проведена ОРВ також не принесе якісних результатів. Наприклад, якщо розробники заявляють, що певний закон не спричинить жодного впливу чи витрат, не провівши повного оцінювання для цього; або якщо не було взято до уваги інші варіанти, крім законопроєкту. Примітно, що ОРВ корисна лише і завдяки своєму дослідницькому та заснованому на фактах підходу.

176 Дправила процедури, Уряд Чорногорії, 2012 рік, із поправками від 21 вересня 2018 року.

177 ОЕСР, *Передові регуляторні практики в Європейському Союзі*, розділ 2. Принципи передової практики оцінки регуляторного впливу.

146. **Попередню ОРВ слід проводити на ранньому етапі.** Застосування цього інструменту на початку процесу розроблення законів або навіть на етапі розроблення політики для оцінки їхньої ефективності, масштабів та того, як вони співвідносяться з іншим чинним законодавством, сприяє скороченню неефективного, неповного чи непослідовного законодавства.¹⁷⁸ З цієї причини в рекомендації ОЕСР з питань регуляторної політики та управління також запропоновано інтегрувати ОРВ у ранні етапи політичного процесу для формулювання нових пропозицій щодо регулювання.¹⁷⁹ Також можливе проведення додаткової ОРВ на інших етапах законотворчого процесу, наприклад, після розробки законопроекту або внесення суттєвих змін до нього. Оцінювання можна проводити неодноразово, якщо зміст законопроекту змінювався під час обговорень.
147. **ОРВ мають проводити автори законопроектів та експерти.** Зважаючи на те, що більшість законів готують уряди, саме вони здебільшого відповідальні за створення належних внутрішніх механізмів ОРВ. Зазвичай до них необхідно залучати відповідні галузеві міністерства, враховуючи їхню роль у розробленні політики у відповідних галузях компетенції, а також експертів із досвідом проведення ОРВ, які забезпечують перевірку якості для всього уряду і допомагають міністерствам та іншим відповідним відомствам у проведенні ОРВ. Після запровадження процедур ОРВ важливо, щоб відповідні державні службовці проходили регулярні тренінги щодо правильного проведення ОРВ із урахуванням прав людини, гендерних аспектів та фактору різноманіття, а також щодо подальшого вдосконалення поточного процесу проведення такого оцінювання.
148. Забезпечення належної ОРВ під час підготовки законів парламентарями потребує вироблення ефективних стратегій і механізмів, оскільки члени парламенту та їхній персонал можуть мати обмежені ресурси порівняно з урядом. Тому може виникнути потреба в розвитку потенціалу з проведення ОРВ у парламентах. Іншою альтернативою може стати створення кваліфікованого й незалежного агентства з ОРВ, яке діє поза організаційними структурами уряду та парламенту і надає послуги як урядовим, так і парламентським органам. Цей тип незалежного агентства також може бути уповноважений підтримувати підготовку чи оцінювання впливу законодавчих ініціатив громадян у випадках, коли такі ініціативи виникають.

178 БДІПЛ, Оцінка законодавчого процесу в Республіці Вірменія, 2014 рік, п. 47.

179 ОЕСР, Рекомендація Ради з питань регуляторної політики та управління, рекомендація I. 4.

149. **Публічні консультації, що характеризуються інклюзивністю та доступністю, мають бути регулярно долучені до процесу ОРВ** і вони повинні надавати всім зацікавленим сторонам значні можливості робити свій внесок на етапі розроблення політики та законодавства (див. **підрозділ IV.5** про консультації).
150. **Належний супровід і прозорість допомагають забезпечити ефективну ОРВ.** Загальна методологія ОРВ із вказівками про те, коли, як і за якими критеріями її проводити, має велике значення.¹⁸⁰ Прозорість урядів упродовж усього процесу ОРВ є важливою для підвищення підзвітності та довіри громадськості до різних політик і законів, а також демонстрації реальної потреби в новому або зміненому законодавстві. Це особливо важливо в тих випадках, коли нові закони чи поправки суттєво впливають на людей та організації в повсякденному житті. Отже, результати ОРВ, зокрема розглянуті правові варіанти та їхній вплив на різних осіб, групи і сектори, мають бути оприлюднені та додані до законопроектів, що подаються до парламенту.
151. **ОРВ слід застосовувати лише до певного законодавства.** Задля уникнення надмірного навантаження на державу, в ідеалі ОРВ слід застосовувати не до всіх законів, а переважно в тих випадках, коли це необхідно¹⁸¹. Так, у багатьох країнах було розроблено критерії, що допомагають визначати необхідність проведення ОРВ для того або іншого законодавчого акту. Деякі країни мають формальні порогові тести для визначення того, чи слід застосовувати ОРВ, залежно, наприклад, від очікуваних витрат / ресурсів або загального економічного, соціального чи екологічного впливу, або проведення повної або «спрощеної» ОРВ (попередня оцінка, спрямована лише на конкретні обмежені впливи). Хоча загалом відомо, що ОРВ не завжди охоплює всі аспекти проекту закону чи політики, ті, хто її проводять, повинні намагатися застосовувати цілісний підхід до оцінювання тих сфер, які можуть зазнати найбільшого впливу.

180 Див. БДПЛ, *Оцінка законодавчого процесу в Республіці Вірменія*, п. 49, у якому пропонується включити до рекомендацій щодо проведення ОРВ такі елементи: аналіз проблеми з коротким описом проблеми; опис мети внесення законопроекту; адресати та зацікавлені сторони втручання; обґрунтування втручання разом із оцінкою ризику; короткий опис доступних варіантів втручання (або невтручання) із урахуванням їх обґрунтованості, ефекту та здійсненості; вплив на громадян (зокрема, вплив як на чоловіків, так і на жінок), бізнес, уряд і довкілля; аналіз витрат та зисків.

181 Див. Венеційська комісія, *Контрольний список верховенства права*, контрольний показник А.5.у, для загальної вимоги, яка свідчить, що, за необхідності, оцінювання впливу слід проводити до ухвалення законів. Див. також ОЕСР, *Рекомендації Ради з питань регуляторної політики та управління*, додаток, у якому йдеться про те, що держави повинні «впровадити методи попереднього оцінювання впливу, пропорційні важливості регулювання», та ОЕСР, *Передові регуляторні практики в Європейському Союзі*, додаток: Детальніший погляд на критерії пропорційності та порогові значення для ОРВ. Див. далі БДПЛ, *Оцінка законодавчого процесу в Республіці Вірменія*, п. 48.

Законопроекти, які порушують нові теми, або можуть створити значне адміністративне чи регуляторне навантаження, або по-іншому чинитимуть широкомасштабний вплив на значні сегменти населення, економіку, державний бюджет чи довкілля, завжди мають проходити певну форму ОРВ, хоча конкретний поріг встановлюють для кожної країни окремо.

152. Поріг ОРВ у різних країнах не повинен автоматично виключати підзаконні акти зі сфери дії ОРВ, оскільки вони допомагають реалізувати первинне законодавство, а отже, часто однаково відповідальні за адміністративне чи нормативне навантаження¹⁸². Вторинні закони повинні підлягати тим самим пороговим значенням ОРВ, що й первинні.

153. **Держави повинні визначити, які види впливу оцінюватимуть і коли.** Добре продумана ОРВ може сприяти узгодженості державної політики із загальною підзвітністю, зробивши прозорими компроміси, властиві регуляторним пропозиціям, визначаючи, хто отримує вигоду від конкретних нормативних актів, а також тих, хто буде нести витрати, і як зменшення ризиків в одній сфері може створювати ризики для інших аспектів державної політики.¹⁸³ Ті країни, які застосовують ту чи іншу ОРВ, зазвичай передбачають оцінку потенційного економічного, соціального та екологічного впливу (що свідчить про завчасне усвідомлення особами, які ухвалюють рішення, можливих наслідків для довкілля та їхнє прагнення усунути, зменшити або компенсувати такий вплив¹⁸⁴). Посадовці, відповідальні за ОРВ, мають виявити всі можливі прямі та непрямі наслідки альтернативних варіантів, які можуть бути використані для вирішення політичної проблеми. Для порівняння позитивного і негативного впливу регуляторних та нерегуляторних варіантів можна використовувати різні методології, такі як якісні й кількісні методи, аналіз витрат і зисків, багатокритеріальні методи, а також аналіз часткової та загальної рівноваги.¹⁸⁵ ОРВ, проведена лише для оцінювання витрат або економічного впливу закону, не завжди буде

182 ОЕСР, *Передові регуляторні практики в Європейському Союзі*, розділ 3: Оцінка регуляторного впливу в Європейському Союзі.

183 Там само.

184 Див., напр., у контексті оцінки певних державних і приватних великих інфраструктурних проєктів або програм: Директива 2011/92/ЄС Європейського парламенту та Ради від 13 грудня 2011 року про оцінку впливу певних державних і приватних проєктів щодо навколишнього середовища – Політики – МЕА; та Директива 2001/42/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 27 червня 2001 року про оцінку впливу певних планів і програм на навколишнє середовище.

185 Див. ОЕСР, *Передові регуляторні практики в Європейському Союзі*, розділ 3: Оцінка регуляторного впливу в Європейському Союзі.

ефективною. Залежно від теми, можливо, необхідно буде розглянути політичний вплив законопроєкту або політики, а також вплив на сектор зайнятості, різні сфери бізнесу у, права людини (із урахуванням аспектів гендерної рівності та фактору різноманіття) та/або на боротьбу з корупцією.

154. **Витрати або навантаження, пов'язані з новим законом, не повинні перевищувати переваги.** Там де це доцільно, витрати на регулювання не повинні перевищувати зиски;¹⁸⁶ при цьому варто розглянути альтернативні варіанти. ОРВ мають допомагати органам влади гарантувати, що адміністративний тягар від ухвалення нових нормативних актів не переважатиме поточний¹⁸⁷. У ситуаціях, коли складно кількісно оцінити витрати чи зиски, останні мають щонайменше виправдовувати витрати.
155. **До методології ОРВ можна додати спеціальні «фільтри», щоб гарантувати врахування урядами конкретного впливу в усіх видах політики.** Наприклад, оцінка впливу на права людини завжди має бути частиною попередньої ОРВ, щоб гарантувати, що законодавство не здійснює неправомірних втручань у права окремих осіб чи груп. ОРВ в сфері прав людини допомагає оцінити короткостроковий, середньостроковий і довгостроковий вплив запропонованої політики та законопроєктів на права людини. Ці типи оцінок стосуються того, наскільки запропонована політика відповідає міжнародно-правовим зобов'язанням держави щодо поваги, захисту та дотримання прав людини свого населення. Процес проведення подібних ОРВ повинен гарантувати, що широке коло зацікавлених сторін зможе взяти участь та отримати доступ до всієї відповідної інформації своєчасно і всеосяжно; у цьому контексті слід прагнути якомога ширшого національного діалогу, зокрема, із соціально незахищеними, маргіналізованими або по-іншому недостатньо представленими групами (див. підрозділ IV.5 про консультації). ОРВ із прав людини можуть бути як самостійними оцінками, так і включеними до більш широких оцінок екологічних та соціальних наслідків.¹⁸⁸

186 БДПЛ, Оцінка законодавчого процесу в Республіці Вірменія, 2014 р., п. 47.

187 БДПЛ, Оцінка законодавчого процесу в Киргизькій Республіці, п. 50.

188 Керівні принципи оцінки впливу економічних реформ на права людини, Спеціальні процедури ООН з прав людини, 2020 рік.

156. **Врахування гендерних аспектів та фактору різноманіття, як широку проблему, що стосується законодавства в цілому, необхідно включати до попередньої ОРВ.** Аналіз оцінки впливу на аспекти гендеру і різноманіття на основі збору дезагрегованих даних допомагає визначити, як різні законодавчі рішення можуть вплинути на жінок та чоловіків, а також на конкретні групи з огляду на їхні особисті характеристики. Вони також містять аналіз гендерних ролей і можливої структурної та історичної дискримінації, а також аналіз потенційного дискримінаційного впливу наявної правової бази на певні групи в цій галузі. До певних груп можна зараховувати людей з інвалідністю, представників національних, етнічних, релігійних чи інших меншин, молодь тощо. Загалом оцінки гендерних аспектів та фактору різноманіття враховують (позитивні, негативні чи нейтральні) наслідки політики або діяльності з погляду статі й конкретних характеристик певних груп.
157. Залежно від інституційних умов та учасників, задіяних у різних країнах, оцінку гендерного впливу можуть проводити урядові органи, що пропонують закон, державні механізми забезпечення гендерної рівності або це може відбуватися в рамках комплексної ОРВ. Кожен підхід має свої переваги та недоліки. Хоча централізований урядовий підхід може посилити спроможність уряду в цій сфері, а включення оцінки гендерного впливу у комплексну ОРВ може підняти її на вище місце в політичному порядку денному, існує вірогідність того що це не призведе до достатньо глибокої оцінки. Зовсім інша ситуація може скластися, коли оцінка гендерного впливу проводитиметься за допомогою спеціальних механізмів, які проте можуть мати складнощі з донесенням ключових концепцій до інших урядових структур. Подібні проблеми можуть виникнути також при проведенні інших форм оцінювання, зосереджених на проблемах конкретних груп, таких як національні, етнічні чи релігійні громади або люди з інвалідністю.

ПРИКЛАД КРАЇНИ 14

Чеська Республіка – загальна політика щодо оцінки регуляторного впливу¹⁸⁹ (неофіційний переклад)

[...]

9. Доступні дані

Автор повинен вказати дослідження, аналізи та джерела даних, на основі яких було розроблено пропозицію.

10. Характеристика окремих впливів

Автор повинен провести оцінювання того, чи зазначені нижче впливи є важливими для проєкту нормативно-правового акту. У випадку позитивної відповіді, надається коротка оцінка впливу із зазначенням масштабу. Частиною оцінки окремих впливів є оцінка відповідності принципам розробки законодавства, що орієнтується на цифрові технології.

[...]

10.5 Соціальні впливи

Потрібно визначити вплив на різні соціальні групи населення та їхні права, такі як соціально незахищені верстви, люди з інвалідністю, національні меншини, соціально ізольовані особи, наймані працівники, а також вплив на аспекти захисту прав дітей. Оцінка може враховувати чинники, які впливають на погіршення соціальної рівності, трудові відносини, соціальну інтеграцію, об'єднання, права меншин, соціальний діалог, конфіденційність і захист персональних даних тощо. Необхідно належно оцінити та описати вплив на суспільство, враховуючи часткові аспекти та соціально-економічні наслідки, що впливають із цього.

[...]

10.9 Впливи, пов'язані з недопущенням дискримінації та гендерною рівністю

Слід зазначити очікувані наслідки запропонованого рішення щодо заборони дискримінації та рівності жінок і чоловіків. Оцінка повинна містити пояснення причин будь-яких відмінностей, очікуваних впливів або очікуваних змін із використанням статистичних та інших даних, якщо такі дані доступні.

189 Див. Загальна політика щодо оцінки регуляторного впливу, Чеська Республіка, 2011 рік, із останніми поправками, внесеними постановою Уряду № 435 від 14 червня 2023 року (чеською мовою).

158. **Необхідно максимально обмежувати випадки, коли в ситуації крайньої необхідності законодавці звільняються від проведення повноцінної ОРВ.** Закони багатьох держав містять винятки з практики проведення ОРВ у випадках надзвичайної ситуації або застосування пришвидшених законотворчих процедур. У цьому контексті важливо не допустити зловживань такими можливостями, а рішення про застосування пришвидшених процедур мають бути належно обґрунтованими. Ухвалення парламентами надзвичайних процедур без належної обґрунтованої причини або пришвидшення дуже складного й важливого законодавства суперечить належному управлінню та демократичним принципам. Крім того, відсутність ОРВ може знову призвести до недостатньо спланованого, проаналізованого та перевіреного законодавства з потенційно серйозними наслідками для якості таких законів і їх виконання чи невиконання. Органи регуляторного нагляду мають відстежувати застосування винятків із вимог проведення оцінки впливу для запобігання зловживанням, а проведення ОРВ *ex post* також може допомогти оцінити цю ситуацію. Питання нагляду, пришвидшених процедур та надзвичайних ситуацій описані більш детально у **підрозділах IV.6, IV.9 та IV.10.**
159. **Необхідно встановити відповідальність за неспроможність провести належну ОРВ.** У державах, де ОРВ є обов'язковою, невиконання належної поглибленої оцінки впливу, що ґрунтуватиметься на фактичних даних, повинно мати наслідки. Такий підхід може передбачати відхилення проектів політики й законів на рівнях уряду та парламенту відповідно (для прикладів див. **підрозділ III.4** про роль судової влади). У низці країн створено регуляторні наглядові органи з різним ступенем незалежності. Оптимально ці органи мають виконувати різноманітні функції для сприяння ухваленню якісних і обґрунтованих рішень, включно з контролем якості оцінки впливу, що дає їм змогу відхиляти запропоновані закони, якщо оцінка впливу є неналежною (більше прикладів див. у **підрозділі IV.6** про механізми нагляду).

4.2. Ретроспективна оцінка регуляторного впливу (OPB ex post)

160. Ухвалення законодавства не означає закінчення законодавчого процесу. Навпаки, оскільки законодавчий процес є безперервним циклом, ухвалене законодавство слід постійно аналізувати та оцінювати, щоб переконатися, що воно відповідає поставленим цілям і завданням. Справді, лише після набуття чинності законами уряди й парламенти можуть оцінити їх повні наслідки та вплив на суспільство. Багато особливостей економіки чи суспільства, що лежать в основі певних нормативних актів, можуть змінюватись із часом, а це означає, що закони, які могли бути необхідними, відповідними та корисними на момент ухвалення, можуть втратити свою актуальність.¹⁹⁰ Міжнародні стандарти, зокрема у сфері прав людини та довкілля, також розвиваються із часом, і національні закони, можливо, потребуватимуть оцінювання цих нових юридично обов'язкових зобов'язань. Отже, під час проведення ретроспективних оцінок важливо відповісти на такі ключові запитання: чи зберігає свою актуальність обґрунтування необхідності регулювання (доречність); чи досягли нормативні акти своїх цілей (ефективність); чи спричинили вони зайві витрати (продуктивність) або непередбачений вплив, зокрема, можливість дискримінації окремих осіб чи груп; чи потребують вони можливого вдосконалення, скасування або заміни.¹⁹¹ Загалом, проведення оцінювання *ex post* має бути пропорційним значущості регулювання та його впливу, а також рівню суспільного інтересу або занепокоєння. Попередня і ретроспективна OPB (*ex ante* та *ex post*) є тісно пов'язаними та доповнюють одна одну, представляючи різні, але взаємопов'язані етапи циклу розроблення політики й законодавства, де кожен етап зміцнює і розвиває інший.¹⁹²
161. При проведенні ретроспективних оцінок слід враховувати низку чинників, щоб забезпечити досягнення поставлених цілей. Серед них – такі:
162. **Державам необхідно регулярно перевіряти ефективність законів після їх ухвалення. Державам слід регулярно переглядати**

190 ОЕСР, *Передові регуляторні практики в Європейському Союзі*, розділ 4: *Ex post* огляд законів і нормативних актів Європейського Союзу. Див. також ОЕСР, *Принципи передової практики політики регулювання: огляд нормативного регулювання*, розділ 1: Всеосяжні принципи.

191 *Там само*, розділ 4: Ключові запитання для оглядів.

192 Фактична оцінка може допомогти використати звіт про OPB для визначення ефективності закону та виявлення можливих причин його потенційної невдачі в регулюванні. При цьому OPB може використовувати результати подальшої оцінки реалізації поточного законодавства під час обговорення та формулювання нових правил.

наявні нормативні акти, щоб гарантувати їхню актуальність.¹⁹³ Важливо, щоб оцінка ґрунтувалася на належних доказах, отриманих за допомогою статистики, опитувань та інших відповідних засобів, відповідно дезагрегованих.

163. **Ретроспективна оцінка має бути сфокусована на досягненні мети законодавства, зокрема, із погляду його реалізації та впливу.** Поряд із розглядом фактичного економічного, соціального та екологічного впливу законів, оцінка завжди має враховувати права людини, а також гендерні аспекти та фактор різноманіття. Це означає, що аналіз ухваленого законодавства має охоплювати його фактичний вплив на жінок і чоловіків, гендерні ролі, гендерні відносини, соціальну відповідальність та гендерну рівність, а також інші соціальні групи.

164. **Ретроспективна оцінка потребує систематичного проведення.** Цей тип оцінки має керуватися певними правилами, такими як встановлені законом строки, що передбачають перегляд окремих законів або законів у певних галузях через три, п'ять або десять років. Крім того, деякі закони можуть містити положення, що передбачають їх моніторинг та оцінку за конкретними критеріями для визначення їхньої ефективності після певного періоду. Деякі закони ухвалюють на певний строк і вони передбачають оцінювання після завершення цього періоду (положення про припинення строку дії);¹⁹⁴ після цього вони продовжують діяти лише в разі визнання необхідності для цього. Схожі міркування стосуються експериментального законодавства, де оцінювання проводять перед ухваленням будь-яких рішень щодо поширення його на інші регіони чи сфери. ОЕСР поділяє ретроспективну оцінку на три основні види: програмні перевірки, спеціальні перевірки та поточне ведення нормативно-правової бази (див. схему нижче).

193 Див. БДІПЛ, Оцінка розроблення законів та управління нормативними актами в Північній Македонії, с. 33.

194 Див., напр., Краще регулювання та спрощення, Довідковий документ, Комітет із регуляторної політики Директорату державного управління ОЕСР, GOV/RPC/(2022)9/ANN3, Брюссель, 2 серпня 2022 року, с. 8-9.

Схема 4. ОЕСР – типи ретроспективних оцінок

Програмні перевірки	Спеціальні перевірки	Поточне управління
<ul style="list-style-type: none"> • З обмеженим строком • Передбачена законом • Огляд результатів впровадження <ul style="list-style-type: none"> - збій процесу - всеосяжний контроль 	<ul style="list-style-type: none"> • Публічне підведення підсумків <ul style="list-style-type: none"> - в масштабах всієї економіки - за галузями • Перегляд на основі принципів • Порівняльний аналіз • Поглиблений аналіз 	<ul style="list-style-type: none"> • Регуляторні стратегії • Зв'язок між існуючими і новими нормативно-правовими актами <ul style="list-style-type: none"> - Бюджет - «Вхідні та вихідні дані»/ «Взаємозалік» - Розгляд на основі ОРВ • Скорочення бюрократичних перешкод

Перегляд існуючої регуляторної бази: досвід Австралії. 5-ий експертний семінар щодо вимірювання регуляторного впливу <https://web.archive.org/2013-10-31/254529-Proceedings-Sweden-Workshop.pdf>

165. **Ретроспективна оцінка законів певного типу має бути обов'язковою.** Як і у випадку з попередньою ОРВ, у законодавстві має бути зазначено, які типи законів повинні пройти оцінювання (наприклад, ті, що стосуються фундаментальних прав, зокрема, гендерних аспектів та фактору різноманіття; ті, що впливають на ефективність, дієвість і незалежність демократичних інститутів, громадянського суспільства та приватних структур; закони, що мають ключове значення для екологічної політики).¹⁹⁵ Закони і регламенти мають також містити належну методологію оцінки, яка визначає, як слід проводити оцінювання, його обсяг та що відбуватиметься після завершення оцінювання *ex post*. Загальна методологія проведення оцінювання має ґрунтуватися на співвідношенні витрат і зисків, у якому визначають та документують різні впливи регулювання, а також оцінюється їх відносна величина.¹⁹⁶ Крім того, важливо порівнювати результати спостережуваних регуляторних заходів із можливими наслідками в інших сценаріях без регулювання. Консультації необхідно проводити із заінтересованими сторонами, використовуючи максимально інклюзивні та доступні процеси (див. **підрозділ IV.5** про консультації нижче). Охоплення і тривалість консультацій мають бути пропорційними значущості регулювання та його впливу, а

195 Див., напр., ОЕСР, *Принципи передової практики політики регулювання: огляд нормативного регулювання*, розділ 7: Огляд нормативного регулювання.

196 *Там само*, розділ 5: Методологія.

також рівню суспільного інтересу чи занепокоєння. Регулярне навчання з ОРВ повинно також включати навчання технікам правильного та ефективного проведення ретроспективного оцінювання на основі визначеної методології. Наскільки це можливо, оцінки *ex post* мають бути оприлюднені для забезпечення прозорості та пояснення політичних рішень, особливо у сферах, де є розбіжності в регулюванні.¹⁹⁷ Загалом, важливо систематично аналізувати методи проведення оцінювання *ex post* для покращення цього процесу.¹⁹⁸

166. **Ретроспективна оцінка має становити основу нових попередніх оцінок реформ.** Ретроспективна оцінка ухвалених законів є важливим елементом законодавчого процесу як засіб перевірки якості такого законодавства, а також як відправна точка для потенційних нових реформ¹⁹⁹. Оптимально (хоча практично це не завжди можливо) оцінки фактичних показників регуляторної діяльності мають бути взаємопов'язаними з попередніми оцінками, які є відправними точками для ОРВ перед ухваленням законодавства. Отже, ретроспективні оцінки повинні: підтверджувати, що визначені цілі закону були справді досягнуті; визначати можливі непередбачені наслідки, зокрема, можливий дискримінаційний вплив; розглядати можливі альтернативні підходи, які могли б покращувати досягнення цілей політики.²⁰⁰ Це також означає, що ретроспективні оцінки повинні зазвичай дотримуватися тієї ж методології, яку використовують в попередніх оцінках.²⁰¹

167. **Для проведення ретроспективної оцінки можуть бути створені спеціальні органи.** Не у всіх країнах існує належна система ретроспективної оцінки. У тих країнах, де вона існує, зазвичай саме уряд, зокрема уповноважене галузеве міністерство, відповідає за проведення подальшого оцінювання законів, що належать до його компетенції. У деяких країнах є окремі агенції, які займаються подальшим оцінюванням законів; іноді це ті самі агентства, які контролюють якість ОРВ, або навіть спеціальні парламентські комітети з оцінювання. Проведення оцінювання *ex post* окремими агенціями може зробити процес більш об'єктивним і, відповідно,

197 Див., нап., там само, розділ 6: Публічні консультації.

198 ОЕСР, *Передові регуляторні практики в Європейському Союзі*, розділ 4: *Ex post* огляд законів і нормативних актів Європейського Союзу

199 Див., нап., ОЕСР, *Принципи передової практики політики регулювання: огляд нормативного регулювання*, розділ 1: Всеосяжні принципи.

200 ОЕСР, *Передові регуляторні практики в Європейському Союзі*, розділ 4: *Ex post* огляд законів і нормативних актів Європейського Союзу.

201 Див., нап., ОЕСР, *Принципи передової практики політики регулювання: огляд нормативного регулювання*, розділ 1: Всеосяжні принципи.

корисним, особливо у випадках політично чутливого або іншого важливого законодавства.²⁰² Для посилення цього процесу можна залучити громадськість і відповідні зацікавлені сторони та організувати широкі дебати щодо практичної ефективності конкретного законодавства.

ПРИКЛАД КРАЇНИ 15

Австрія – Огляд ОРВ та ретроспективної оцінки²⁰³

У 2015 році було введено комплексний пороговий тест, щоб визначити, чи необхідно проводити спрощену або повну ОРВ для проектів нормативних актів. Цей же поріг буде застосовуватися для проведення ретроспективної оцінки нормативних актів, що пройшли цей тест. Ретроспективна оцінка передбачає оцінювання досягнення основних цілей політики, аналіз фактичних результатів порівняно з прогнозованими, а також оцінку витрат, зисків і неочікуваних наслідків регулювання, що є стандартною методологією цього оцінювання. У 2019 році було проведено засновану на цих принципах оцінку *ex post* 200 федеральних законів для зменшення адміністративного навантаження, зумовленого надлишком правових норм.

Федеральне управління службової діяльності (FPMO) у Федеральному міністерстві мистецтва, культури, державної служби та спорту (BMK/OES) виконує перевірку якості всіх повних ОРВ, ретроспективного оцінювання, а також контролює і сприяє застосуванню порогових тестів для спрощених ОРВ. Управління публікує свої висновки щодо ОРВ для первинних законів і може рекомендувати державним службовцям перегляд ОРВ, якщо вони не відповідають стандартам. FPMO також надає рекомендації, організовує навчальні заходи з ОРВ та ретроспективного оцінювання і координує використання цих інструментів в уряді. Додатково FPMO щорічно представляє звіт парламенту щодо проведених ОРВ і результатів ретроспективного оцінювання. Міністерство фінансів сприяє роботі FPMO, переглядаючи оцінки фінансових наслідків і витрат у ОРВ та ретроспективних оцінках, а також беручи участь у формулюванні вказівок щодо використання цих інструментів.

202 ОЕСР, *Передові регуляторні практики в Європейському Союзі*, розділ 4: *Ex post* огляд законів і нормативних актів Європейського Союзу.

203 Див. *Перспективи регуляторної політики на 2021 рік: Австрія*, ОЕСР, 6 жовтня 2021 року.

168. **Ретроспективна оцінка є важливою складовою належного парламентського контролю.** У контексті їхньої загальної наглядкової ролі важливо, щоб парламенти брали участь у подальшому оцінюванні законодавства (постзаконодавчий контроль) разом з іншими органами, що виконують це завдання. Парламентам також важливо мати відповідні структури і процедури, а також потенціал представляти результати та вживати подальших заходів, пов'язаних із постзаконодавчою перевіркою. Зазвичай ретроспективну оцінку проводять парламентські комітети,²⁰⁴ які аналізують виконання та вплив законів, що належать до їхніх повноважень. Однак через обмежені ресурси ці комітети часто звертаються до уряду з проханням провести таке оцінювання. Такі результати оцінок *ex post* можуть бути потім обговорені в парламенті.

ПРИКЛАД КРАЇНИ 16

Сполучене Королівство – Ретроспективна оцінка

Ретроспективна оцінка визначається Правовою комісією Англії та Уельсу як:

*«Широка форма оцінки, яка спрямована на аналіз результатів дії законодавства з огляду на досягнення передбачених політичних цілей та визначення ступеня їхньої ефективності. Проте це не нівелює розгляду питань, що стосуються виключно юридичних або технічних аспектів».*²⁰⁵

У Палаті общин Великої Британії цю форму перевірки проводять спеціальні комітети департаментів (сесійні комітети), які супроводжують урядові відомства. У Палаті лордів Великої Британії цю функцію виконують спеціальні комітети, створені для конкретних завдань.

204 Постзаконодавчий контроль, вебсайт Вестмінстерської фундації за демократію.

205 Прочитовано Ліндою Дж. Кнап та ін. у Вллив постфактумних законодавчих оцінок: широкий огляд, Журнал законодавчих досліджень, лютий 2022 року, примітка 1.

5. Консультації

169. Вимога ознайомлення з проєктами політики й законів впливає із загальної необхідності забезпечення прозорості та належного управління в державних установах.²⁰⁶ Крім того, це дає змогу окремим особам і широкій громадськості брати участь у державних справах, як це передбачено статтею 25 МПГПП щодо права на участь та інших прав, таких як свобода вираження поглядів, зокрема, право на інформацію. Консультації є одним із засобів взаємодії з громадськістю (нарівні з обміном інформацією та участю, що означає ширше залучення) і передбачають співпрацю із зацікавленими особами або групами, на які закон буде найбільше впливати, для збору інформації, що сприятиме підготовці більш якісного законодавства.²⁰⁷ Консультації, особливо на початковому етапі політичного та законодавчого процесу, можуть сприяти виробленню інших точок зору та допомогти законодавцям розробити закон, який максимально враховуватиме (можливо суперечливі) інтереси різних зацікавлених сторін, окремих осіб чи експертів.²⁰⁸ Вони також сприяють покращенню якості законів, оскільки в процесі обговорення зацікавленими особами того, як проєкт закону вплине на них, можуть бути виявлені та позначені ненавмисні помилки.
170. Держави повинні розробити стратегію для активної й систематичної взаємодії із широким колом зацікавлених сторін на початковому етапі та впродовж усього процесу. Що більш відкритими та прозорими будуть уряд і парламент щодо процедури розроблення закону та пропозицій, які вони вносять і отримують як усередині, так і за межами своїх структур, то менше проблем із законопроєктом може виникнути в майбутньому. Отже, закони, які формулює обмежена група людей в уряді або парламенті, із мінімальною взаємодією з іншими сторонами до завершення процесу розроблення та ухвалення закону, часто постають перед проблемами через неповну, односторонню і навіть поспішну розробку на початкових етапах процесу.²⁰⁹ Саме ці типи законів можуть потім зазнавати багаторазових змін протягом відносно короткого періоду часу. Тому важливо, щоб

206 Див. Венеційська комісія, *Контрольний список верховенства права*, Контрольний показник А.5. Законотворчі процедури, у яких зазначено, що законотворчий процес має бути «прозорим, підзвітним, інклюзивним і демократичним», передбачають доступ громадськості до законопроєктів та можливість значного внеску з власного боку (контрольний показник А5.iv).

207 Довідковий документ про публічні консультації. Відділ регуляторної політики ОЕСР, 2006 рік, с. 1.

208 Там само, с. 2. Див. також БДІПЛ, *Оцінка законодавчого процесу в Республіці Вірменія*, п. 27.

209 БДІПЛ, *Оцінка законодавчого процесу в Республіці Вірменія*, п. 24.

процес розроблення закону був організований та ефективно координований між різними урядовими структурами, а також між урядом і парламентом. Залучення зовнішніх зацікавлених сторін так само має бути здійснене з урахуванням їхніх перспектив та інтересів.

ПРИКЛАД КРАЇНИ 17

Киргизька Республіка – Регламент Жогорку Кенеша (парламенту)²¹⁰

Стаття 46 передбачає, що для внесення законопроєкту необхідно мати інформацію про результати громадських слухань і обговорень (стаття 46).

Згідно з частиною третьою статті 115 парламентські слухання є обов'язковими щодо законопроєктів про забезпечення конституційних прав, свобод і обов'язків громадян, правового статусу політичних партій, неприбуткових організацій і засобів масової інформації, бюджет, податки та інші обов'язкові збори, впровадження нових видів державного регулювання підприємницької діяльності, екологічної безпеки та протидії злочинності.

171. **Ефективність публічних консультацій залежить від низки чинників. Серед них – такі:**
172. **Процес публічних консультацій має бути описано у відповідних державних документах.** Урядам необхідно оприлюднити чітку стратегію проведення відкритих, інклюзивних і збалансованих консультацій,²¹¹ а також визначити, як отриману під час цих консультацій інформацію буде використано в подальшому процесі. Регламент уряду або аналогічні матеріали можуть визначати різні етапи підготовки, формулювання та консультування політики й законів, а також процедури, за якими потім ухвалюють рішення. Розроблені посібники, аналогічні їм документи, а також відповідні адміністративні інструкції можуть містити вказівки щодо проведення консультацій із зацікавленими сторонами. Деякі уряди створюють центральний

210 Закон Киргизької Республіки № 106 «Про Регламент Жогорку Кенеша Киргизької Республіки», Венеційська комісія, 16 листопада 2022 року.

211 ОЕСР, Рекомендація Ради з питань регуляторної політики та управління, додаток 2.1. Див. також БДПЛ, Оцінка законодавчого процесу в Республіці Вірменія, п. 32.

офіс, відповідальний за координацію або підтримку консультацій із громадськістю в державних органах, для забезпечення їхньої послідовності та якості. Після отримання всіх початкових відгуків щодо законопроекту його можуть переглянути та подати до урядового кабінету, який потім приймає рішення щодо його ухвалення та внесення до парламенту. Регламент парламенту також має містити процедурні деталі громадських слухань щодо законопроектів як у комітетах, так і на пленарних засіданнях. Слід проводити регулярне навчання з правильної організації консультацій та інформаційно-просвітницької роботи як для працівників уряду, так і для парламентських співробітників.

173. **Публічні консультації слід проводити на початкових етапах і, за потреби, на пізніших.** Консультації мають стати необхідною складовою початкових політичних обговорень щодо вирішення проблеми або виклику, а також щодо потенційних законодавчих намірів, оскільки на цьому етапі можна внести значні зміни в концепцію. Важливо також, щоб консультації відбувалися на різних етапах законодавчого процесу, коли проект політики розвивається в законопроект, а потім проходить через зміни та доповнення.²¹² Після ухвалення законів слід також організувати консультації для інформування про їхній вплив та процес виконання. Потім це буде використано для ретроспективного оцінювання такого впливу.
174. **Організація публічних консультацій має відбуватися прозоро.** Для досягнення ефективності при розробці політики чи законів державні установи мають забезпечувати прозорість у проведенні консультацій.²¹³ Учасники консультацій мають бути поінформовані на початковому етапі через належну інформаційну взаємодію щодо того, що саме вони обговорюватимуть, на якому етапі розгляду консультації відбудуться, а на пізнішому етапі – чи призведуть їхні відгуки до змін в законопроекті.²¹⁴ Оскільки проекти законів можуть зазнавати суттєвих змін під час законодавчого процесу, важливо, щоб усі версії були надані відповідним зацікавленим сторонам і групам. Це гарантуватиме, що нові доповнення, спрямовані на вирішення одного питання, не створюватимуть нових труднощів. Крім того, щоб забезпечити прозорість і надати додаткову інформацію про законопроекти, важливо публікувати додані пояснювальні

212 БДІПЛ, *Оцінка законотворення та законодавчого процесу в Республіці Сербія*, с. 72.

213 БДІПЛ, *Попередня оцінка законодавчого процесу в Республіці Узбекистан*, п. 81.

214 БДІПЛ, *Рекомендації щодо посилення участі об'єднань у процесах ухвалення громадських рішень*, п. 10.

записки.²¹⁵ Також корисно, коли уряди й парламенти публікують законодавчі плани заздалегідь, оскільки це дає змогу зацікавленим сторонам передбачити можливі проблеми та виділити час і ресурси на підготовку до участі (див. **підрозділ IV.2** про законодавче планування). Інформація про законопроекти, що перебувають на розгляді, має містити відомості та контактні дані відповідальних державних установ і посадових осіб, матеріали щодо попередніх обговорень та поправок до проекту закону, а також відомості про відповідні наступні кроки. Переглянуті версії законопроектів необхідно без затримки завантажити на спеціальну вебсторінку з вказівкою на зміни порівняно з попередніми версіями.²¹⁶

ПРИКЛАД КРАЇНИ 18

Естонія – Основні принципи законодавчої політики до 2030 року²¹⁷

12.2. Принципові регуляторні рішення, запропоновані законопроектом, обговорюють із зацікавленими сторонами на максимально ранньому етапі розгляду.

12.2.1. Ефективність залучення зацікавлених сторін залежить від організації роботи державних органів. Залучення зацікавлених сторін має охоплювати всі етапи законодавчого процесу.

12.2.2. Для забезпечення доступності правових актів і прозорості законодавчого процесу необхідно, щоб будь-які використані інформаційно-технологічні рішення були зручними для громадян, доступними для громадськості та комплексними за своїм обсягом. Важлива правова інформація залишиться доступною на порталі Riigi Teataja, а його використання буде спрощено.

12.3.2. Для оцінки та розширення залучення зацікавлених сторін Уряд Республіки на регулярній основі проводить моніторинг заходів щодо їх залучення, які здійснюються державними органами.

215 Венеційська комісія, Висновок щодо проекту закону про уряд Косово, п. 62.

216 Див. БДІПЛ, Оцінка законодавчого процесу в Республіці Вірменія, п. 14.

217 Затвердження основних принципів законодавчої політики до 2030 року, вебсайт Riigi Teataja (Державний вісник Естонської Республіки), 12 листопада 2020 року.

175. **Електронні інструменти, що використовуються, мають бути пристосовані для підвищення інклюзивності, прозорості та доступності, а також для сприяння участі.**²¹⁸ Лише публікація інформації про законопроекти в інтернеті, імовірно, не приведе до значних результатів, оскільки не всі зацікавлені особи або групи матимуть можливість вчасно її побачити і зрозуміти, який внесок вони можуть зробити. Тому важливо, щоб влада вжила заходів щодо підвищення поінформованості про законодавчу ініціативу, наприклад, шляхом інформування громадськості через ЗМІ чи іншими способами залежно від цільової аудиторії та механізмів зворотного зв'язку. Головними вимогами до вебсайтів уряду й парламенту є зрозумілість, зручність, доступність та простота пошуку. Найкраще, якщо інформацію, пов'язану з конкретним проектом політики чи закону, буде розміщено в одному місці.²¹⁹
176. **Необхідно визначити відповідні зацікавлені сторони і встановити з ними контакт.** Законодавцям важливо правильно визначити, яких осіб чи груп осіб стосуватимуться заплановані закони та як саме, і регулярно проводити такий аналіз для виявлення широкого спектру зацікавлених сторін та діалогу з ними. Крім спеціалізованої предметної експертизи, важливо залучити зацікавлені сторони з певних вразливих, маргіналізованих чи по-іншому недостатньо представлених груп, щоб вони могли висловити свій погляд щодо законопроектів, які можуть вплинути на них. Будучи невід'ємною частиною процесу ОРВ, це сприятиме визначенню найбільш перспективних способів роботи з населенням, а також найбільш ефективних методів консультацій. Ці принципи однаково застосовують до авторів законопроектів в уряді та парламенті, беручи до уваги парламентські комітети, що організовують громадські слухання законопроектів. Міністерства та парламентські комітети мають підтримувати актуальний список ключових зацікавлених сторін і груп інтересів, щоб ефективно взаємодіяти з громадськістю. Проте при складанні та веденні цих списків необхідно дотримуватися відповідних правил захисту особистих даних.

218 Кодекс належної практики участі громадян у процесі ухвалення рішень, Конференція міжнародних неурядових організацій Ради Європи: ухвалено 1 жовтня 2019 року, с. 17.

219 БДІПЛ, Оцінка законодавчого процесу в Республіці Вірменія, п. 32.

177. **Своєчасна роз'яснювальна робота та інформування зацікавлених сторін.** Якщо розробники законів планують надсилати запрошення на консультаційні заходи, важливо робити це заздалегідь, щоб запрошені мали можливість виділити час у своєму розкладі. Завчасне повідомлення має ще більше значення, коли інформація про публічні консультації просто розміщується на урядових вебсайтах; у цих випадках зацікавленим сторонам може знадобитися час, щоб ознайомитися з інформацією. Те ж саме стосується парламентських комітетів, які організують громадські слухання законопроектів.
178. **Жінок (і, де це доречно, чоловіків) та представників меншин, людей з інвалідністю та інших маргіналізованих чи недостатньо представлених груп необхідно залучати за допомогою цільових інформаційно-просвітницьких заходів.** Стратегії консультацій повинні бути гнучкими й адаптованими до різних потреб та умов, зокрема, вдосконалюючи заходи для охоплення особливо маргіналізованих груп. Це може передбачати проведення менших або більших заходів на місцевому чи регіональному рівні, а також комбінацію онлайн- та офлайн-форматів, враховуючи специфіку груп і їхніх потреб. Якщо це потрібно, слід забезпечити письмовий і усний переклад та/або розумне пристосування²²⁰. При виборі засобів консультації варто враховувати особливе становище маргіналізованих або недостатньо представлених груп.²²¹ Зокрема, необхідно забезпечити розумне пристосування, щоб гарантувати доступність консультацій для людей інвалідністю, в тому числі шляхом надання інформації в адаптованих форматах, на зручній для читання мові, а також шляхом забезпечення фізичної доступності заходіві місць проведення консультацій.²²² Міжнародні рекомендації щодо прав дитини вимагають включення дітей до консультацій щодо проектів політики та законів, які можуть впливати на них.²²³ Отже, держави зобов'язані систематично створювати належні умови для того, щоб допомогти дітям висловлювати свої погляди, через створення інституціоналізованих структур, закріплених у законодавстві

220 Див. БДПЛ, [Сприяння гендерній рівності в парламенті](#). Посібник для парламентів країн регіону ОБСЄ, с. 53.

221 Див. [Рекомендації щодо посилення участі об'єднань у процесах ухвалення громадських рішень](#), п. 19, із посиланням на рекомендації Консорціуму Всесвітнього паутиння щодо доступності вебконтенту (1999 рік), оновлені тут: [Ініціатива W3C.. із поліпшення вебдоступу. \(WAI\)](#).

222 [Рекомендації щодо сприяння політичній участі людей з інвалідністю](#), ОБСЄ / БДПЛ, 15 березня 2019 року, с. 87-88.

223 [Висновок щодо Закону про молодь Сербії](#), ОБСЄ / БДПЛ, 8 листопада 2021 року, п. 15.

та практиці, а також цільових заходів і дискусійних платформ із залученням широкого кола молодіжних груп захисту прав та інтересів у рамках політичного й законотворчого процесу²²⁴ (див. також підрозділ IV.8 про гендерні аспекти та фактор різноманіття).

179. **Консультації (у широкому значенні) з питань, пов'язаних із правами людини, завжди повинні включати компетентні НІПЛ та/або аналогічні національні державні установи, а також мають бути відкритими для широкого кола різних правозахисних НУО, правозахисників та інших представників громадянського суспільства.** НІПЛ та інші зацікавлені сторони можуть відігравати важливу роль у визначенні міжнародних стандартів у сфері прав людини і рекомендацій, що надані державі міжнародними органами з прав людини. Вони також можуть допомогти у формулюванні рекомендацій щодо того, як забезпечити дотримання прав людини у проєктах політики та законів.
180. **Організаторам консультацій важливо визначити найбільш ефективні методи консультацій, враховуючи правила проведення консультацій.** Консультації, імовірно, необхідно буде організувати з урахуванням їхнього масштабу та бажаних результатів. Отже, на початковому етапі, коли політичне обговорення лиш розпочинається, буде корисно провести більш широкі консультації з різноманітними групами й організаціями, щоб переконатися, що всі аспекти враховано. Проте під час розроблення законопроєкту коло осіб або організацій, які беруть участь у консультаціях, може поступово зменшуватися, залежно від вирішення певних питань, і зосереджуватися тільки на певних аспектах законопроєкту. На противагу, парламентські слухання, що є необхідною частиною законодавчого процесу в парламенті, мають бути доступними для широкого загалу людей та організацій. Це допоможе забезпечити жваве й відкрите обговорення перед тим, як парламент ухвалить закони. Обрані канали та типи консультацій мають враховувати можливості доступу громадськості й зацікавлених груп до консультаційних документів. Механізми публічних консультацій повинні бути доступними для всіх зацікавлених осіб і організацій, зокрема, для менших

224 Загальний коментар № 12: Право дитини бути заслуханою, Комітет ООН із прав дитини, CRC/C/GC/12, у п. 127 наголошується, що місцеві молодіжні парламенти, муніципальні дитячі ради, спеціальні консультації, тривалі години консультацій із політиками та чиновниками, а також відвідування шкіл можуть допомогти дітям якомога більше брати участь у житті своїх спільнот на місцевому та національному рівнях.

груп громадянського суспільства. Коли публічні консультації проводять у більш інституціоналізованих умовах, таких як консультативні органи або конкретні робочі групи, відбір осіб або організацій, що беруть участь у механізмах консультацій, слід здійснювати за допомогою публічного, прозорого та відкритого процесу на основі чітко визначених критеріїв. Такий процес має дозволяти об'єднанням обирати своїх представників для участі в консультаціях.²²⁵

181. **Публічні консультації повинні мати чітку мету та інструкції.** У консультаційних документах слід чітко визначити обсяг і вплив публічних консультацій. Це передбачає визначення того, чи охоплюють консультації увесь законопроект, чи лише його окремі частини, а також очікуваний результат процесу консультацій і ступінь впливу, який вони матимуть на зміст законопроекту.²²⁶ Також важливо, щоб консультаційні документи містили інформацію про законопроект, зокрема щодо проведення та результатів минулих, поточних і запланованих консультацій, текст законопроекту та чіткі вказівки й запитання (можливо, у пояснювальній записці). Вони мають докладно висвітлювати, які зміни передбачає законопроект, чому вони необхідні, а також як ці зміни можуть вплинути на зиски, витрати та зобов'язання окремих груп осіб. Питання для консультацій завжди мають охоплювати гендерні аспекти та фактор різноманіття. Ці інструкції мають бути простими та зрозумілими для широкого кола людей. Слід запитати зацікавлені сторони та широку громадськість, чи згодні вони із цими змінами, а якщо ні, то чи можуть вони запропонувати будь-які інші способи вирішення проблеми.
182. Крім інструкцій і запитань, також має бути зрозуміло, як (куди і кому) та в якому форматі (ідеально за шаблоном) слід надсилати пропозиції. Також важливо уточнити, чи можна подавати пропозиції анонімно, і на самому початку проінформувати учасників процедур консультацій щодо можливості публікації їхніх пропозицій та імен в інтернеті.

225 БДПЛ, Рекомендації щодо посилення участі об'єднань у процесах ухвалення громадських рішень, п. 13.

226 Див., напр., Висновок щодо проекту Закону України «Про публічні консультації», ОБСЄ / БДПЛ, 1 вересня 2016 року, п. 45.

Вставка 12. Рекомендації БДІПЛ щодо посилення участі об'єднань у процесах прийняття громадських рішень²²⁷

16. Державам слід розробити обов'язкові та уніфіковані стандарти ефективної участі / публічних консультацій у процесах ухвалення державних рішень відповідно до міжнародних стандартів, які передбачають:

- Охоплення: участь / консультації щодо будь-якої громадської ініціативи, яка може мати вплив на треті сторони, незалежно від того, ініційована вона державними органами, парламентом, окремими депутатами чи іншими громадськими організаціями;
- Доступ до інформації: вільний і своєчасний доступ громадськості до будь-якого документа / проекту закону / законодавства, що розробляється, та відповідної довідкової інформації; реагування з боку відповідних органів на будь-який запит щодо додаткової інформації;
- Виділення державами відповідного фінансування та ресурсів для забезпечення інклюзивності процесів ухвалення державних рішень і для того, щоб участь не накладала невинного фінансового тягаря на учасників;
- Своєчасність: встановлення чітких і раціональних мінімальних строків участі / консультацій із громадськістю, які передбачають залучення об'єднань на ранніх етапах процесу та надання їм достатнього часу для підготовки, обговорення й подання рекомендацій щодо проектів політики та законодавчих актів;
- Механізм зворотного зв'язку: юридичне зобов'язання та механізм, за допомогою якого особи, що ухвалюють рішення, повинні звітувати тим, хто бере участь у консультаціях, зокрема, громадськості. Цей механізм передбачає надання вчасного та розгорнутого відгуку щодо результатів кожної публічної консультації, а також чітке пояснення врахування або неврахування певних зауважень чи пропозицій;
- Наслідки недотримання законів, які вимагають організації публічних консультацій щодо проектів політики, законодавства чи інших рішень;
- Зобов'язання державних органів проводити аналіз своєї діяльності щодо дотримання обов'язкових стандартів ефективної участі / консультацій із громадськістю та регулярної звітності перед громадськістю про результати.

227 БДІПЛ, Рекомендації щодо посилення участі об'єднань у процесах ухвалення громадських рішень.

183. **Учасникам публічних консультацій необхідно мати достатньо часу для забезпечення належного внеску.** Окрім завчасного інформування потенційно зацікавлених сторін про строки проведення консультацій щодо проекту політики чи закону, люди або групи, які беруть участь у них, повинні знати кінцевий термін для надання свого внеску. Достатній період часу повинен забезпечити можливість ретельного та глибокого аналізу проекту політики чи закону і має відповідати його об'єму та складності. При визначенні строків проведення консультацій також необхідно враховувати святкові та вихідні дні.
184. **Після публічних консультацій організатори мають надати учасникам своєчасний, змістовний і якісний зворотний зв'язок.** Орган, який організовує консультації, має вчасно надати учасникам змістовний і якісний відгук про результати кожної публічної консультації із чітким обґрунтуванням врахування чи неврахування конкретних коментарів або пропозицій. Для досягнення цієї мети законодавство або методологія, яка використовується, має містити відповідний і своєчасний механізм зворотного зв'язку.²²⁸ Цей механізм повинен чітко визначати, як отримані відгуки обробляють, узагальнюють та відображають, а також який орган відповідальний за цей процес.²²⁹ Отже, учасники консультацій будуть поінформовані про те, чи був і в якому обсязі враховано їхній внесок у проект закону або політики, а якщо ні, то чому. Звітність перед громадськістю, ключовими зацікавленими сторонами та групами інтересів важлива для підтримки суспільної довіри до процесу і державних установ у цілому. Відсутність механізмів зворотного зв'язку може спричинити небажання сторін брати участь у майбутніх консультаціях (втома від консультацій). Такі процедурні прогалини також перешкоджатимуть організаторам належно оцінювати успіх (або його відсутність) консультаційного заходу, щоб зрозуміти, чи потребують поліпшення концепція та організація майбутніх консультацій і як цього досягти. Із практичного погляду будь-який належний механізм зворотного зв'язку також передбачатиме як основу для подальшого аналізу певну форму документації щодо типу проведеної консультації, поставлених запитань та отриманих відповідей. Механізм зворотного зв'язку має також визначати, як звіти про

228 БДІПЛ, *Оцінка законодавчого процесу в Киргизькій Республіці*, п. 71. Див. також БДІПЛ, *Рекомендації щодо посилення участі об'єднань у процесах ухвалення громадських рішень*, п. 28.

229 БДІПЛ, *Оцінка законодавчого процесу в Республіці Вірменія*, с. 41.

зворотний зв'язок презентовані людям і групам, що беруть участь у консультаціях.²³⁰

ПРИКЛАД КРАЇНИ 19

Хорватія – Кодекс консультацій із зацікавленою громадськістю в процедурах ухвалення законів, інших розпоряджень та нормативно-правових актів²³¹ (неофіційний переклад)

(...)

V. СТАНДАРТИ І ЗАХОДИ В ПРОЦЕСІ КОНСУЛЬТАЦІЙ

При розробленні проєкту закону, іншого нормативно-правового акту (резолуції, декларації, стратегії, програми тощо), що виражає політику хорватського парламенту чи уряду Республіки Хорватія, авторами яких є центральні органи державного управління та відомства уряду Республіки Хорватія, мінімальними стандартами й заходами для проведення консультацій із зацікавленою громадськістю є:

1. Своєчасне інформування про план набрання чинності законами та іншими нормативно-правовими актами

Зацікавлена громадськість має бути своєчасно поінформована про план ухвалення законів та інших нормативно-правових актів через публічне оприлюднення єдиного переліку законів та інших підзаконних актів, що є в процесі розроблення і запропоновані до ухвалення протягом календарного року, із зазначенням суб'єкта розроблення та рамкового строку, упродовж якого закон та/або інший нормативний акт має бути розроблено й ухвалено.

2. Доступність і зрозумілість змісту консультаційного процесу

Органи, відповідальні за розроблення проєктів законів та інших нормативно-правових актів, оприлюднюють проєкти на вебсайті або в інший відповідний спосіб. Повідомлення й запрошення на консультації щодо опублікованих проєктів мають бути чіткими і стислими та містити всю інформацію, необхідну для зручного збору коментарів від зацікавленої громадськості.

230 Там само.

231 Див. Кодекс консультацій із зацікавленою громадськістю в процедурах ухвалення законів, інших нормативно-правових актів (хорватською мовою).

3. Термін проведення онлайн- та інших форм консультацій
Оголошення про консультації щодо проєктів законів та інших нормативно-правових актів має містити чітко зазначений термін для коментарів зацікавленої громадськості, не менший ніж 15 днів з моменту оприлюднення проєкту на вебсайті органу, що його розробляє. Це забезпечить достатньо часу зацікавленим особам для ознайомлення з проєктом і формування своєї думки.
4. Відгук про результати проведеної консультації
Зауваження, висловлені зацікавленою громадськістю, разом із коротким обґрунтуванням неприйнятих коментарів щодо конкретних положень проєкту, мають бути опубліковані на вебсайті органу, що є відповідальним за його розроблення, або надані іншим доступним способом. Це уможливить відстеження впливу консультацій на процеси ухвалення законів, постанов та інших актів.
5. Узгодженість застосування стандартів і консультаційних заходів у державних органах
Для забезпечення узгодженого застосування згаданих стандартів і заходів у державних органах усі центральні органи державного управління, відповідальні за розроблення законів та інших нормативно-правових актів, призначають координаторів консультацій контактними особами. Ці координатори будуть відповідати за послідовний моніторинг і координацію процедур консультацій із зацікавленою громадськістю.

185. **Доступ до інформації має бути забезпечено, а всі відповідні документи й дані слід публікувати протягом усього процесу публічних консультацій.** Інформацію, якою володіють органи державної влади, зокрема проекти законів, дослідження / дані, результати ОРВ тощо, слід своєчасно надавати громадськості за допомогою онлайн- та інших інструментів. Для всіх, хто може зазнати потенційного впливу, держави мають: забезпечити доступність і зручність доступу до інформації, як, наприклад, через оприлюднення протоколів голосування в парламенті та стенограм сесій; гарантувати, що під час участі громадськості або засідань громадських рад консультаційні процеси відбуватимуться у відкритому онлайн-форматі, а також забезпечити онлайн-доступ до відповідної інформації й документів; використовувати соціальні мережі (хоча і з урахуванням ризику цифрової нерівності); надсилати відкриті запрошення до діалогу за допомогою мереж громадянського суспільства та інших мереж (для забезпечення своєчасного інформування зацікавлених сторін, беручи до уваги маргіналізовані й недостатньо представлені групи і громадськість); використовувати низку інших методів поширення, залежно від національного та регіонального контексту. Інформацію про публічні консультації слід максимально поширювати, використовуючи різноманітні засоби та ЗМІ, такі як місцеві газети й інші друковані видання, соціальні мережі, телевізійні та радіопередачі, пошту, зокрема електронну, SMS-повідомлення, мобільні додатки та інші онлайн-ресурси.
186. **Винятки з правил публічних консультацій мають бути зведені до мінімуму.** Найважливіші закони, такі як поправки до конституції, ті, що стосуються фінансових чи бюджетних питань, або закони, які торкаються життя, прав та основоположних свобод громадян, мають бути предметом публічних консультацій. Закони багатьох держав містять винятки із цього правила на випадок надзвичайної ситуації або застосування пришвидшених законотворчих процедур. У цих випадках важливо, щоб публічні консультації обмежували або скасовували лише тоді, коли це абсолютно необхідно, і такі винятки були належно обґрунтованими. Водночас консультації мають стати важливим етапом подальшого оцінювання законів, навіть у випадках пришвидшених процедур і надзвичайних ситуацій (більше деталей про ці процедури та положення див. у **підрозділах IV.9 та IV.10**).

6. Механізми нагляду

187. Нагляд спрямований на забезпечення того, щоб компетентні органи не виходили за межі своїх обов'язків і повноважень під час розроблення політики та законопроектів. Це також передбачає певний контроль якості інструментів регуляторного управління, таких як ОРВ, публічні консультації та ретроспективні оцінки для забезпечення їхньої ефективності у практичному застосуванні. Механізми нагляду необхідні для того, щоб забезпечити дотримання закону й регламенту розроблення законодавства, підтримання фактичного впровадження цих правил, а також оцінювання і вдосконалення регуляторної політики. Системи постійного вивчення й обговорення, починаючи з розроблення політики і закінчуючи подальшим оцінюванням законів, передбачають велику кількість різних учасників. Більшість регуляторних наглядових органів розташована в урядовому апараті, центральних урядових органах або галузевих міністерствах. Однак інші органи все частіше беруть участь у регуляторному нагляді та контролі над правовою діяльністю. Сюди входять парламентські комітети, вищі органи контролю, судові органи та інші установи, які можуть перевіряти відповідність проектів політики й законів законодавчим стандартам і конституційності. При цьому вони також забезпечують відповідність міжнародним зобов'язанням щодо прав людини (наприклад, суди, незалежні інституції, такі як НІПЛ, інші аналогічні незалежні установи, регуляторні органи).
188. Урядові проекти політики й законів ретельно перевіряють інші структури уряду та державні органи, які мають повноваження підписувати офіційні урядові документи. Аналогічно, законопроекти, які надходять до парламенту, ретельно вивчають законодавці спочатку в парламентських комітетах, а потім – на пленарних засіданнях (розглядаючи додатково, коли законопроекти зазнають суттєвих змін у парламенті).

189. Ці та інші механізми контролю якості допомагають забезпечити ефективно практичне застосування державних регуляторних інструментів та впровадження реформ. Регуляторний нагляд також спрямований на зниження витрат і небажаних наслідків регулювання та на збільшення його переваг, забезпечуючи при цьому прозорість і підзвітність. Він також має на меті досягнення більшої ефективності у процесах розроблення політики й законотворення, щодо узгодженості політики, а також покращення якості та послідовності в розробленні законів.²³² У різних країнах механізми різняться, починаючи від надання порад та зворотного зв'язку під час використання інструментів і закінчуючи офіційним висновком (конфіденційним або оприлюдненим) щодо їхньої якості.²³³ У деяких країнах певні запобіжні заходи можуть призвести до того, що нормативний акт не перейде до наступного етапу законодавчого процесу, якщо якість інструменту є неналежною, наприклад, якщо ОРВ не задовольняє встановлені стандарти (однак ця квазі-санкційна функція може бути скасована рішенням відповідного компетентного органу).²³⁴ В інших країнах для того, щоб ухвалити проект постанови або провести оцінювання, необхідно мати позитивний висновок. У таких випадках функція санкцій не підлягає скасуванню.
190. Так, в уряді може бути внутрішній нагляд, який здійснюють усередині окремих міністерств, які часто мають повноваження тільки у відношенні робочих процесів в даному міністерстві. З іншого боку, міністерства юстиції часто здійснюють важливу функцію контролю якості всієї політики чи законів, які розробляють державні органи та установи. Ця функція полягає в тому, щоб забезпечити відповідність вищому законодавству, а також їх послідовність і узгодженість із принципами національної правової системи та верховенства права загалом (хоча іноді цю функцію також виконують кабінети міністрів). У деяких державах-учасниках ОБСЄ такі перевірки виходять за рамки простого технічного аналізу текстів, а також фокусуються на дотриманні міжнародного законодавства й міжнародних зобов'язань країни.²³⁵ Міністерства фінансів покликані відігравати анало-

232 Джонатан Б. Вінер, *Поширення регуляторного нагляду в «Глобалізації аналізу витрат і зисків в екологічній політиці»*, ред. Майкла А. Лівермора та Річарда Л. Ревеса, 2013 рік, с. 124; Андреа Ренда, Роза Кастро, Гільєрмо Ернандес, *Визначення та контекстуалізація регуляторного нагляду і координації*, робочі документи ОЕСР щодо регуляторної політики, № 17, 20 травня 2022 року, с. 21.

233 Див. ОЕСР, *Передові регуляторні практики в Європейському Союзі*, розділ 1: Регуляторна політика в ЄС та державах-учасниках ЄС: контроль якості інструментів регуляторного менеджменту.

234 Там само.

235 Ренда та ін. *Визначення та контекстуалізація регуляторного нагляду й координації*, с. 16.

гічну роль щодо бюджетних аспектів політики й законів. Зазвичай урядові кабінети здійснюють загальний контроль за всіма проектами законів до моменту їх подання до парламенту. Отже, у виконавчій владі переважно діють різні контрольно-надзорні органи, інколи з метою розділення певних функцій, щоб уникнути конфлікту інтересів або досягти більшої спеціалізації в кожній сфері діяльності.²³⁶ Однак наявність кількох наглядових органів теж може призвести до фрагментації, відсутності послідовності в координації регуляторної політики, а також може знизити рівень підзвітності; важливо, щоб вони тісно координували свої функції для забезпечення загальноурядового розгляду законопроектів і відповідних процесів.²³⁷

191. **Рекомендація ОЕСР з питань регуляторної політики та управління** вказує на те, що державам необхідно створювати інститути й механізми, які активно контролюватимуть процеси та цілі регуляторної політики, підтримуватимуть і реалізовуватимуть її, сприяючи підвищенню якості регулювання.²³⁸ Державам рекомендовано створити постійний орган для регуляторного нагляду з метою забезпечення контролю якості інструментів регуляторного управління, надання вказівок щодо використання цих інструментів, координації в питаннях регуляторної політики та систематичної оцінки ефективності регуляторної політики. Функції такого органу повинні передбачати розгляд ОРВ та повернення законопроектів, якщо вони не відповідають стандартам. Крім того, сама діяльність органу має періодично бути оцінена (самим органом або третіми сторонами). Оцінка має бути спрямована на регулятивний орган, загальну політику регулювання або окремі показники. Важливо, щоб органи регулятивного нагляду мали послідовний мандат із повним набором повноважень щодо контролю, нагляду та впливу на діяльність адміністрацій, які відповідальні за розроблення політики й законодавства, включно з процесами консультацій і ретроспективної оцінки.²³⁹

236 Там само, с. 17.

237 Там само, с. 17 і 23.

238 Див. ОЕСР, *Передові регуляторні практики в Європейському Союзі*, розділ 1: Регуляторна політика в ЄС та державах-учасниках ЄС: контроль якості інструментів регуляторного менеджменту.

239 Ренда та ін. *Визначення та контекстуалізація регуляторного нагляду й координації*, с. 23-24.

192. Впровадження загальнодержавного підходу до регуляторного нагляду допомагає урядам здійснювати якісний контроль за законодавчою базою, відслідковувати основні тенденції та зміни, а також оцінювати витрати й зиски, що отримуються від законодавства з плином часу.²⁴⁰ Регуляторні наглядові органи можуть допомогати в ухваленні політичних рішень через свої функції, які передбачають контроль якості, визначення сфер, де можна покращити ефективність регулювання, постійне вдосконалення регуляторної політики, координацію регуляторних інструментів, а також забезпечення відповідних інструкцій та навчання²⁴¹ (хоча не всі ці функції є основними²⁴²). Вони можуть надавати незалежні оцінки діяльності регуляторного органу або уряду, а також мати спеціальні повноваження щодо виконання спільних або конкретних програм, виступаючи своєрідними «охоронцями» законотворчої діяльності, маючи право вето в залежності від якості проектів законів або політик, які проходять оцінку.
193. Парламенти також можуть контролювати законодавчий процес, переважно через загальний нагляд за діяльністю виконавчої влади. Крім того, вони є найвищою інстанцією, яка затверджує закони, що робить їх ключовим учасником у законодавчому процесі.²⁴³ У деяких країнах парламенти відіграють роль у контролі за виконанням законів та оцінюють, чи було досягнуто запланованих результатів. У зв'язку із цим ретроспективна оцінка ефективності законодавства стає все більш важливим аспектом у парламентській діяльності (див. **підрозділ IV.4.ii** про ретроспективну оцінку регуляторного впливу).²⁴⁴ З огляду на складність процесу реалізації та часту відсутність інформації про те, що відбувається після ухвалення закону, парламентам і виборним представникам необхідні такі механізми, як ретроспективна ОРВ, для ефективного моніторингу реалізації законодавства та виконання своїх наглядових функцій. Підготовка запитань виконавчій владі, а також запити чи створення слідчих або інших спеціальних комітетів допоможуть виявити ефективність реалізації законів та загальний вплив, який вони мали. Це може спричинити подальші обговорення, політичні зміни або ухвалення додаткових законів чи поправок до законодавства.

240 Там само, с. 11.

241 Перспективи регуляторної політики на 2015 рік, ОЕСР, 28 жовтня 2015 року, с. 39.

242 Ренда та ін. Визначення та контекстуалізація регуляторного нагляду й координації, с. 15.

243 Див. ОЕСР, Передові регуляторні практики в Європейському Союзі, розділ 1: Регуляторна політика в ЄС та державах-учасницях ЄС: контроль якості інструментів регуляторного менеджменту.

244 Постзаконодавчий контроль. І Вестмінстерська фундація за демократію (wfd.org).

194. Судовий нагляд за законодавчим процесом різниться у кожній країні. Тоді як деякі конституції відносять розгляд законопроектів до повноважень високих судів, таких як конституційні чи верховні суди,²⁴⁵ інші обмежують їх розглядом лише ухваленого законодавства. Право оскарження конституційності закону чи законопроекту може також відрізнятися. Більшість країн ОБСЄ встановила індивідуальний доступ до конституційної юрисдикції, який можна мати прямо чи опосередковано. Цей доступ зазвичай реалізується через подання заперечення щодо неконституційності законодавчих положень до звичайного суду, який, якщо це необхідно, може передати питання до конституційного суду²⁴⁶ або прийняття конституційних скарг²⁴⁷. В інших державах-учасницях ОБСЄ таке право може бути надано тільки судам, депутатам (зокрема, представникам опозиційних політичних партій)²⁴⁸ або іншим державним органам. У деяких країнах²⁴⁹ НІПЛ також можуть порушувати справи в конституційних судах, якщо вважають, що закон суперечить конституції або іншим законам (додаткову інформацію див. у **підрозділі III.4** про роль судової влади).

245 Див., напр., Конституція Франції, стаття 61, яка передбачає, що «Акти парламенту можуть бути передані до Конституційної ради перед їх оприлюдненням Президентом Республіки, Прем'єр-міністром, Президентом Національних зборів, Головою Сенату, шістдесятьма членами Національних зборів або шістдесятьма сенаторами».

246 Див. Венеційська комісія, Мірило правопладдя, п. п. 109 та 112. Огляд різних механізмів конституційного контролю див., напр., у Конституції країн ОЕСР: Порівняльне дослідження, ОЕСР, 28 лютого 2022 року, розділ 6. Див. також, напр., Конституція Французької Республіки, стаття 61-1, яка зазначає, що: «Якщо в ході судового розгляду в суді стверджується, що будь-яке положення закону порушує права та свободи, гарантовані Конституцією, справа може бути передана Державною радою чи Касаційним судом на розгляд Конституційної ради протягом певного періоду».

247 Див., напр., Закон про Конституційний Суд Чеської Республіки: у статтях 73-75 передбачено, що після проходження всіх необхідних процедур для захисту прав людини (згідно зі статтею 75) «§ 74 Заявник може подати скаргу разом зі своєю конституційною скаргою або подати клопотання щодо скасування закону чи іншого нормативного акта або окремих його положень, застосування яких призвело до ситуації, що є предметом конституційної скарги. Це можливо в разі, якщо заявник стверджує, що вони суперечать конституційній скарзі, конституційному акту чи закону або якщо скарга стосується будь-якого іншого нормативного акта».

248 ПАРС, Процедурні вказівки щодо прав і обов'язків опозиції в демократичному парламенті, п. 2.5.1. Див. також Венеційська комісія, Параметри взаємин між парламентською більшістю та опозицією в демократії: контрольний список, п. 117, у якому вказано, що там, де можлива перевірка конституційності законопроектів і законів, існують вагомі причини надати право на ініціювання такого перегляду також групі меншості в Парламенті.

249 НІПЛ можуть подавати конституційні скарги в: Албанії, Вірменії, Австрії, Азербайджані, Хорватії, Чехії, Естонії, Угорщині, Латвії, Республіці Молдова, Польщі, Португалії, Румунії, Росії, Сербії, Словаччині, Словенії, Південній Африці, Іспанії та Україні. Див. Венеційська комісія, Переглянута доповідь про доступ окремих осіб до конституційного правосуддя, ухвалена ВК 11 грудня 2020 року на її 125-му пленарному онлайн-засіданні (11-12 грудня 2020 року), п. 62.

ПРИКЛАД КРАЇНИ 20

Словенія – Закон про Конституційний Суд Республіки

Словенія²⁵⁰ (неофіційний переклад)

IV. Оцінка конституційності та законності нормативних і загальних актів, виданих для здійснення державних повноважень

1. Запит та ініціатива щодо порушення процедури

Стаття 23а

(1) За запитом провадження щодо оцінки конституційності чи законності нормативно-правового або загального акту, виданого для здійснення державних повноважень, можуть бути порушені:

(...)

Омбудсменом – якщо вважає, що постанова чи загальний акт, виданий для здійснення державних повноважень, є неприпустимим втручанням у права людини або основні свободи,

(...).

195. У деяких країнах адміністративні суди мають право перевіряти відповідність вторинного законодавства та інших нормативних актів, таких як президентські укази чи постанови міністерств, основним законам та іншим нормативним актам вищого порядку. Якщо буде встановлено, що такі підзаконні акти порушують закони чи конституцію або не пройшли відповідних консультацій на етапі розроблення, суди можуть також визнати їх недійсними.²⁵¹
196. НІПЛ також відіграють важливу роль у перевірці відповідності законопроектів або чинних законів (та їх імплементації) міжнародним зобов'язанням у сфері прав людини (див. також **підрозділ III.3** про роль НІПЛ). Крім того, багато держав можуть мати спеціалізовані незалежні та регуляторні органи, які наглядають за певними елементами законів. Ці органи можуть включати генеральних аудиторів, рахункові суди та інші вищі аудиторські установи, антикорупційні комісії, уповноважених з питань свободи інформації чи захисту даних, національні комісії з телерадіомовлення та виборчі комісії. Ці органи більш-менш незалежно або автономно наглядають за

250 Див. Закон про Конституційний Суд Республіки Словенія (словенською мовою).

251 Див., напр., рішення Державної ради Франції від 23 грудня 2011 року французькою мовою, що анулювало указ про заснування *Ecole normale supérieure de Lyon*, у якому вважалося, що процес обговорення вплинув на сенс обговорень, а отже, і на значення самого указу.

законами і практикою їх застосування у своїх галузях. До того ж, громадянське суспільство виконує важливу наглядову функцію в контролі за виконанням і якістю законодавства та його наслідками (див. також підрозділ III.5 про роль громадянського суспільства).

197. **Аби нагляд був ефективним і досягав своєї мети, важливо враховувати низку зобов'язань та передові практики. Серед них – такі:**
198. **Внутрішні механізми нагляду в уряді повинні включати один основний постійний орган, який в ідеалі має розташовуватися в центральному урядовому органі.** Цей орган повинен мати широкі повноваження для нагляду за всіма законодавчими процесами, які проводять в органах виконавчої влади, включно з контролем за якістю попередніх та ретроспективних ОРВ, а також організацією публічних консультацій. Вони повинні мати повний спектр повноважень для контролю, перевірки та впливу на діяльність органів влади, відповідальних за розроблення політики й законодавства. Наглядові органи повинні мати можливість робити перевірки як з питань дотримання процедур ОРВ (в тому числі, консультаційні процедури),²⁵² так і щодо змісту та якості аналізу й висновків, що містяться у проектах звітів ОРВ і законодавчих пропозиціях, перш ніж їх буде представлено на розгляд уряду для остаточного затвердження.
199. **Головний регуляторний орган в уряді, якщо він існує, повинен мати стабільний мандат для збереження свого впливу.** Він також повинен мати право доступу до всієї відповідної інформації для належного виконання своїх функцій.

252 Оцінка регуляторного впливу та транспонування законодавства ЄС на Західних Балканах, Документ SIGMA OECF № 62, 2021, с. 85.

ПРИКЛАД КРАЇНИ 21

Греція – Закон 4622/2019 про організацію, функціонування та прозорість діяльності уряду, урядових установ і центральної державної адміністрації²⁵³ (неофіційний переклад)

Стаття 64. Комітет із оцінки якості законодавчої процедури

1. Комітет із оцінки якості законодавчої процедури створено як незалежний міждисциплінарний консультативний орган.

2. Комітет оцінює та подає висновки Генеральному секретареві з правових і парламентських питань [під головуванням уряду Греції] щодо реалізації та дотримання Принципів належного законотворення в проектах законів, міністерських поправках, законодавчих актах, регуляторних указах перед їх надсиланням до Державної ради, регуляторних міністерських рішень, а також оцінок регуляторного впливу, які надходять від Генерального секретаря з правових і парламентських питань.

3. Зокрема, у контексті зазначеної оцінки Комітет:

- (а) досліджує конституційність запропонованих проєктів та їхню сумісність із законодавством Європейського Союзу і міжнародним правом, зокрема Європейською конвенцією з прав людини, у тих випадках, де це необхідно,
- (б) перевіряє повноту нормативних текстів, що аналізуються, зокрема щодо скасованих або змінених положень, вивчаючи при цьому супровідні документи,
- (в) вирішує питання дублювання та протиріччя між положеннями нормативних текстів, що обробляються, та положеннями чинного законодавства,
- (г) аналізує якість оцінок регуляторного впливу, з точки зору їхніх кількісних та якісних характеристик і реалістичності включених до них показників.

4. До складу Комітету входять голова, заступник голови, а також дев'ять (9) постійних членів, які є відомими вченими і користуються особливим визнанням з боку наукової та професійної спільноти.

5. Президентом Комітету призначається почесний суддя, або радник Державної юридичної ради або член факультету юридичних ВНЗів країни. Віце-Президентом призначають авторитетного економіста або члена факультету економічних

253 Закон Грецької Республіки № 4622/2019 про організацію, функціонування та прозорість уряду, державних установ і центрального державного управління з поправками 2023 року (грецькою мовою).

ВНЗів країни. Президента та Віце-Президента призначають після ухвалення Конференцією голів парламенту більшістю – три п'ятих (3/5) від загальної кількості депутатів відповідно до положень регламенту парламенту.

6. Постійний склад Комітету формується так:

- (а) Президент та Віце-Президент обирають двох (2) юристів і двох (2) економістів відповідно;
 - (б) одного (1) ученого-юриста та одного (1) економіста призначає відповідно Генеральний секретар із правових та парламентських питань і Генеральний секретар із координації спільно; та
 - (в) Генеральний секретар з юридичних і парламентських питань або посадова особа того ж Генерального секретаріату, призначена генеральним секретарем.
- (...)

200. **Якщо є декілька регуляторних органів, які наглядають за різними аспектами законотворення, належна координація між цими органами є важливою для забезпечення узгодженого підходу уряду до цього процесу.**
201. **Наглядові органи в уряді й парламенті повинні мати можливість відхиляти законопроекти та/або ОРВ, що не відповідають стандартам.** При наявності механізмів контролю якості процесів ОРВ, необхідно посилювати позицію наглядових органів, щоб вони могли відхиляти недосконалі ОРВ та вимагати їх перегляду.²⁵⁴ Це також стосується нещодавньої тенденції регуляторного нагляду навідстані «витягнутої руки», яку реалізують органи, що певною мірою не залежать від виконавчої влади, завдяки своїй інституційній структурі та ресурсам, які забезпечують захист від зовнішнього втручання в їхню діяльність із регуляторного нагляду.²⁵⁵ Водночас ці органи можуть бути пов'язані з певними державними установами виконавчої влади, їхні члени – призначені урядом, а секретаріат може перебувати в урядовому органі. Деякі країни обрали інший підхід, створивши змішані органи, до складу яких увійшли представники уряду, законодавчої гілки влади та/або громадянського суспільства (наукових кіл, бізнесу тощо).²⁵⁶

254 Див. ОЕСР, *Передові регуляторні практики в Європейському Союзі*, розділ 1: Регуляторна політика в ЄС та державах-учасницях ЄС: контроль якості інструментів регуляторного менеджменту.

255 Для порівняльного аналізу див. *Тематичні дослідження регуляторних наглядових органів RegWatchEurope та Ради: контроль за регулюванням Європейського Союзу*, ОЕСР, 2018 рік.

256 Див. ОЕСР, *Передові регуляторні практики в Європейському Союзі*, розділ 1: Регуляторна політика в ЄС та державах-учасницях ЄС: контроль якості інструментів регуляторного менеджменту.

202. **Парламентські комітети мають відігравати активну роль у нагляді за процесом законотворення.** Законопроекти, подані до парламенту, на різних етапах розглядають відповідні профільні комітети. Будь-які винятки із цього правила повинні бути прозорими, вузько визначеними та надзвичайними за своїм характером.²⁵⁷ Комітети мають ключове значення в забезпеченні того, щоб ухвалене законодавство підлягало належному контролю після закінчення певного періоду його впровадження. Бажано, щоб цю специфічну функцію нагляду було врегульовано в регламентах парламенту.
203. **Права опозиції мають бути захищені всередині та за межами парламенту, щоб парламент міг ефективно виконувати свою наглядову роль.** Отже, регламент має містити певні механізми, що уможливають збалансування політичного впливу, який партії більшості мають на хід та результати засідань; оскільки ці партії зазвичай також формують уряд, важливо створювати систему стримувань та противаг і всередині парламенту. Один із методів посилення ролі опозиції в парламентах полягає у встановленні через парламентські регламенти вимоги, щоб певні ключові посади в парламенті обіймали парламентарі від опозиційних партій (наприклад, заступник голови парламенту або голови певних комітетів).²⁵⁸
204. **Парламентам необхідно підтримувати діяльність незалежних і регуляторних установ.** Зазвичай ці установи повинні представляти щорічні звіти перед парламентами, що сприятиме їхній відповідальності перед парламентами, які також контролюють діяльність виконавчої влади. З огляду на цю спільну мету необхідно налагодити тісну співпрацю між незалежними та регуляторними органами й парламентами, зокрема, із конкретними парламентськими комітетами.²⁵⁹ Питання, які порушують незалежні та регуляторні

257 Див., напр., Рекомендовані контрольні показники для демократичних законодавчих органів, Парламентська асоціація Співдружності, переглянуто й оновлено у 2018 році, п. 3.2.2.

258 ПАРС, Процедурні вказівки щодо прав і обов'язків опозиції в демократичному парламенті, п. 2.1.1, де зазначено, що представники опозиції «повинні мати доступ до постів віце-спікера та інших відповідальних посад у парламенті». Див. також Венеційська комісія, Параметри взаємин між парламентською більшістю та опозицією в демократії: контрольний список, п. 86, де також рекомендовано забезпечити опозиційним партіям місця у важливих комітетах, що відповідають за такі сфери, як, наприклад, бюджет чи національна безпека, навіть якщо це виходить за межі їхнього фактичного представництва в парламенті. У Німеччині головою парламентського бюджетного комітету традиційно є член опозиційної партії, див. сайт парламенту (Бундестагу). Те ж саме стосується Франції, де Комітет Національної асамблеї з питань фінансів, загальної економіки та бюджетного контролю очолює член головної опозиційної партії відповідно до статті 39 Регламенту.

259 Див. Белградські принципи, додаток, п. п. 21 та 22 про взаємодію між національними правозахисними установами і парламентами, що включають вимогу про те, щоб парламенти визначили або створили конкретні парламентські комітети, які потім стали б основною контактною точкою для НПЛ усередині парламенту.

органи, слід розглядати на спеціальних парламентських сесіях і їх може бути перетворено на конкретні пропозиції щодо поправок до законів, за умови залучення відповідних парламентських комітетів, включно з комітетами з петицій.

205. **Сфера дії законів, що регулюють законотворчий процес і судову систему, може бути розширена для забезпечення більшого контролю конституційних судів над процесом ухвалення законів.** У країнах, де роль конституційних судів зазвичай обмежена перевіркою змісту законів, більша увага на способі їх ухвалення може покращити якість законодавчого процесу та виправити можливі недоліки.²⁶⁰ Це дасть змогу конституційним та іншим судам вищої інстанції скасовувати закони, які не пройшли належних етапів законодавчого процесу, зокрема, процесу консультування.²⁶¹ Додатковий рівень нагляду може забезпечити більше уваги до законодавчого процесу та демократичних цінностей, що лежать у його основі.²⁶²
206. **Органи регуляторного нагляду повинні мати достатні повноваження та ресурси для здійснення своїх наглядових функцій.** На практиці повноваження та функції органів регуляторного нагляду можуть варіюватися: від надання рекомендацій і підтримки – до видання офіційних висновків та застосування різних санкцій. Ці санкції можуть містити запобігання переходу до наступного етапу або відхилення проєктів політики й законів, особливо у випадках неякісної ОРВ чи відсутності публічних консультацій²⁶³ (див. також **підрозділи IV.4 та IV.5**). Слід уникати індивідуальної відповідальності й санкцій. Накладання санкцій (на зразок штрафів) на окремих осіб чи міністерства було б неспівмірним заходом у відповідь на недотримання правил законотворення чи порушення стандартів. Крім того, встановлення індивідуальної відповідальності в подібних випадках може бути важким або навіть неможливим рішенням, враховуючи кількість залучених людей, ієрархію в державних установах і різні сили, які впливають на законодавчий процес.

260 Іттай Бар-Сіман-Тов, *Роль судів у вдосконаленні законодавчого процесу*, с. 295-313.

261 У Великій Британії суди постановили, що уряд діяв незаконно, ухвалюючи законодавство, з приводу якого не було проведено повноцінного та належного публічного обговорення, див., напр., справу *Королева (відповідно до статті 39) проти міністра освіти* [2020 р.], EWCA Civ 1577.

262 Іттай Бар-Сіман-Тов, *Роль судів у вдосконаленні законодавчого процесу*, с. 295-313.

263 Див., напр., ОЕСР, *Перспективи регуляторної політики на 2018 рік*, ОЕСР, 10 жовтня 2018 року, розділ 2 про інституційний ландшафт регуляторної політики та нагляду.

7. Оприлюднення та доступність ухваленого законодавства

207. Після ухвалення законодавства зазвичай його публікують в офіційному віснику країни. У Копенгагенському документі ОБСЄ 1990 року держави-учасниці зазначили, що оприлюднення законодавства є умовою його застосування, і зобов'язалися зробити правові тексти доступними для всіх.²⁶⁴ Це відображає визнання того, що законодавство набирає чинності лише тоді, коли про це стає відомо громадськості, а громадяни знають, як відповідно коригувати свої дії.
208. Оприлюднення та доступність законодавства мають відповідати певним передовим практикам. Серед них – такі:
209. **Законодавство має бути загальнодоступним.** Доступність та оприлюднення законів – важливі, і громадяни повинні знати де з ними можна ознайомитися. Закони мають бути у вільному доступі через інтернет або в офіційних бюлетенях.²⁶⁵ Онлайн-публікації мають відповідати рекомендаціям щодо доступності вебконтенту для людей з інвалідністю.²⁶⁶ Оскільки більшість країн публікує закони в інтернеті, вкрай важливо мати одну, а в ідеалі декілька електронних резервних копій, які збережено в різних безпечних місцях. Необхідно також публікувати інформацію про те, де шукати збірники законів. Публікація оновлених версій законопроектів до їх ухвалення є вдалою практикою,²⁶⁷ що сприяє підвищенню прозорості та підзвітності органів державної влади.

264 ОБСЄ, Копенгагенський документ, п. 5.8.

265 Венеційська комісія, Мірило правовладдя, В.1. Доступність законодавства.

266 Див. Ініціатива W3C із поліпшення вебдоступу (WAI).

267 Венеційська комісія, Мірило правовладдя, В.1. Доступність законодавства.

ПРИКЛАД КРАЇНИ 22

Франція – legifrance.gouv.fr – Державна служба Франції з поширення законів

Legifrance.gouv.fr – урядовий вебсайт, який вважають публічною службою з поширення правової інформації. Цей ресурс надає доступ до вмісту 78 «кодексів», що містять закони й укази, пов'язані з певними сферами, зокрема, версії законів (ухвалені та консолідовані), укази, конституційні, адміністративні, кримінальні, цивільні, господарські прецеденти та інші судові рішення, інформацію про законотворчі процедури від схвалення законопроекту урядом до ухвалення закону парламентом, включно з пояснювальною запискою, ОРВ, висновками Державної ради, звітами парламентських комісій, поправками та протоколами парламентських і публічних дебатів.

ПРИКЛАД КРАЇНИ 23

Офіційний онлайн-вісник Грузії

«Законодавчий вісник Грузії», заснований 1998 року, є юридичною особою публічного права, що діє під егідою Міністерства юстиції Грузії та є офіційним юридичним виданням країни. «Законодавчий вісник Грузії» із 2011 року пропонує своїм користувачам ресурс matsne.gov.ge, який є зручним і регулярно оновлюваним вебсайтом із представленими на ньому всіма нормативними актами, ухваленими державними органами, а також міжнародними угодами, рішеннями Конституційного суду, актами місцевого самоврядування та публічними заявами. Нормативний акт набуває юридичної сили з моменту його розміщення на matsne.gov.ge. Користувачам доступні зведені нормативні акти, які містять, зокрема, історію змін, внесених до них з моменту їх ухвалення.

210. **Законодавство має бути доступне всіма офіційними державними мовами.** Законодавство має бути доступне всіма офіційними мовами країни і, наскільки це можливо та обґрунтовано, поширеними неофіційними мовами, мовами меншин та корінних народів. Аби забезпечити доступність законодавства, також важливо, щоб воно було представлено в різних форматах (шрифт Брайля, аудіо-файли, великі друковані або спрощені версії за запитом тощо).

Якщо це неможливо, то у відповідні формати мають бути перетворені принаймні ключові частини законодавства. Така універсальна доступність особливо важлива, коли закони чи укази видають у надзвичайних ситуаціях. Дітям також необхідно мати можливість отримувати інформацію про свої права, будь-які судові процеси, що їх стосуються, національне законодавство, нормативні акти та політику у форматах, які відповідають їхньому віку та можливостям, щодо всіх питань, які їх хвилюють, для забезпечення можливості брати участь в ухваленні рішень.

211. **Доопрацьовані та уточнені версії законів потребують своєчасного оприлюднення.** Відповідні органи повинні забезпечити публікацію переглянутих версій законів без невиправданої затримки після їх ухвалення. Змінені положення мають бути включені до чинного законодавства для створення консолідованих версій закону, щоб опубліковані версії завжди відображали чинне законодавство.²⁶⁸ Органи, відповідальні за ведення офіційного вісника країни, мають бути наділені необхідними повноваженнями для консолідації законів,²⁶⁹ а процедуру має бути висвітлено у ключових адміністративних інструкціях чи аналогічних правилах. Внесені зміни до закону мають бути позначені як такі, а попередні версії – відкритими для доступу. Рекомендовано також, щоб закони містили (гіпер-)посилання на інші відповідні закони чи інформацію.

212. **Скасовані й застарілі закони мають бути виявлені та усунені.** Необхідні механізми, що дозволяють повідомити в онлайн-версіях друкованих версіях офіційного законодавчого видання країни про закони, які були замінені більш новими, анульовані або з інших причин втратили силу (наприклад, у зв'язку з положенням про припинення їх дії). Зазвичай у законопроекті має бути зазначено, які закони втратять чинність після його ухвалення. Інколи держави ухвалюють рішення провести аудит чинного законодавства, як у випадку так званої «гільйотини», де оцінюють певні галузі законодавства на предмет застарілих або надмірно складних нормативних актів, що можуть бути анульовані.

268 Див. БДПЛ, Оцінка розроблення законів та управління нормативними актами в Північній Македонії, с. 33. Див. також БДПЛ, Оцінка законодавчого процесу в Республіці Молдова, с. 43.

269 Див. БДПЛ, Оцінка законодавчого процесу в Республіці Вірменія, п. п. 14 та 71.

213. **Вторинне законодавство, необхідне для реалізації первинних законів, має бути ухвалено й оприлюднено своєчасно.** Зазвичай первинні закони містять основні положення та ключові аспекти, але для їх реалізації потрібне вторинне законодавство, яке визначає деталі виконання, а також розподіл відповідальності між органами щодо різних аспектів їх реалізації. Вкрай важливо, щоб вторинне законодавство було ухвалено й опубліковано без невиправданих затримок, аби уникнути правового вакууму, коли основний закон уже ухвалено, але його не можна реалізувати через відсутність вторинного законодавства або через те, що його не оприлюднено. Для забезпечення прозорості та доступності законодавства між первинними та вторинними законами, що їх реалізують, а також на відповідні судові рішення слід встановлювати гіперпосилання або аналогічні онлайн-посилання чи довідкові посилання.

214. **Для виправлення недоліків у законодавстві необхідно розробити відповідні процедури.** Для швидкого й ефективного виправлення очевидних помилок у законодавстві потрібно створити спеціальні спрощені процедури, які передбачатимуть виправлення граматичних, числових, орфографічних або перекладацьких неточностей. Зокрема, було б непропорційно вимагати, щоб кожне виправлення формулювалось у вигляді законопроекту, який проходить стандартні процедури розроблення, перевірки та парламентських дебатів. Багато країн розробило спеціальні процедури для виправлення неточностей, які очевидно не відповідають намірам розробників та парламенту. Однак важливо, щоб у законі чи регламенті було чітко зазначено, що саме слід трактувати як «очевидна помилка», щоб уникнути ситуацій, коли зміни до ухваленого закону змінюють його зміст. Запропоновані поправки можуть застосовувати за спрощеними процедурами, але все ж вони потребують перевірки й оцінки як державних юристів та фахівців, так і парламенту (без проходження звичайної парламентської процедури).

215. **Законодавство має бути доступне онлайн на офіційних платформах, якими легко користуватися.** Доступ до онлайн-версій законодавства потрібно забезпечити через надійні, в ідеалі – офіційні джерела в інтернеті. Ці платформи мають використовувати передові технології для забезпечення доступу всім користувачам до необхідної правової інформації,²⁷⁰ а також вони повинні відповідати стандартам і рекомендаціям вебдоступності.²⁷¹

8. Гендерні аспекти та фактор різноманіття

216. У всьому регіоні ОБСЄ є міжнародні стандарти та національні конституції, які підтверджують принцип рівності перед законом і гендерної рівності. Один із аспектів цього полягає в тому, щоб закони рівно застосовували до всіх людей без будь-яких форм дискримінації через їхні особисті характеристики, такі як раса,²⁷² національне чи етнічне походження, релігія, переконання, колір шкіри, мова, стать, гендерна належність, гендерна ідентичність, сексуальна орієнтація, інвалідність, стан здоров'я, вік та інші подібні характеристики. Щоб забезпечити рівність у законодавстві, процес розроблення політики та всі етапи (від підготовки та розроблення законопроекту – до моніторингу та оцінки) повинні враховувати різноманітні інтереси, потреби, перспективи та досвід як жінок, так і чоловіків, а також різних груп меншин, які можуть виявлятися потенційно відмінними одна від одної.

270 Див., напр., [Доступність, консолідація та онлайн-публікація законодавства](#), Ірландська комісія з реформування законодавства, 2016 рік, п. 3.02.

271 Див. [Ініціатива W3C із поліпшення вебдоступу \(WAI\)](#).

272 Використання терміна «раса» або «расовий» у цьому Керівництві не означає схвалення БДІПЛ будь-якої теорії, яка базується на існуванні різних «рас». Визначаючи, що термін «раса» є суто соціальною конструкцією, що не має основи як наукової концепції, у контексті посібника термін «раса» або «расовий» може використовуватися щодо міжнародних документів, які застосовують такий термін, щоб забезпечити охоплення всіх дискримінаційних дій, заснованих на передбачуваній «расі», походженні, етнічній належності, кольорі шкіри або національності людини (передбачуваній чи фактичній), при цьому зазвичай віддаючи перевагу використанню альтернативних термінів, таких як «родовід» або «національне чи етнічне походження»; у Керівництві цей термін використовується для забезпечення ефективного захисту людей, які помилково сприймаються як такі, що належать до іншої «раси», від прямої чи непрямої «расової» дискримінації (див., напр., [Закони про злочини на ґрунті ненависті: практичний посібник](#), перероб. вид., ОБСЄ / БДІПЛ, 23 вересня 2022 року, прим. 14 і с. 50-51). За винятком випадків, коли слова «раса» або «расовий» є частиною цитати з правового інструменту або прецедентного права, у цьому посібнику їх взято в лапки, щоб вказати, що теорії, які лежать в основі ймовірного існування різних «рас», не приймаються. Див. також [Загальнополітична рекомендація № 7 \(перероб.\) про національне законодавство щодо боротьби з расизмом та расовою дискримінацією](#), Європейська комісія проти расизму та нетерпимості (ЄКРН), ухвалена 13 грудня 2002 року та перероблена 7 грудня 2017 року, CRI(2003)8, прим. 1.

217. Урахування гендерних аспектів і фактору різноманіття в законотворенні означає, що проекти політики й законів мають проходити різні види оцінювання впливу на представників різних статей та інших груп, а також потребують консультацій із широким колом організацій громадянського суспільства, що представляють різноманітні інтереси та групи (див. також **підрозділи IV.4 і IV.5**). Розроблення законодавства, яке враховує гендерні аспекти та фактор різноманіття, може вносити важливі питання в порядок денний, запобігати негативним або небажаним наслідкам, максимізувати позитивні досягнення та передбачати потенційні помилки. Багато країн створило спеціальні органи на урядовому й парламентському рівнях, щоб звернути більшу увагу на права та свободи різних статей і груп, а також забезпечити більший гендерний баланс та різноманітність із погляду представництва. Науковці, експерти з гендерних питань, різноманіття та соціальної інтеграції, представники громадського суспільства, молодіжні групи та окремі особи можуть вносити цінні відомості й думки, що стосуються гендерних аспектів і фактору різноманітності, у процес розроблення законодавства. Так, упередженість, дискримінація або несправедливість може бути результатом використання певного джерела даних (наприклад, історичні дані, які вигідно представляють певні групи або отримані за допомогою конкретних механізмів збору даних), алгоритмів і моделей, що аналізують ці дані, або змін у використанні інструментів ШІ.²⁷³ Якщо алгоритми використовують у контексті законотворення, важливо, щоб вони були прозорими і доступними для пояснення. Це означає, що розробники або постачальники алгоритмів повинні чітко розкривати, які дані вони використовують, і надавати зрозумілі пояснення логіки ухвалення рішень за допомогою алгоритмів. Також важливо встановити контроль за ними, щоб упевнитися в тому, що вони не сприяють укріпленню упередженості.²⁷⁴

273 Див., нап., Пітер Гомокі *Посібник із використання інструментів на основі штучного інтелекту юристами та юридичними фірмами в ЄС*, Рада колегій адвокатів і юридичних товариств Європи та Європейський фонд юристів, 2022 рік, с. 46–47.

274 Див., нап., *Упередження в алгоритмах — штучний інтелект і дискримінація*, Агентство ЄС із основоположних прав, грудень 2022 року.

218. **Гендерні аспекти та фактор різноманіття мають розглядати в законодавстві за трьома основними напрямками, а саме – у формі (мова), суті (зміст) та результатах закону.**²⁷⁵

- **Форма законодавства** – це по суті методи складання законів та відображення гендерних аспектів та фактору різноманіття у формулюваннях, що використовуються. Хоча використання мови та формулювань є дуже специфічним для кожної держави, у багатьох країнах посібники зі складання проєктів законів тепер містять рекомендації щодо термінології й формулювань, які спрямовані на забезпечення того, щоб закони не лише відображали позицію більшості, а й не виключали людей певної статі чи конкретної групи.
- **Суть законодавства** належить до змісту законів та їх впливу, що є другим аспектом, через який може відобразитися ступінь врахування гендерних аспектів та фактору різноманіття. Якісне законодавство позбавлене стереотипів та упереджень і сприяє гендерній та іншим формам рівності.
- **Результати законодавства** можуть часто по-різному впливати на чоловіків, жінок та інші групи. Під час розроблення законопроєкту необхідно передбачити ці результати і перевірити їх через виявлення позитивних та негативних змін у ширшому масштабі під час оцінки впливу *ex post* (див. також **підрозділ IV.4**).

219. Зважаючи на все зазначене, як у цьому, так і в інших розділах, є низка передових практик, які слід враховувати щодо гендерних аспектів та фактору різноманіття в законотворенні. Серед них – такі:

275 Марія Мусмуті, «Гендерно чутливе законотворення: концепція та процес», спеціальний випуск TPLEG щодо гендерно чутливого законотворення (готується до друку).

8.1. Врахування гендерних аспектів

220. Актуалізація гендерного підходу²⁷⁶ передбачає включення перспективи гендерної рівності в політику та законотворення для врахування досвіду, потреб і проблем жінок та чоловіків (зважаючи на різноманітність груп) на етапах розроблення, обговорення, впровадження, моніторингу та оцінки політики, законодавства і програм; вона передбачає увагу як до індивідуальних прав, так і до структурної нерівності. Актуалізація гендерного підходу – це активне підтримання включення гендерної перспективи та гендерно збалансованого представництва на всіх рівнях ухвалення державних рішень, а також сприяння рівним можливостям у роботі та процедурах уряду, парламенту, судових органів та інших державних установ, із урахуванням основних правових рамок. Згідно з міжнародними зобов'язаннями щодо гендерно збалансованого представництва в процесі ухвалення державних рішень на всіх рівнях²⁷⁷ важливо забезпечити належне представництво жінок у законодавчих і виконавчих органах та інших структурах, що беруть участь у формуванні політики й законодавчому процесі. Збалансоване представництво також відіграє ключову роль у підвищенні сприйняття легітимності процесів і результатів розроблення політики та законодавства, тобто ухвалення законодавства.
221. **Конкретні інституційні заходи або механізми для включення гендерних питань у весь процес розроблення політики та законодавства.** Важливо, щоб були конкретні інституційні заходи або механізми для всіх суб'єктів, залучених до процесу розроблення політики й законотворення, для забезпечення належного гендерного аналізу (наприклад, міжвідомчим або парламентським комітетом), що супроводжувався б відповідними бюджетними асигнуваннями та ресурсами, а також належною підтримкою дослідницьких послуг.²⁷⁸ Не менш важливим є розроблення механізму, за допомогою якого державний апарат покращення становища жінок систематично залучатимуть до процесів розроблення політики й

276 Актуалізація гендерних аспектів – це підхід до формування політики й законодавства, який враховує інтереси та проблеми як жінок, так і чоловіків. На сьогодні концепцію актуалізації гендерної проблематики міцно закріплено в договорах ЄС та Хартії ЄС про основні права.

277 Див., наприклад, Конвенція ООН про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок, стаття 7, яка стосується рівноправного й інклюзивного представництва жінок у системах ухвалення рішень у політичному та громадському житті, а також стаття 8, яка закликає всі держави-учасниці вжити відповідних заходів для забезпечення такого доступу; Пекінська платформа дій, розділ I Доповіді четвертої Всесвітньої конференції з питань жінок, Пекін, 4-15 вересня 1995 року (A/CONF.177/20 і доп. 1), стратегічна ціль G.1: «Вжити заходів для забезпечення рівного доступу жінок до повноцінної участі в структурах влади та ухваленні рішень»; Рекомендація Ради Європи Rec.(2003)3 Комітету міністрів державам-членам РЄ щодо збалансованої участі жінок та чоловіків в ухваленні політичних і громадських рішень, ухвалена 30 квітня 2002 року; Рішення Ради міністрів ОБСЄ, щодо участі жінок у політичному та громадському житті від 2 грудня 2009 року.

278 Див., наприклад, БДІПЛ, Закони, які працюють на благо чоловіків та жінок: посібник із аналізу гендерної проблематики в законодавстві, с. 40-46.

законотворення, включно з попередніми та фактичними оцінками впливу, і який також виділятиме для цієї мети відповідні людські, технічні та фінансові ресурси. Крім того, принципово важливо, щоб державні службовці та працівники, залучені до процесу розроблення політики й законотворення, були належно підготовленими та поінформованими про законотворення з урахуванням гендерних аспектів.

ПРИКЛАД КРАЇНИ 24

Франція – Французька делегація з прав жінок і рівних можливостей для жінок та чоловіків

Délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes – (Делегація з питань прав жінок та рівних можливостей між чоловіками і жінками), яка представлена постійною делегацією в Національних зборах і Сенаті, має завдання інформувати обидві палати про політику уряду та її вплив на чоловіків і жінок, а також здійснювати моніторинг застосування законодавства. Цей горизонтальний мандат забезпечує можливість делегації вносити важливі питання до порядку денного, проводити аналіз на основі «*rappports d'information*» (публічних звітів та інформації) і пропонувати покращення та зміни.

222. **Державам необхідно забезпечити збалансоване представництво жінок і чоловіків на всіх рівнях у державних установах та їхніх органах, а також при призначенні на інші державні посади.** Державам слід використовувати різноманітні стратегії рівності й закони, щоб забезпечити однакоvu можливість для жінок і чоловіків щодо призначення на державні посади, зокрема, у парламенті. Керівний склад парламентів та комітетів також має бути гендерно збалансованим та враховувати фактор різноманіття. Коли законодавчі органи формують парламентські комітети, слід подбати про те, щоб ці органи склалися не лише з представників різних політичних партій, а й зі збалансованої кількості жінок та чоловіків.

ПРИКЛАД КРАЇНИ 25

Чорногорія – Поправки до Регламенту для досягнення гендерного балансу²⁷⁹

У грудні 2020 року парламент Чорногорії ухвалив такі поправки до свого Регламенту, спрямовані на покращення гендерного балансу на керівних посадах у парламенті. Стаття 18(4) визначає, що хоча б один віце-спікер парламенту має бути обраний із представників статі, яку недостатньо представлено. Зі свого боку стаття 34(5) вимагає, щоб при формуванні складу кожного комітету, зокрема при зміні голови та заступника голови, було враховано участь представників недостатньо представленої статі. А стаття 210(3) належно регламентує процес формування парламентських делегацій для забезпечення рівної участі представників статі, яку недостатньо представлено.²⁸⁰

223. **Мова є основним засобом поширення інформації про закон, тому слід використовувати мову, яка враховує гендерні аспекти та фактор різноманіття.** Мова, яка містить елементи гендерної дискримінації, тобто слова, фрази або лінгвістичні конструкції, що сприяють формуванню стереотипів, приниженням та ігноруванню осіб на підставі статі, гендерної ідентичності, сексуальної орієнтації, загрожує інклюзивності та висвітлює хибні ідеї.²⁸¹ Гендерно чутлива мова²⁸² є єдиним прийнятним стандартом вираження законодавства, що сприяє його ефективності, рівності та інклюзивності. Це означає, що мова закону має бути спрямована на свою аудиторію і має враховувати конкретні лінгвістичні прийоми. Незалежно від мови, якою складені закони, у законодавстві слід уникати використання формулювань, що прямо чи опосередковано

279 Див. БДПл, Сприяння гендерній рівності у парламенті: посібник для парламентів країн регіону ОБСЄ (2021 рік), с. 27.

280 Див. БДПл, Сприяння гендерній рівності у парламенті: посібник для парламентів країн регіону ОБСЄ.

281 Ревелл і Вапнік Гендерно-тихе законодавче проектування в небінарному світі, с. 1-46; Офіс парламентського радника та Юридичний департамент уряду (Велика Британія), Посібник з гендерно-нейтрального складання законопроектів; уряд Канади, Міністерство юстиції, Мова без гендерних відтінків у законодавстві; Кінг і Фосетт Кінець використання «Він або Вона»? Погляд на гендерно-нейтральне розроблення законодавства в Новій Зеландії та за кордоном; Парламентська рада (Австралія), Розроблення директиви № 2.1. Використання англійської мови, гендерно-специфічна і гендерно-нейтральна мова, граматики, пунктуація та правопис; Офіс Парламентської ради (Велика Британія), Посібник із проектування законів.

282 Посібник ООН із гендерно-інклюзивної мови; ЄІР, Інструментарій із гендерно-чутливої комунікації; Рада Європейського Союзу, Інклюзивне спілкування в Генеральному секретаріаті Ради.

стосуються лише однієї статі чи групи (гендерно специфічні формулювання), за винятком випадків, коли це не сприяє ефективності закону або конкретній меті (наприклад, закон стосується певної статі). Закони мають забезпечувати використання гендерно чутливих формулювань за допомогою інклюзивних альтернатив. Використання загального застереження, що всі положення закону однаково застосовують до обох статей, не є ефективною практикою, оскільки це може призвести до того, що розробники закону навіть не враховуватимуть альтернативних інклюзивних формулювань і не використовуватимуть їх у тексті законопроекту.²⁸³

ПРИКЛАД КРАЇНИ 26

Греція – Закон 4604/2019 про фактичну гендерну рівність, запобігання гендерному насильству та боротьбу з ним²⁸⁴

Згідно зі статтею 12 Закону в адміністративних документах заборонено використання мови, яка сприяє гендерній дискримінації:

«При формулюванні адміністративних документів заборонено використовувати вирази, які прямо чи опосередковано сприяють гендерній дискримінації».

224. **Щоб забезпечити рівність застосування законів до всіх осіб, незалежно від їхньої статі та інших характеристик, розробники законодавчих актів повинні враховувати гендерні аспекти й фактор різноманіття; зокрема, законопроекти необхідно оцінювати з погляду статі та різноманітності.** Аби закони враховували специфічні потреби, погляди та досвід жінок і чоловіків, а також груп меншин, історично маргіналізованих або недостатньо представлених, необхідно брати до уваги в законодавчому процесі гендерні аспекти й фактор різноманіття. Розробникам законодавчих актів можуть знадобитися додаткові уточнення

283 Див., напр., Попередній висновок щодо правової бази, що регулює законодавчий процес у Чорногорії ОБСЄ / БДПЛ, 2 жовтня 2023 року, п. 154.

284 Закон Грецької Республіки № 4604/2019 від 26 березня 2019 року про матеріальну гендерну рівність, запобігання гендерному насильству та боротьбу з ним.

для запобігання типовим сценаріям, уникнення уявлень більшості та свідомих чи неусвідомлених упереджень і стереотипів. Крім того, важливо гарантувати, щоб закони розроблялися так, аби охоплювати всіх громадян однаково. ОРВ мають оцінювати, як запланована або прийнята політика впливатиме чи вплинула на жінок, меншини або маргіналізовані групи. Сюди також має входити аналіз можливого впливу на осіб із суміжними маргіналізованими ідентичностями.²⁸⁵

225. **Бюджет, що враховує гендерні аспекти та фактор різноманіття, також є важливою частиною гендерно чутливого законотворення.** Бюджет є єдиним найбільш важливим політичним інструментом уряду, оскільки впливає на успішну реалізацію всіх інших політичних заходів. Бюджети, які враховують гендерні аспекти та фактор різноманіття, не є окремими бюджетами для чоловіків, жінок або інших груп. Це бюджети, які гарантують, що потреби та інтереси людей із різних соціальних груп (за статтю, віком, етнічним походженням, інвалідністю, проживанням у сільській чи міській місцевості тощо) враховано в політиці видатків та доходів. Цей підхід сприяє тому, щоб бюджети допомагали у зменшенні нерівності, а не посилювали її, із урахуванням конкретних міркувань, пов'язаних із гендером та різноманіттям.
226. **До процесів розроблення законів та проведення цільових публічних консультацій важливо залучати жінок і чоловіків, представників меншин, людей з інвалідністю та представників маргіналізованих груп.** Під час оцінювання та впровадження усієї законодавчої процедури ці групи повинні брати участь у консультаціях з питань законодавства, що може на них впливати. Методи консультацій мають бути адаптовані так, щоб вони були інклюзивними та доступними для конкретних цільових груп (див. також **підрозділ IV.5**).

285 Наприклад, у Канаді Закон про оцінку впливу, який набув чинності у 2019 році, вимагає, щоб «перетин статі та гендеру з іншими чинниками ідентичності враховувався під час оцінювання впливу визначеного законопроекту» (розділ 22(1)(s)); див. БДІПЛ, Сприяння гендерній рівності в парламенті. Посібник для парламентів країн регіону ОБСЄ, с. 45.

227. **Законодавство має відображати права та конкретні потреби різних груп, а його ефективність необхідно відповідно контролювати та оцінювати.** На етапі реалізації бюджету та рішення щодо їх виконання можуть контролюватися з погляду гендеру й різноманітності. Це уможлиблює збір дезагрегованих даних на основі різних характеристик, таких як стать, національне чи етнічне походження, релігія і переконання, інвалідність, вік тощо. Це передбачатиме дослідження всебічного впливу законодавства на гендерні питання й фактор різноманіття, що допоможе визначити досягнення і невдачі та зміни, які потрібно внести (див. **підрозділ IV.4.ii** про фактичну оцінку регуляторного впливу). Якщо державна політика чи закони є дискримінаційними, окремі особи також можуть звертатися до судів або національних інституцій з прав людини. Негативний зміст і наслідки законодавства також приведуть до подальших політичних обговорень щодо необхідності внесення змін до нього так, щоб воно відповідало принципам рівності та запобігання дискримінації.

ПРИКЛАД КРАЇНИ 27

Австрія – вимір гендерної рівності в рамках ОРВ²⁸⁶

З 1 січня 2013 року всі законопроекти мають супроводжуватись оцінкою регуляторного впливу, що починається з моменту їх створення у відповідальних міністерствах і закінчується на рівні парламенту. У рамках цієї процедури важливо враховувати аспекти гендерної рівності у сферах допомоги, зайнятості, доходів, освіти, неоплачуваної праці, ухвалення рішень та охорони здоров'я.

286 Див. Інструментарій «Оцінка гендерного впливу», Австрія, вебсайт Європейського інституту гендерної рівності.

8.2. Врахування фактору різноманіття

228. Аби закони враховували специфічні потреби, погляди та досвід меншин, історично маргіналізованих або недостатньо представлених груп, необхідно інтегрувати аспекти різноманітності в законодавчий процес. Розробникам законодавчих актів можуть знадобитися додаткові уточнення для того, щоб запобігти типовим сценаріям, уникнути представництва більшості та свідомих чи неусвідомлених упереджень і стереотипів. Крім того, важливо гарантувати, аби закони розробляли так, щоб вони охоплювали всіх громадян однаково. Чинні правила і практика законотворення мають відображати аспекти різноманітності, особливо ті, що пов'язані з попередньою та подальшою оцінками впливу законопроектів, інклюзивністю процесів публічних консультацій, доступністю процесу розроблення політики й законів, а також відповідною інформацією і документами, які стосуються ухваленого законодавства.
229. **Розширення представництва та участі меншості в суспільних справах, зокрема, у розробленні політики та законодавства.** Представництво меншості в органах, що ухвалюють рішення, а отже, і в законотворчій діяльності, може бути забезпечено за допомогою різних механізмів, таких як резервування місць (через квоти або інші заходи), гарантоване членство у відповідних адміністративних / виконавчих, дорадчих / консультативних органах чи парламентських комітетах, із правом голосу або без нього, а також за допомогою інших механізмів для врахування інтересів меншості.²⁸⁷ Також важливо сприяти залученню людей з інвалідністю до політичного життя, зокрема, до ключових парламентських та урядових органів і, загалом, до процесів ухвалення державних рішень, таких як розроблення політики й законодавства. Досягнення цієї мети передбачає забезпечення доступності парламентських і урядових вебсайтів, документів та приміщень для них.²⁸⁸

287 Див., напр., Лундські рекомендації про ефективну участь національних меншин у суспільно-політичному житті, Верховний комісар ОБСЄ у справах національних меншин, 1 вересня 1999 року.

288 Див. БДІПЛ, Рекомендації щодо сприяння політичній участі людей з інвалідністю, розділ V про парламенти

ПРИКЛАД КРАЇНИ 28

Канада – Рекомендації щодо залучення громадськості²⁸⁹

[...]

Принципи взаємодії з громадськістю

Рекомендації формулюються на основі принципів, якими керується наша діяльність залучення, щоб забезпечити їхню значущість, ефективність і послідовність. Ці принципи є основоположними для успішної взаємодії з громадськістю.

Відкритість та інклюзивність: заходи щодо взаємодії розробляють і просувають так, щоб надати всім зацікавленим учасникам можливість висловити свої погляди та взяти до уваги їхній внесок. Учасникам надають можливості взаємодії через різні канали та формати, щоб забезпечити їхню безперешкодну участь. Отримання зворотного зв'язку відбувається в різних групах, із залученням наприклад, різних расових спільнот, 2SLGBTQI+, людей з інвалідністю, представників різних гендерних і вікових груп, спільнот офіційних мовних меншин та представників із різних географічних регіонів.

Своєчасність та прозорість: мета, обсяг і завдання заходів щодо взаємодії мають бути чітко доведені до відома та сплановані із зазначенням відповідних строків, щоб учасники мали достатньо часу для участі. Результати взаємодії та врахування внеску під час ухвалення рішень мають бути доступні учасникам через різноманітні канали, у зручних форматах і своєчасно.

Актуальність та орієнтованість: заходи щодо взаємодії орієнтовані на учасників. Матеріали, створені для підтримання заходів щодо взаємодії, відповідають цілям. Це може охоплювати такі елементи:

- адаптація підходу на основі відгуків учасників на ранніх етапах взаємодії
- регулярне використання передового досвіду та засвоєних уроків для планування і реалізації взаємодії з громадськістю

230. **Попередні та подальші ОРВ, що враховують різноманітність.** Оцінка впливу на права людини має бути частиною попередньої ОРВ і повинна передбачати аналіз можливого впливу законопроекту на права окремих осіб чи груп, зокрема, на меншини, історично маргіналізовані або недостатньо представлені групи. Також необхідно розглянути потенційний вплив на людей із суміжними маргіналізованими ідентичностями. Подальші ОРВ мають, у разі потреби, також аналізувати, як ухвалене законодавство фактично вплинуло на різні групи, відносини, обов'язки та рівність загалом.
231. **Інклюзивна участь, включно з публічними консультаціями.** Важливо не лише використовувати спеціалізовані предметні знання, а й залучати зацікавлені сторони з вразливих, маргіналізованих або по-іншому недостатньо представлених груп. Так у них з'явиться можливість висловлювати свої думки й надавати важливі коментарі щодо потенційних наслідків законопроектів, які можуть на них впливати. Масштабні інформаційні кампанії, які проводять уряд і парламент, допоможуть виявити й залучити всіх важливих та зацікавлених сторін, зокрема, організації, які презентують історично маргіналізовані або недостатньо представлені групи. При виборі засобів консультації слід враховувати особливе становище маргіналізованих або недостатньо представлених груп,²⁹⁰ а стратегії консультацій повинні бути відповідно адаптовані до часу і методів консультацій. Зокрема, необхідно забезпечити розумне присутування, щоб гарантувати доступність консультацій для людей з інвалідністю. Це може передбачати такі заходи, як передання інформації у форматах, спрощених для читання, а також адаптований фізичний доступ до подій та місць проведення консультацій тощо.²⁹¹
232. **У законодавстві слід використовувати мову, чутливу до різноманітності.** Висловлювання, що використовують у законодавстві, не повинні містити принизливих і зневажливих висловів щодо форм самоідентифікації, наприклад, стосовно інвалідності, національної, етнічної чи корінної належності або інших особистих характеристик. Розробники законів мають уникати стереотипних формулювань та повинні вживати мову, чутливу до гендеру й різноманітності.²⁹² Це означає, що мова закону має бути ретельно підібрана для своєї аудиторії та має сприяти рівності й інклюзивності.

290 Див. БДІПЛ, [Рекомендації щодо посилення участі об'єднань у процесах ухвалення громадських рішень](#), п. 19, із посиланням на рекомендації Консорціуму Всесвітнього паутиння щодо доступності вебконтенту (1999 рік), оновлені тут: [Ініціатива W3C із поліпшення вебдоступу \(WA\)](#).

291 БДІПЛ, [Рекомендації щодо сприяння політичній участі людей з інвалідністю](#), с. 87-88.

292 Див., напр., [Рекомендації ООН з інклюзивної комунікації для людей з інвалідністю](#); і Рада Європейського Союзу, [Інклюзивне спілкування в Генеральному секретаріаті Ради](#).

233. **Закони слід публікувати всіма офіційними мовами та, наскільки це можливо й доцільно, іншими мовами: меншин, шрифтом Брайля, спрощеною мовою тощо.** Такий підхід підвищить доступність законів і надасть можливість усім членам суспільства бути поінформованими про закони, що їх стосуються. Особливо важливо, щоб будь-які поправки до законів було перекладено та зведено невідкладно. Зважаючи на це, багато держав видало закони та постанови для забезпечення цього (див. **підрозділ IV.7** про оприлюднення та доступність ухваленого законодавства).²⁹³

9. Пришвидшені законотворчі процедури

234. Більшість конституцій може передбачати пришвидшені чи спрощені процедури в тих випадках, коли законодавчі поправки є незначними, простими або не викликають суперечок, а також у ситуаціях, коли необхідно невідкладно схвалити окремі закони. Зміни до законодавства, які є простими і зрозумілими (наприклад з метою узгодження тексту існуючого закону після прийняття іншого закону), не завжди потребують широких політичних обговорень, оцінок або консультацій. У країнах можуть бути спеціальні процедури або ж парламенти можуть узгодити швидке ухвалення такого законодавства шляхом консенсусу. Ситуації, що стосуються скорочених строків та спрощених процедур для ухвалення невеликих і нескладних законів чи поправок, повинні бути чітко визначені та суворо обмежені в нормативних актах, незалежно від умов.
235. Якщо потрібно невідкладно ухвалювати закони у зв'язку з нагальною суспільною потребою, зазвичай передбачено скорочені строки для обговорення в уряді чи парламенті як на етапі комітету, так і на пленарному засіданні. Якщо закони готують державні органи чи структури, це означатиме практично повну відсутність консультацій із зацікавленими сторонами або широкою громадськістю, починаючи з етапів розроблення політики та законопроектів. На парламентському рівні аналогічно не буде достатньо часу для детального обговорення окремих положень у комітетах чи на пленарних засіданнях, і також буде складно провести належні консультації.²⁹⁴ Закони, ухвалені в такий спосіб, можуть викликати сумніви щодо

293 Див. Конвенція ООН про права осіб з інвалідністю, ухвалена резолюцією Генеральної Асамблеї A/RES/61/106 24 січня 2007 року.

294 БДІПЛ, Оцінка законодавчого процесу в Республіці Вірменія, с. 40.

своєї якості,²⁹⁵ оскільки відсутність консультацій і належного парламентського обговорення може призвести до прогалин та невідповідностей у законодавстві. Ці проблеми можна виправити лише під час процедури перевірки після ухвалення, коли термінова необхідність мине.

236. Це означає, що такі процедури слід застосовувати обережно і винятково, оскільки їх надмірне використання може негативно вплинути на права людини, принцип верховенства права та якість законодавства. Щоб запобігти зловживанню, можна розробити формальні чи неформальні критерії, які будуть слугувати в оцінці терміновості питання. Критерії терміновості можуть орієнтуватися на оцінку того, наскільки достатнім виступає чинне законодавство у вирішенні невідкладної ситуації, а також наскільки давньою є проблема і чи були шляхи для її вирішення раніше.

237. **Загалом, щоб запобігти зловживанню пришвидшеними процедурами, важливо враховувати такі міркування та чинники:**

238. **Використання пришвидшених процедур має бути винятком.** Хоча іноді пришвидшене законотворення може бути необхідним, важливо використовувати його лише в особливих випадках, а не автоматично чи регулярно. Такі ситуації повинні виникати лише тоді, коли справді є невідкладна ситуація, коли обставини не дають змоги проводити звичайний розгляд як уряду, так і парламенту. За жодних обставин пришвидшені процедури не слід застосовувати для швидкого досягнення політичних цілей або для обходу правил публічних консультацій чи оцінок впливу, уникаючи відповідних механізмів перевірки, обговорень і нагляду.²⁹⁶ Це негативно впливає на якість законодавства, знижує рівень зовнішнього контролю над урядом і порушує принцип поділу влади.²⁹⁷ Крім того, часте використання пришвидшених процедур ухвалення законодавства впливає на правову визначеність, і навіть фахівцям у галузі права буде важко зрозуміти поточний стан справ.²⁹⁸

295 Румунія ... Висновок щодо надзвичайних постанов GEO № 7 та GEO № 12 про внесення змін до законів про правосуддя. Венеційська комісія Ради Європи, CDL-AD(2019)014-е, 24 червня 2019 року, п. п. 11-12, правосуддя, Венецианская комиссия Совета Европы.

296 Там само, п. 14

297 Там само, п. 21

298 Там само, п. 14

239. **Закони або відповідні регламенти повинні визначати чіткі критерії.** Випадки, коли пришвидшене провадження допускається або ні, мають бути чітко й детально викладені в законодавстві або процедурах,²⁹⁹ а уряд, інші органи чи особи, які мають законодавчу ініціативу, зобов'язані детально обґрунтувати необхідність пришвидшення.³⁰⁰ У пропозиціях також мають бути зазначені терміни ухвалення підзаконних актів для реалізації цих законів. Регламент парламенту ще може передбачати можливість відхилити прохання про застосування пришвидшеної процедури, якщо необхідних критеріїв не буде дотримано.³⁰¹
240. **Пришвидшені процедури можливі лише в тому випадку, якщо вони ґрунтуються на офіційному запиті, поданому згідно з відповідними законами або процедурами.** Можливість звертатися до парламенту з проханням ухвалити законодавство за пришвидшеною процедурою з міркувань невідкладності має бути викладена в законі й має окреслювати процедури, яких слід дотримуватися в таких випадках.³⁰² Зокрема, важливо знати, хто має право вимагати ухвалення законопроекту через пришвидшені процедури і як це підтверджено практично (оптимально – шляхом звичайного парламентського голосування). Будь-яке звернення щодо використання пришвидшеної процедури повинно бути належно обґрунтоване в кожному конкретному випадку; якщо обґрунтування немає або воно недостатнє, запит має бути відхилено. Будь-яке зведення або обхід ключових етапів законодавчого процесу на підставі неофіційних обговорень не допускаються.³⁰³

299 Див. БДІПЛ, *Оцінка законодавчого процесу в Республіці Вірменія*, п. 51. Див. також БДІПЛ, *Оцінка законодавчого процесу в Республіці Молдова*, с. 40.

300 БДІПЛ, *Оцінка законодавчого процесу в Республіці Вірменія*, с. 40.

301 Див., напр., Висновок щодо Регламенту Жогорку Кенеша Киргизької Республіки, ОБСЄ / БДІПЛ, 24 травня 2023 року, п. 60.

302 БДІПЛ, *Оцінка законотворення та законодавчого процесу в Республіці Сербія*, с. 73.

303 БДІПЛ, *Оцінка законодавчого процесу в Республіці Молдова*, с. 40-41.

241. **Пришвидшені процедури не мають бути застосовані до законодавства, яке запроваджує важливі та широкомасштабні реформи, такі як конституційна реформа,³⁰⁴ закони, що вносять значні зміни у функціонування демократичних інститутів, або законодавство, яке суттєво впливає на реалізацію прав людини та основоположних свобод.** Використання пришвидшених процедур під час надзвичайного стану, війни та інших подібних правових режимів може бути виправдано лише тоді, коли вони не вносять постійних змін до системи стримувань і противаг, але спрямовані на «повернення до нормального стану» (див. **підрозділ IV.10** про надзвичайні ситуації). Незважаючи на терміновість певних рішень, законодавцям слід намагатися залучати експертів і представників громадянського суспільства, зокрема, тих, які представляють меншини, гендерні та інші різноманітні групи, наскільки це можливо.³⁰⁵
242. **Закони, ухвалені за пришвидшеними процедурами, мають бути предметом спеціального обговорення та контролю.** Там, де закони ухвалюють за допомогою пришвидшених процедур, мають бути створені механізми нагляду, які враховують той факт, що із цими законами неможливо ознайомитися заздалегідь або провести їх поглиблене обговорення до їх ухвалення. Такі закони повинні пройти ретельну оцінку *ex post*, яку може бути викладено в самих законах або у відповідній законодавчій базі, що визначає критерії для пришвидшеного законотворення. Вони можуть містити положення про припинення чинності, які передбачають закінчення строку дії через певний період або при виконанні певної умови, а також положення щодо обов'язкового перегляду із фіксованим терміном оцінки. Цей процес мають супроводжувати консультації з питань імплементації закону, які зосереджені на виявленні можливих прогалин, невідповідностей, проблем практичного впровадження та будь-якого дискримінаційного впливу на певних людей чи групи суспільства.

304 У цьому контексті див. Висновок щодо трьох юридичних питань, що виникають у процесі розроблення нової Конституції Угорщини, Європейська комісія за демократію через право (Венеційська комісія) Ради Європи, 28 березня 2011 року, п. п. 16-19.

305 Див., напр., БДІПЛ, Висновок щодо Регламенту Жогорку Кенеша Киргизької Республіки, п. 60. Наприклад, під час пандемії Канада створила Консультативну групу з питань інвалідності Covid-19 (CDAG) яка складалася з представників громадянського суспільства та організацій людей з інвалідністю, щоб консультувати уряд щодо життєвого досвіду людей з інвалідністю в режимі реального часу під час кризи, включно з проблемами, пов'язаними з інвалідністю, викликами, системними прогалинами та рекомендаціями.

10. Надзвичайні ситуації

243. Надзвичайні ситуації³⁰⁶ – це спеціальні, невідкладні та тимчасові правові режими загального характеру, викликані необхідністю швидкого реагування на надзвичайну та тимчасову ситуацію, що становить фундаментальну, реальну і поточну або безпосередню загрозу для країни, таку як війна чи збройний конфлікт, широко-масштабні терористичні атаки, стихійне лихо, надзвичайна ситуація в галузі охорони здоров'я або серйозна економічна криза. Надзвичайний стан оголошують чи проголошують офіційно й публічно відповідно до положень, встановлених законом, і лише конституційно законним органом, який має на це відповідні повноваження. Якщо рішення про оголошення або проголошення надзвичайного стану ухвалене виконавчою владою, воно має бути схвалене або проконтрольоване законодавчим органом у найкоротший строк.³⁰⁷ Законодавство, що регулює надзвичайні ситуації, має: бути зрозумілим і недвозначним, відповідати вимогам міжнародного права та чітко описувати повноваження судової, виконавчої й законодавчої влади (зокрема, у сфері законотворення), а також обсяг потенційних обмежень прав людини і основоположних свобод упродовж такого часу.³⁰⁸ Надзвичайний стан має бути скасовано якнайшвидше, він не повинен тривати довше, ніж того вимагає гострота ситуації.³⁰⁹ Держави мають забезпечити механізм регулярного перегляду для оцінки необхідності збереження надзвичайного стану.³¹⁰

306 Оскільки точна термінологія, яка використовується в національних правових системах, суттєво відрізняється, і немає єдиного стандартного критерію щодо того, що кваліфікується як «надзвичайний стан», або процедур, які приводять до його оголошення, такий термін використовується в цьому Керівництві для охоплення спеціальних невідкладних і тимчасових правових режимів загального характеру, які зазвичай дозволяють швидке передання повноважень виконавчій владі для швидкого реагування за умови дотримання процедурних і матеріальних гарантій, а також загального призупинення або обмеження певних прав людини та основоположних свобод.

307 *Московський документ*, п. п. 28.2 і 28.3. Комітет ООН з прав людини також вимагає, щоб держави «діяли в межах своїх конституційних та інших положень законодавства, які регулюють таке проголошення та виконання надзвичайних повноважень», зазначаючи при цьому, що офіційне проголошення «є важливим для підтримання принципів законності та верховенства права в часи, коли вони найбільше потрібні»; див. *Загальний коментар №. 29 щодо статті 4 МПГП*, Комітет ООН з прав людини, CCPR/C/21/Rev.1/Add.11, 31 серпня 2001 року, п. 2.

308 Див. *Зобов'язання ОБСЄ у сфері людського виміру та заходи реагування держав на пандемію COVID-19*, ОБСЄ / БДІПЛ, 17 липня 2020 року, с. 49.

309 ОБСЄ, *Московський документ*, п. 28.3.

310 Див. БДІПЛ, *Зобов'язання ОБСЄ у сфері людського виміру та заходи реагування держав на пандемію COVID-19*, с. 49.

244. З моменту оголошення або проголошення надзвичайного стану держава має негайно надати громадськості інформацію про вжиті заходи³¹¹ та повідомити, як наявна ситуація вплине на звичайний законотворчий процес. У багатьох надзвичайних ситуаціях парламенти не можуть функціонувати у звичайному режимі, тому важливо знайти шляхи для забезпечення належного законодавчого нагляду, даючи при цьому змогу ефективно ухвалювати термінові рішення. Однак незважаючи на невідкладність ухвалення деяких рішень, слід забезпечити максимальне залучення до процесу ухвалення рішень експертів і громадянського суспільства, беручи до уваги меншини, гендерні та інші різноманітні групи.

Таблиця 13. Рекомендації БДІПЛ щодо демократичного законотворення та функціонування парламентів під час пандемії Covid-19³¹²

РЕКОМЕНДАЦІЇ ЩОДО ДЕМОКРАТИЧНОГО ЗАКОНОТВОРЕННЯ

- Державам слід утримуватися від розгляду законів, які не є терміновими, до повного відновлення роботи парламенту, особливо в тих випадках, коли громадянські та політичні права обмежено або якщо ці закони можуть порушувати основоположні свободи та права людини.
- Враховуючи доступні інноваційні методи, держави й парламенти мають забезпечити дотримання звичайних законодавчих процесів. Це передбачає проведення публічних консультацій (організованих в онлайн-режимі, якщо необхідно) та оцінювання того, як впливають на окремих громадян або групи населення, що недостатньо представлені, закони надзвичайні чи звичайні, ухвалені в цей період
- Варто забезпечити, наскільки це можливо, інклюзивні громадські слухання та консультації, зокрема, за допомогою онлайн-платформ.
- Потрібно сприяти процесу схвалення парламентом законодавства про реагування на надзвичайні ситуації та інших регуляторних заходів.
- Слід гарантувати функціонування демократичних інститутів за допомогою відповідного законодавства.
- Необхідно проаналізувати заходи, які спричинила пандемія, із урахуванням гендерних аспектів та фактору різноманіття, а також оцінити вплив надзвичайних заходів на права людини, зважаючи на гендерні аспекти й фактор різноманіття, щоб надати документовану інформацію для майбутніх планів готовності та реагування на подібні надзвичайні ситуації.

311 ОБСЄ, Московський документ, п. 28.3.

312 БДІПЛ, Зобов'язання ОБСЄ у сфері людського виміру та заходи реагування держав на пандемію COVID-19, с. 65-74.

РЕКОМЕНДАЦІЇ ЩОДО РОБОТИ ПАРЛАМЕНТІВ

- Державам слід забезпечити стабільне функціонування парламентів, передбачивши в регламенті відповідні заходи для надзвичайних ситуацій, такі як фізичне розташування, встановлення кворуму, віддалені сесії та використання ІКТ-рішень.
- Після завершення надзвичайних ситуацій, важливо провести оцінювання застосування ІКТ-рішень для підтримання роботи парламенту як під час надзвичайних ситуацій, так і у звичайний період. Ця оцінка повинна враховувати ризики та переваги використання ІКТ, їхній вплив на рівень участі жінок і чоловіків, а також необхідність внесення змін до законодавчої бази для полегшення використання нових технологій.
- Парламенти мають забезпечити повну прозорість у своїй діяльності та ухвалити рішення щодо того, як вони працюватимуть у надзвичайні періоди, щоб громадяни мали чітке уявлення про їхню роботу. Також можна розглянути можливість дозволу громадянам подавати онлайн-петиції щодо законодавства або проблем, пов'язаних із надзвичайними ситуаціями.
- Парламенти мають організувати спеціальні слухання та обговорення питань, пов'язаних із надзвичайними ситуаціями. Держави, так само, мають забезпечити провідну роль парламентів у розробленні політичних заходів із реагування у прозорий та підзвітний спосіб (замість того, щоб дозволяти виконавчій владі видавати укази без перевірки).

245. Коли надзвичайні ситуації вимагають термінового ухвалення певних законів, низка елементів допомагає знизити ймовірність зловживань. Серед них – такі:

246. **Заходи, які застосовуються під час надзвичайних ситуацій, повинні бути вкрай необхідними, пропорційними та тимчасовими.** Заходи мають бути обмежені лише тим, що є абсолютно необхідним для реагування на надзвичайну ситуацію, повинні бути відповідними за своїм характером та розміром³¹³ і завжди повинні відповідати конституції держави й міжнародним зобов'язанням у сфері прав людини та верховенства права.³¹⁴ Крім того, вони мають бути тимчасовими, тобто застосовуватися виключно на час кризи та одразу після неї. Додатково вони мають бути безпосередньо пов'язаними з конкретною надзвичайною ситуацією й підлягати регулярному контролю з боку парламентів і судів.³¹⁵ Під час надзвичайної

313 [Сіракузькі принципи щодо положень про обмеження й відступу в Міжнародному пакті про громадянські та політичні права](#), Американська асоціація Міжнародної комісії юристів, 1 липня 1984 року, п. 51. Див. також [Резолюція про скоординовані дії ЄС для боротьби з пандемією COVID-19](#), Європейський парламент, 2020/2616(RSP), 17 квітня 2020 року, п. 46, а також [Принципи щодо кризи Covid-19](#) Європейського правового інституту, травень 2020 року, принцип 1.

314 Див. Європейський правовий інститут, [Принципи щодо кризи Covid-19](#), принцип 4.

315 Див. Європейський парламент, [Резолюція про скоординовані дії ЄС для боротьби з пандемією COVID-19](#), п. 46, та Європейський правовий інститут, [Принципи щодо кризи Covid-19](#), принцип 1.

ситуації, яка вважається «загрозою для життя нації», держави можуть ухвалити рішення про відступ від певних зобов'язань щодо прав людини. Такі відступи мають бути чітко обумовленими³¹⁶ або їх взагалі не слід використовувати, якщо ситуацію можна ефективно вирішити через встановлення необхідних і пропорційних обмежень чи застережень, які зазвичай дозволені міжнародними договорами для підтримання громадської безпеки, охорони здоров'я та порядку.³¹⁷ Держави безпосередньо зобов'язалися «*намагатись утримуватися від відступів*» навіть там, де міжнародні конвенції їх передбачають.³¹⁸ До того ж, відступи ніколи не повинні призводити до повного відхилення від зобов'язань щодо прав людини; вони повинні бути обмежені тим, що необхідно з урахуванням відповідних обставин.³¹⁹

247. **Існують певні права, від яких держави не можуть відступати навіть у надзвичайних ситуаціях.** Жодні політичні рішення чи закони, ухвалені в таких ситуаціях, не можуть обмежувати або скасовувати ці права. Варто зазначити, що всі зазначені далі права є недоторканими і не допускають жодних відступів: заборона дискримінації за ознаками «*раси, кольору шкіри, статі, мови, релігії чи соціального походження*»; право на життя; заборона тортур та жорстокого поводження; заборона рабства; визнання правосуб'єктності та принцип законності у кримінальному праві. Додатково до цих прав, також визнані як недоторкані такі права: право на ефективний засіб правового захисту (необхідний для реалізації

316 Незважаючи на певні відмінності в тлумаченні й застосуванні Комітетом ООН з прав людини та Європейським судом з прав людини, положення про відступ від зобов'язань загалом вимагають виконання таких загальних умов для того, щоб держави правомірно прагнули відступити від зобов'язань, як це також визначено в Колєнґагенському (1990 рік) і Московському (1991 рік) документах ОБСЄ: (i) існування надзвичайної ситуації, що становить фундаментальну, реальну та поточну або неминучу загрозу для країни; (ii) тимчасовий характер надзвичайної ситуації та відступу; (iii) певні процедурні вимоги, яких має дотримуватися держава щодо заяви та публічного проголошення відповідно до положень законодавства, а також інформування БДПЛ та офіційне повідомлення ООН і Ради Європи; (iv) ясність і доступність заходів відступу; (v) суворості необхідності і пропорційності заходів відступу з погляду їхніх часових, географічних і матеріальних масштабів для вирішення гостроти ситуації, виключаючи при цьому певні права, що не підлягають відступу, зі сфери їх застосування; (vi) заходи не повинні суперечити іншим зобов'язанням, що випливають із міжнародного права, включно з міжнародним гуманітарним правом та міжнародним правом біженців; (vii) недискримінаційний характер заходів відступу в законі й на практиці; (viii) існування гарантій і механізмів нагляду, зокрема, для забезпечення постійного перегляду необхідності збереження надзвичайного стану та будь-яких заходів, що вживаються відповідно до нього; див. стаття 4 МПГПП, резолюція 2200А (XX) ГА ООН від 16 грудня 1966 року та стаття 15 ЄКПЛ; ОБСЄ, Колєнґагенський документ, п. 25, та ОБСЄ, Московський документ, п. 28; Комітет ООН з прав людини, Загальний коментар № 29; Вказівки щодо статті 15 ЄКПЛ – Відступ від зобов'язань у разі надзвичайної ситуації, ЄСПЛ, 31 серпня 2022 року; Резолюція 2209. Надзвичайний стан: питання пропорційності щодо відступів згідно зі ст. 15 Європейської конвенції з прав людини, Парламентська асамблея Ради Європи (ПАРЄ), 24 квітня 2018 року, п. 19.4.

317 Див., напр., Заява про відступи від Пакту у зв'язку з пандемією COVID-19, Комітет ООН з прав людини, UN Doc. CCPR/C/128/2, 24 квітня 2020 року, п. 2.

318 ОБСЄ, Московський документ, п. 28.7.

319 Див. стаття 4 МПГПП і стаття 15 ЄКПЛ, які допускають відступи від певних прав людини під час війни чи інших надзвичайних ситуацій, що загрожують життю нації, «*тією мірою, якою це вимагається гостротою ситуації*».

інших прав людини, що не підлягають відступу); фундаментальні принципи справедливого судового розгляду; основні гарантії проти свавільного затримання та принцип неприпустимості примусового повернення.³²⁰

248. Існують деякі інші права, які є абсолютними, тобто права, які ніколи не можуть бути призупинені або обмежені законами чи політикою за будь-яких обставин, навіть у контексті війни або надзвичайної ситуації. Ці права містять заборону геноциду, воєнних злочинів і злочинів проти людяності, заборону свавільного позбавлення волі, а також право будь-кого, хто позбавлений волі, звертатися до суду для оскарження законності затримання.³²¹ Держави мають виконувати свої мінімальні основні зобов'язання щодо забезпечення прав на їжу, охорону здоров'я, житло, соціальний захист, доступ до води й санітарії, освіту, належний рівень життя та свободу від дискримінації навіть у надзвичайних ситуаціях.³²² Зрештою, міжнародне гуманітарне право повинно бути дотримане незалежно від

320 Див. Комітет ООН з прав людини, *Загальний коментар № 29*, п. п. 14-16; *Загальний коментар № 32*, Комітет з прав людини ООН, ССРР/С/ГС/32, 23 серпня 2007 року, п. 6; *Загальний коментар № 35*, стаття 9 (Свобода та особиста недоторканність), Рада ООН з прав людини, 16 грудня 2014 року, п. п. 66-67; *Резолюція A/RES/51/75*, Генеральна Асамблея ООН, 12 лютого 1997 року, п. 3. Див. також *Консультативний висновок щодо екстериторіального застосування зобов'язань стосовно невидворення відповідно до Конвенції про статус біженців 1951 року та Протоколу до неї 1967 року*, Управління Верховного комісара ООН у справах біженців (УВКБ ООН), 26 січня 2007 року, п. п. 12 і 20; *Чахал проти Сполученого Королівства* (ВП), ЄСПЛ, заява № 22414/93, 15 листопада 1996 року, п. 80; і *Сааді проти Ірану* (ВП), ЄСПЛ, заява № 37201/06, 28 лютого 2008 року, п. 137.

321 Див. *Висновок № 11* щодо запобігання свавільному позбавленню волі в контексті надзвичайних ситуацій у сфері охорони здоров'я, УВКПЛ ООН, робоча група з питань свавільного затримання, A/HRC/45/16 (Додаток II), 24 липня 2020 року, п. 5; *Доповідь Робочої групи з питань свавільного затримання*, ГА ООН A/HRC/22/44, 24 грудня 2012 року, п. п. 42-51; Рада ООН з прав людини, *Загальний коментар № 35*, стаття 9, п. 67. Див. також *Конвенція проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження і покарання* (CAT), резолюція 39/46 ГА ООН, 10 грудня 1984 року, ст. 4, яка містить абсолютну заборону видворення осіб, яким загрожує застосування тортури. Див. також *Загальний коментар № 20 на ст. 7 МПГПП*, Комітет з прав людини, 10 березня 1992 року, п. 9; та прецедентне право ЄСПЛ, яке включає цей абсолютний принцип невидворення у ст. 3 ЄКПЛ; див., напр., *Зерінг проти Сполученого Королівства*, ЄСПЛ, заява № 14038/88, рішення від 7 липня 1989 року, п. 88; і *Чахал проти Сполученого Королівства* (ВП), ЄСПЛ, заява № 22414/93, рішення від 15 листопада 1996 року, п. п. 80-81.

322 Див. *Надзвичайні заходи та Covid-19: посібник*, УВКПЛ ООН, 27 квітня 2020 року. Див. також *Зауваження загального порядку № 3* щодо характеру зобов'язань держав-учасниць, КЕСКП, 14 грудня 1990 року, п. 10; та *Зауваження загального порядку № 14*, КЕСКП, 11 серпня 2000 року, п. 43. Ці мінімальні основні зобов'язання включають мінімальну кількість основних продуктів харчування, які є достатніми, поживними та безпечними для забезпечення свободи від голоду (КЕСКП, *Зауваження загального порядку № 12* про право на достатнє харчування (1999 рік), п. п. 6 та 8); основна первинна медико-санітарна допомога, зокрема, основні лікарські засоби (КЕСКП, *Зауваження загального порядку № 14*, п. 43); необхідний базовий прихисток та житло, зокрема, санітарні послуги (КЕСКП, *Зауваження загального порядку № 14*, п. 10); та *Зауваження загального порядку № 15*, КЕСКП, 20 січня 2003 року, п. 37, а також право не бути свавільно виселеним зі свого дому (*Зауваження загального порядку № 7*, КЕСКП, 20 травня 1997 року, п. 8); доступ до мінімально необхідної кількості води, достатньої та безпечної для особистого й побутового використання з метою запобігання захворюванням (КЕСКП, *Зауваження загального порядку № 15*, п. 37).

обставин.³²³ Насамкінець, навіть у надзвичайних обставинах слід забезпечувати повагу до принципів верховенства права.³²⁴

249. Враховуючи потенційно негативний вплив поспішних законів та указів на жінок і чоловіків або на певні групи, **правова база, що регулює надзвичайний стан і реалізацію правових та інших надзвичайних заходів, має бути розроблена з урахуванням конкретних ризиків і вразливості певних людей чи груп; вона має поважати права всіх**, зокрема жінок, людей з інвалідністю, літніх людей, бездомних, осіб, які перебувають під вартою та в установах, мігрантів, жертв торгівлі людьми, осіб, які шукають притулку, переміщених осіб і біженців, дітей та молоді, меншин і ЛГБТІ-представників.³²⁵
250. **Під час надзвичайного стану державам слід утримуватися від розгляду законопроектів, які не є невідкладними**, поки парламентські функції не буде повністю відновлено та в тих випадках, коли обмежено певні громадянські й політичні права. Зокрема, у такий період не мають ухвалювати або змінювати конституційні положення чи закони, які можуть мати вплив на основоположні свободи та права людини і на розподіл повноважень чи систему стримувань та противаг.³²⁶
251. **Парламент має зберігати принаймні залишкові наглядові повноваження під час надзвичайних ситуацій.** У надзвичайних ситуаціях спостерігається тенденція до зміщення балансу сил у бік виконавчої влади. Водночас дуже важливо, щоб парламенти продовжували брати участь і виконували свої наглядові повноваження, наскільки це можливо в надзвичайних обставинах,³²⁷ зокрема, маючи змогу скасовувати рішення, ухвалені виконавчою владою, у

323 Див. чотири Женевські конвенції 1949 року, загальна ст. 1, де зазначено: «Високі Договірні Сторони зобов'язуються поважати цю Конвенцію та забезпечувати її дотримання за будь-яких обставин».

324 Див. Комітет ООН з прав людини, *Зауваження загального порядку № 29*, п. 2. Див. також ОБСЄ, *Московський документ*, п. 28.1, згідно з яким надзвичайний стан «не може використовуватися для підриву демократичного конституційного ладу або бути спрямованим на знищення міжнародно визнаних прав людини та основоположних свобод».

325 Див., напр., щодо надзвичайних ситуацій у сфері громадського здоров'я, *Вказівки щодо реагування на COVID-19*, УВКПЛ ООН, 29 квітня 2020 року, де пропонуються корисні практичні рекомендації та приклади передового досвіду, особливо щодо людей з інвалідністю, літніх людей, осіб, які перебувають під вартою та в установах, мігрантів, переміщених осіб і біженців, дітей та молоді, меншин, гендерних питань, прав жінок і представників ЛГБТІ.

326 БДПЛ, *Зобов'язання ОБСЄ у сфері людського виміру та заходи реагування держав на пандемію COVID-19*, с. 74.

327 Див. у цьому контексті Європейський правовий інститут, *Принципи щодо кризи Covid-19*, принцип 3. Див. також принцип 4, у якому йдеться про те, що уряди не повинні обмежувати регулярні парламентські обговорення та зловживати процесами для просування заходів і політики, не пов'язаних із кризою Covid-19.

разі потреби.³²⁸ Такий підхід допомагає зменшити можливість зловживання розширеними повноваженнями та сприяє більш обґрунтованому процесу ухвалення рішень. Виконавча влада повинна негайно сповістити парламенти про оголошення надзвичайного або еквівалентного йому стану і при цьому повинна мати повноваження щодо відкликання або схвалення такого рішення. Продовження надзвичайного стану має здійснюватися за умови отримання дозволу від парламенту (в ідеалі – кваліфікованою більшістю).³²⁹ Хоча контроль не завжди можливий на ранньому етапі надзвичайної ситуації, із часом важливо провести оцінювання законів, що стосуються надзвичайного стану, перевірити їх необхідність та пропорційність, а також докази, на яких вони ґрунтуються, для відновлення звичного стану речей.³³⁰ Нові технології довели свою користь у сприянні безперервності роботи та контролю парламенту навіть у надзвичайних ситуаціях, зокрема, під час пандемії COVID-19. Тому рекомендовано відобразити їх застосування в надзвичайних ситуаціях в регламенті парламенту для більш ефективного управління подібними обставинами.

ПРИКЛАД КРАЇНИ 29

Регламент Європейського парламенту³³¹

Правило 237 а: Надзвичайні заходи

1. Це правило застосовують у випадках, коли Парламент, унаслідок непередбачуваних і надзвичайних обставин, не може здійснювати свої функції та права, визначені договорами, через обставини, що перебувають поза його контролем. Це також передбачає тимчасовий відхід від стандартних процедур Парламенту, встановлених у регламенті, для ухвалення надзвичайних заходів, що дозволяють Парламенту продовжувати виконувати свої обов'язки та користуватися своїми правами.

Такі надзвичайні обставини вважаються наявними, якщо Президент дійшов висновку на підставі надійних доказів,

328 Див. також Венеційська комісія, *Параметри взаємин між парламентською більшістю та опозицією в демократії: контрольний список*, п. 118.

329 *Там само*, п. 121.

330 Див. у цьому контексті Європейський правовий інститут, *Принципи щодо кризи Covid-19*, принцип 15 про повернення до нормального життя: він закликає національні уряди публікувати плани виходу з надзвичайних ситуацій та відновлення нормального життя, дотримуючись принципу верховенства права.

331 Регламент Європейського парламенту, вересень 2021 року.

підтверджених, у разі потреби, службами Парламенту, що з міркувань безпеки або через недоступність технічних засобів виникає неможливість або небезпека скликати засідання відповідно до звичайних процедур Парламенту, описаних в інших розділах цього регламенту та його розкладі.

2. Якщо є відповідність умовам, зазначеним у пункті 1, Президент може ухвалити рішення, погоджене Конференцією президентів, і вжити один або декілька заходів, зазначених у пункті 3.

Якщо неможливо скликати Конференцію президентів особисто чи віртуально через надзвичайну терміновість, Президент може ухвалити рішення щодо застосування одного або кількох заходів, зазначених у пункті 3. Таке рішення автоматично втрачає чинність через п'ять днів після його ухвалення, якщо впродовж цього часу не буде схвалено Конференцією президентів.

Після того як рішення Президента, яке схвалила Конференція Президентів, набуло чинності, члени або політична група(-и), що перевищили середній поріг, можуть у будь-який час вимагати, щоб деякі або всі заходи, передбачені цим рішенням, були розглянуті окремо та підлягали голосуванню Парламентом без обговорення. Перше пленарне голосування щодо цього питання додають до порядку денного на наступному засіданні після того, як запит було внесено. Під час цього голосування не можна вносити жодних поправок. Якщо рішення не отримало необхідної більшості голосів, воно втрачає чинність після закінчення неповної сесії. Рішення, яке було схвалено під час пленарного засідання, не може бути піддане подальшому голосуванню протягом тієї ж частини сесії.

3. Рішення, зазначене в пункті 2, може передбачати всі необхідні заходи для усунення надзвичайних обставин, визначених у пункті 1, зокрема, такі:
 - (а) перенесення запланованої частини сесії, засідання чи зборів комітету на пізнішу дату та/або скасування чи обмеження засідань міжпарламентських делегацій та інших органів;
 - (б) перенесення неповної сесії, засідання або зборів комітету з місця роботи Парламенту на одне з його робочих місць або на зовнішнє місце, або з одного з його робочих місць на місце перебування Парламенту, на одне з інших робочих місць Парламенту або на зовнішнє місце;

- (в) проведення неповної сесії або засідання у приміщенні Парламенту повністю або частково в окремих залах засідань із забезпеченням належного фізичного дистанціювання;
 - (г) проведення неповної сесії, засідання або зборів органів Парламенту в режимі дистанційної участі, передбаченому правилом 237с;
 - (д) якщо механізм спеціальної заміни згідно з правилом 209(7) не забезпечує достатньої правової захищеності для усунення таких надзвичайних обставин, може бути проведено тимчасову заміну членів комітету представниками політичних груп, якщо зацікавлені члени не заперечують проти такої тимчасової заміни.
4. Рішення, зазначене в пункті 2, має бути тимчасовим і обґрунтованим причинами. Воно набуває чинності після його публікації на вебсайті Парламенту або найкращим доступним альтернативним способом, якщо обставини перешкоджають такій публікації.

Усі члени також будуть негайно поінформовані про рішення індивідуально.

Президент може один або більше разів упродовж обмеженого періоду продовжувати чинність цього рішення відповідно до процедури, передбаченої в пункті 2. У рішенні про продовження мають бути зазначені причини, на яких воно ґрунтується.

Президент скасовує рішення, ухвалене відповідно до цього правила, щойно зникнуть надзвичайні обставини, зазначені в пункті 1, які стали підставою для його ухвалення.

5. Це Правило використовують як останній захід і застосовується тільки в тому обсязі, який є абсолютно необхідним для вирішення розглянутих надзвичайних обставин. Під час застосування цього правила слід належно враховувати принципи представницької демократії, рівного поводження з членами, їхнє право на незалежне виконання парламентського мандату без обмежень, враховуючи права, що впливають із правила 167, та їхнє право голосувати вільно, особисто й індивідуально. Також враховується Протокол № 6 про місцезосташування установ і деяких органів, відомств, офісів та департаментів Європейського Союзу, доданий до Договорів.

252. **Звичайні законодавчі процеси слід продовжувати застосовувати, наскільки це можливо.** Уряди й парламенти мають докласти зусиль для дотримання звичайних законодавчих процедур навіть під час надзвичайних обставин, забезпечуючи широкий доступ до громадських слухань і консультацій, включно з використанням онлайн-платформ, якщо це необхідно.³³² Потрібно проаналізувати наслідки надзвичайних і ненадзвичайних законів, ухвалених у цей період, зокрема, для оцінки того, чи мали вони непропорційний вплив на певні категорії населення, як-от на історично маргіналізовані або недостатньо представлені групи.³³³
253. **Важливо проводити систематичну оцінку вжитих заходів.** Особам, які ухвалюють рішення в державах, потрібно від самого початку й упродовж усієї надзвичайної ситуації оцінити, наскільки достатнім виступає чинне законодавство для боротьби з кризою, чи варто вносити поправки до нього або ж розробляти нові закони. У випадку прийняття нових законів у зв'язку з надзвичайною ситуацією, вони повинні бути автономними та існувати окремо від звичайних законів, щоб уникнути їх перетину з основним законодавством. Це також спростить оцінювання та подальше скасування законів прийнятих у зв'язку з надзвичайним станом, у тому випадку, якщо вони втратять свою актуальність.³³⁴
254. **Державам необхідно діяти прозоро.** Оскільки виконавчі рішення, ухвалені під час надзвичайного стану, зазвичай передбачають певне втручання в ключові права людини, державам необхідно зрозуміло й доступно постійно інформувати населення про нові постанови та причини їх необхідності. Потрібно оприлюднити пояснювальні записки, які міститимуть плани оцінювання після кризи та критерії для оцінювання ефективності законодавства.

332 Див., наприклад, БДПЛ, Зобов'язання ОБСЄ у сфері людського виміру та заходи реагування держав на пандемію COVID-19, с. 65-74

333 Там само, с. 65-74.

334 Ронан Кормакен Збереження надзвичайного законодавства в умовах Covid-19: соціально віддаленим від звичайного законодавства: принципи структури законодавства про надзвичайні ситуації, *Теорія і практика законодавства*, том 8, 2020 рік – випуск 3: Глобальні законодавчі заходи у відповідь на коронавірус, 3 липня 2020 рік, с. 245-265.

255. **Необхідно докладати постійних зусиль, щоб використовувати уроки, засвоєні в надзвичайних ситуаціях чи кризах для покращення ефективності реагування в майбутніх сценаріях.** Державам слід розглянути можливість проведення ретроспективного оцінювання готовності національних правових систем до заходів, необхідних у надзвичайних ситуаціях, для максимального підвищення готовності й удосконалення правової бази для майбутніх надзвичайних ситуацій. Держави також повинні аналізувати заходи, вжиті у відповідь на надзвичайні ситуації, на основі фактичних даних. Аналіз заходів слід проводити не лише із соціального, економічного та екологічного поглядів, а й із урахуванням їхнього впливу на демократію, верховенство права та права людини, зважаючи на різні соціальні групи, а також вплив окремо на чоловіків і жінок. Ретельний аналіз наслідків надзвичайних заходів сприятиме розробленню планів готовності та реагування на подібні ситуації в майбутньому.³³⁵ Незважаючи на різноманітність майбутніх криз, можна очікувати, що буде декілька загальних підходів до координації допомоги та інформування громадськості про потребу в надзвичайних заходах. Зокрема, попередні надзвичайні ситуації можуть стати основою для розроблення планів, які забезпечать безперервну й безперешкодну реалізацію законодавчих процесів у подібних обставинах, наскільки це можливо. Ця форма інституційної пам'яті має сприяти поліпшенню державного реагування на надзвичайні ситуації, допомагаючи уникати потенційних пасток і негативного впливу вжитих заходів.

335 БДІПЛ, Зобов'язання ОБСЄ у сфері людського виміру та заходи реагування держав на пандемію COVID-19, с. 74.

**ДОДАТОК І. ВИБРАНІ МІЖНАРОДНІ
ТА РЕГІОНАЛЬНІ ІНСТРУМЕНТИ І
ДОВІДКОВІ ДОКУМЕНТ**

ДОДАТОК І. ВИБРАНІ МІЖНАРОДНІ ТА РЕГІОНАЛЬНІ ІНСТРУМЕНТИ І ДОВІДКОВІ ДОКУМЕНТИ

Цей розділ містить добірку витягів із відповідних міжнародних і регіональних інструментів та довідкових документів, що стосуються демократичного законотворення в регіоні ОБСЄ. Такі угоди, як Міжнародний пакт про громадянські й політичні права та Європейська конвенція з прав людини, є правовими зобов'язаннями для держав, які їх ратифікували. Інші інструменти, такі як Загальна декларація прав людини та Копенгагенський і Московський документи ОБСЄ, хоч і не мають обов'язкової юридичної сили, все ж є дуже вагомими зобов'язаннями, які взяли на себе ті держави, що їх схвалили.

a. Організація Об'єднаних Націй

- **Міжнародний пакт про громадянські та політичні права (МПГПП), ухвалений Генеральною Асамблеєю ООН резолюцією 2200А (XXI) від 16 грудня 1966 року**

Стаття 2(2)

2) Якщо це ще не передбачено чинними законодавчими чи іншими заходами, кожна держава-учасниця цього Пакту зобов'язується вжити необхідних заходів відповідно до своїх конституційних процедур і положень цього Пакту для ухвалення таких законів або вжити інших заходів, які можуть бути необхідними для здійснення прав, визнаних у цьому Пакті.

(...)

Стаття 19

1. Кожен має право безперешкодно дотримуватися своїх переконань.
2. Кожен має право на свободу висловлювання своїх поглядів, враховуючи свободу шукати, отримувати та поширювати інформацію й ідеї будь-якого характеру, без обмежень державними кордонами, усно, письмово чи друковано, через мистецтво або інші доступні засоби за власним вибором.
3. Виконання прав, які передбачено в пункті 2 цієї статті, вносить спеціальні обов'язки та припускає відповідальність. Тому на нього можуть поширюватися певні обмеження, але вони мають бути лише такими, що передбачені законом і необхідні:

(а) для поваги до прав або репутації інших осіб;

(б) для захисту національної безпеки чи громадського порядку (*ordre public*) або громадського здоров'я чи моралі.

(...)

Стаття 21

Визнається право на мирні зібрання. На здійснення цього права не можуть бути накладені жодні обмеження, окрім тих, які встановлюються відповідно до закону та є необхідними в демократичному суспільстві для захисту національної чи громадської безпеки, громадського порядку (*ordre public*), охорони здоров'я населення, моралі чи захисту прав і свобод інших.

Стаття 22

1. Кожна особа має право на свободу об'єднання з іншими, що передбачає право створювати професійні спілки та вступати до них для захисту своїх інтересів.

2. На здійснення цього права не можуть бути накладені жодні обмеження, окрім тих, які передбачені законом та є необхідними в демократичному суспільстві для захисту національної чи громадської безпеки, громадського порядку (*ordre public*), охорони здоров'я населення, моралі чи захисту прав і свобод інших. Ця стаття не перешкоджає встановленню законних обмежень для військовослужбовців та поліцейських у здійсненні ними цього права.

3. Ніщо в цій статті не дозволяє державам-учасницям Конвенції Міжнародної організації праці 1948 року про свободу об'єднання та захист права на організацію вживати законодавчих заходів, що завдають шкоди, або застосовувати закон так, щоб це порушувало гарантії, передбачені цією Конвенцією.

(...)

Стаття 25

Кожен громадянин має право і можливість, без будь-яких відмінностей, згаданих у статті 2, і без необґрунтованих обмежень:

(а) брати участь у веденні державних справ безпосередньо або через вільно обраних представників;

(...)

Стаття 26

Усі люди є рівними перед законом і мають право на однаковий захист без будь-якої форми дискримінації. У цьому контексті закон забороняє будь-яку форму дискримінації та гарантує всім особам рівний і ефективний захист від дискримінації за будь-якою ознакою, такою як раса, колір шкіри, стать, мова, релігія, політичні переконання або інші погляди, національне чи соціальне походження, майновий стан, народження або інший статус.

(...)

- **Зауваження загального порядку № 25 Комітету ООН з прав людини: Право на участь у громадських справах, право голосу та право рівного доступу до державної служби (ст. 25) (12 липня 1996 року)**

(...)

5. Ведення державних справ, яке згадано в пункті (а), охоплює широкий спектр дій, пов'язаних із політичною владою, такими як здійснення законодавчих, виконавчих та адміністративних функцій. Це стосується всіх аспектів державного управління, а також формування та впровадження політики на міжнародному, національному, регіональному і місцевому рівнях. Розподіл повноважень та способи реалізації окремими громадянами права на ведення державних справ, що охороняється статтею 25, повинні встановлюватися Конституцією та іншими законами.

(...)

7. Стаття 25 передбачає, що якщо громадяни беруть участь у державних справах через вільно обраних представників, то ці представники фактично виконують функції урядової влади і несуть відповідальність за виконання своїх обов'язків під час виборчого процесу. Це означає, що представники виконують тільки ті повноваження, які передбачені для них згідно з конституційними нормами. Участь через вільно обраних представників відбувається через голосування, яке повинно бути регульоване законами, що відповідають вимогам пункту (b).

8. Громадяни також беруть участь у веденні державних справ шляхом впливу через суспільні дебати та діалог зі своїми представниками або через свою здатність до самоорганізації. Ця участь підтримується забезпеченням свободи вираження поглядів, зборів і асоціацій.

(...)

25. Щоб забезпечити повне здійснення прав, захищених статтею 25, важливим є вільний потік інформації та обмін ідеями щодо суспільних і політичних питань між громадянами, кандидатами й обраними представниками. Це передбачає вільну пресу та інші ЗМІ, які можуть висловлювати свої думки щодо суспільних проблем без обмежень та цензури і сприяти інформуванню громадської думки. Це вимагає повного виконання та поваги прав, які гарантовані статтями 19, 21 і 22 Пакту, враховуючи право на участь у політичній діяльності як індивідуально, так і через політичні партії та інші організації, свободу обговорення державних справ, право на мирні демонстрації та збори, критику, публікацію політичних матеріалів, проведення передвиборної агітації й рекламування політичних ідей.

(...)

- **Конвенція про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок (CEDAW), ухвалена Генеральною Асамблеєю Організації Об'єднаних Націй 18 грудня 1979 року**

(...)

Стаття 7

Держави-учасниці вживають усіх необхідних заходів для усунення дискримінації жінок у політичному та громадському житті країни, зокрема, гарантують жінкам нарівні з чоловіками право:

- а) голосувати на всіх виборах і публічних референдумах, а також мати право бути обраними до всіх публічно обраних органів;
- б) брати участь у формуванні урядової політики та її реалізації, а також обіймати державні посади і виконувати всі державні функції на всіх рівнях влади;
- в) бути членами неурядових організацій та об'єднань, які займаються громадським і політичним життям країни.

Стаття 8

Держави-учасниці забезпечують рівні умови для жінок і чоловіків без будь-якої дискримінації представляти свої уряди на міжнародному рівні та брати участь у роботі міжнародних організацій.

(...)

- **Конвенція про права дитини, ухвалена резолюцією 44/25 Генеральної Асамблеї ООН від 20 листопада 1989 року**

Стаття 12

1. Держави-учасниці забезпечують дитині, здатній формувати власні погляди, право вільно їх висловлювати щодо всіх питань, які стосуються її життя, із належною увагою до віку та зрілості кожної дитини.

2. Для цього дитині надано можливість особисто брати участь у будь-якому судовому чи адміністративному провадженні, що стосується її, або мати можливість бути заслуханою через представника чи відповідний орган згідно з процесуальними вимогами національного законодавства.

- **Конвенція про права осіб з інвалідністю, ухвалена резолюцією Генеральної Асамблеї A/RES/61/106 від 24 січня 2007 року**

Стаття 29

Держави-учасниці гарантують особам з інвалідністю політичні права та можливість користуватися ними нарівні з іншими, а також зобов'язуються:

а) гарантувати, щоб особи з інвалідністю могли ефективно й повноцінно брати участь у політичному та громадському житті нарівні з іншими, безпосередньо або через вільно обраних представників, враховуючи право та можливість голосувати й бути обраними, серед іншого, через:

(i) забезпечення відповідних, доступних і зрозумілих процедур голосування, приміщень та матеріалів;

(ii) захист права осіб з інвалідністю таємно голосувати на виборах і публічних референдумах без будь-якого тиску або впливу, балотуватися на виборах, ефективно обіймати посади та виконувати всі державні функції на всіх рівнях влади, сприяючи при цьому застосуванню сучасних технологій, де це доречно;

(iii) забезпечення вільного волевиявлення осіб з інвалідністю як виборців і отримання допомоги при голосуванні від особи згідно з їхнім власним вибором та потребами, якщо це необхідно;

(b) активно сприяти створенню середовища, у якому особи з інвалідністю можуть ефективно й повноцінно брати участь у державному управлінні, не допускаючи дискримінації та забезпечуючи їхню рівність з іншими громадянами, і заохочувати їх брати участь у громадських справах, зокрема:

(i) участь у неурядових організаціях та об'єднаннях, які займаються громадським і політичним життям країни, а також участь у діяльності й управлінні політичними партіями;

(ii) створення організацій осіб з інвалідністю та приєднання до них для представництва осіб з інвалідністю на міжнародному, національному, регіональному та місцевому рівнях.

- **Конвенція ООН про доступ до інформації, участь громадськості в процесі ухвалення рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Орхуська конвенція), ухвалена 25 червня 1998 року**

Стаття 7

Кожна сторона повинна вживати відповідних практичних та інших заходів для залучення громадськості до розроблення планів і програм щодо навколишнього середовища в рамках прозорості та справедливої структури, забезпечуючи громадськості доступ до необхідної інформації. У цьому контексті застосовують пункти 3, 4 і 8 статті 6. Громадськість, яка може брати участь, визначає відповідний державний орган, враховуючи цілі цієї Конвенції. Кожна Сторона, наскільки це можливо, докладає зусиль для того, щоб забезпечити можливість участі громадськості у формуванні екологічної політики.

- **Конвенція ООН проти корупції, ухвалена резолюцією 58/4 Генеральної Асамблеї від 31 жовтня 2003 року**

Стаття 13

1. Кожна Держава-учасниця зобов'язується вживати належних заходів відповідно до своїх можливостей та основоположних принципів свого внутрішнього законодавства, щоб сприяти активній участі окремих осіб і груп за межами державного сектору, таких як громадянське суспільство й неурядові та громадські організації, у запобіганні корупції та боротьбі з нею, а також у підвищенні обізнаності громадськості про існування, причини, серйозність та загрозу, яку становить корупція. Цю участь слід зміцнювати такими заходами, як:

(a) підвищення прозорості та сприяння участі громадськості у процесах ухвалення рішень;

(b) забезпечення ефективного доступу громадськості до інформації;

(c) інформування громадськості та сприяння нетерпимості до корупції, а також впровадження програм державної освіти, зокрема шкільних і університетських навчальних програм;

(d) повага, підтримка й захист свободи пошуку, отримання, публікації та поширення інформації про корупцію. Ця свобода може підлягати певним обмеженням, але вони мають бути лише такими, що передбачені законом і необхідні:

(i) для поваги до прав або репутації інших осіб;

(ii) для захисту національної безпеки або *ordre public* чи громадського здоров'я або моралі.

2. Кожна Держава-учасниця забезпечуватиме громадськість інформацією про органи, які борються з корупцією, визначені в цій Конвенції, та гарантуватиме доступ до цих органів для повідомлення, зокрема анонімного, про будь-які інциденти, що можуть вважатися порушенням відповідно до цієї Конвенції.

- ***Декларація ООН про право та обов'язок окремих осіб, груп і органів суспільства заохочувати й захищати загально визнані права людини та основоположні свободи (Декларація ООН про правозахисників), ухвалена резолюцією Генеральної Асамблеї 53/144 від 8 березня 1999 року***

Стаття 8

1. Кожен має право на недискримінаційний доступ до участі в управлінні своєю країною та державними справами, як індивідуально, так і у співпраці з іншими громадянами.

2. Це означає, що кожна особа має право індивідуально або спільно з іншими громадянами подавати критику та пропозиції щодо роботи державних органів, громадських установ і організацій, які займаються справами громадськості, а також привертати увагу до будь-яких аспектів їхньої діяльності, що можуть затримувати чи перешкоджати реалізації прав людини та основоположних свобод.

6. Рада Європи

- **Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод (від 4 листопада 1950 року), із поправками, внесеними протоколами № 11, 14 і 15**

(...)

Стаття 10

1. Кожен має право на свободу вираження поглядів. Це право передбачає свободу дотримуватися своїх поглядів, одержувати і передавати інформацію та ідеї без втручання органів державної влади і незалежно від кордонів. Ця стаття не перешкоджає державам вимагати ліцензування діяльності радіомовних, телевізійних або кінематографічних підприємств.

2. Здійснення цих свобод, оскільки воно пов'язане з обов'язками й відповідальністю, може підлягати таким формальностям, умовам, обмеженням або санкціям, що встановлені законом і є необхідними в демократичному суспільстві в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадської безпеки, для запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я чи моралі, для захисту репутації чи прав інших осіб, для запобігання розголошенню конфіденційної інформації або для підтримання авторитету і безсторонності суду.

Стаття 11

1. Кожен має право на свободу мирних зібрань і свободу об'єднання з іншими особами, зокрема, право створювати профспілки та вступати до них для захисту своїх інтересів.

2. Здійснення цих прав не підлягає жодним обмеженням, за винятком тих, що встановлені законом і є необхідними в демократичному суспільстві в інтересах національної або громадської безпеки, для запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я чи моралі або для захисту прав і свобод інших осіб. Ця стаття не перешкоджає запровадженню законних обмежень на здійснення цих прав особами, які входять до складу збройних сил, поліції чи адміністративних органів держави.

(...)

Стаття 14

Користування правами та свободами, які визнані в цій Конвенції, має бути забезпечене без дискримінації за будь-якою ознакою – статі, раси, кольору шкіри, мови, релігії, політичних чи інших переконань, національного чи соціального походження, належності до національних меншин, майнового стану, народження, або за іншою ознакою.

- ***Протокол № 12 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод***

Стаття 1

Загальна заборона дискримінації

1. Здійснення будь-якого передбаченого законом права має бути забезпечено без дискримінації за будь-якою ознакою, наприклад за ознакою статі, раси, кольору шкіри, мови, релігії, політичних чи інших переконань, національного чи соціального походження, належності до національної меншини, майнового стану, народження або за іншою ознакою.

2. Ніхто не може бути дискримінований будь-яким органом державної влади за будь-якою ознакою, наприклад за тими, які зазначено в пункті 1.

- ***Рамкова конвенція Ради Європи про захист національних меншин, відкрита для підписання 1 лютого 1995 року***

Стаття 15

Сторони створюють необхідні умови для ефективної участі осіб, які належать до національних меншин, у культурному, соціальному та економічному житті та у державних справах, зокрема тих, які їх стосуються.

- ***Конвенція Ради Європи про доступ до офіційних документів (CETS №205) від 18 червня 2009 року***

Стаття 10 – Оприлюднення документів за ініціативою державних органів

За своєю власною ініціативою і коли це доцільно, державний орган вживає необхідних заходів для оприлюднення офіційних документів, які перебувають в його розпорядженні, в інтересах поширення прозорості та ефективності державного управління та заохочення інформованої участі громадськості у справах, що становлять загальний інтерес.

- **Європейська комісія за демократію через право (Венеційська комісія) Ради Європи: Мірило правовладдя, від 18 березня 2016 року, CDL-AD(2016)007**

(...)

II ЕТАЛОННІ ТЕСТИ

A. Законність

(...)

5. Законодавчі процедури

Чи є процес запровадження приписів права прозорим, підзвітним, демократичним і таким, що передбачає участь зацікавлених суб'єктів?

i. Чи наявні чіткі конституційні приписи щодо законодавчої процедури?

ii. Чи забезпечено верховенство парламенту щодо визначення змісту законів?

iii. Чи забезпечено прилюдне обговорення пропонованого законодавства в парламенті та чи є належне його обґрунтування (наприклад, у вигляді доданих пояснювальних документів)?

iv. Чи має громадськість доступ до проєктів актів законодавства, принаймні тоді, коли їх внесено до парламенту? Чи є в громадськості реальна можливість мати вплив?

v. Чи проводиться (де це доречно) оцінювання наслідків законів ще до їх ухвалення (наприклад, щодо прав людини чи бюджетних наслідків)?

vi. Чи бере парламент участь у процесі проєктування, ухвалення, інкорпорації та виконання міжнародних договорів?

(...)

- **Венеційська комісія, «Збірник висновків і звітів Венеційської комісії про законотворчі процедури та якість закону», від 29 березня 2021 року, CDL-PI(2021)003**

- ***Рада Європи: Керівні принципи щодо громадської участі у процесі ухвалення політичних рішень, ухвалені Комітетом міністрів 27 вересня 2017 року на 1295-му засіданні заступників міністрів***
- ***Конференція міжнародних неурядових організацій Ради Європи: Кодекс належної практики участі громадян у процесі ухвалення рішень, ухвалений 30 жовтня 2019 року***
- ***Практики Європейського суду з прав людини***
 - ЄСПЛ, *Гендісайд проти Сполученого Королівства*, заява № 5493/72, рішення від 7 грудня 1976 року, п. 49
 - ЄСПЛ, *Лінгенс проти Австрії*, заява № 9815/82, рішення від 8 липня 1986 року, п. 42
 - ЄСПЛ, *Сьоренсен і Расмуссен проти Данії [ВП]*, заяви № 52562/99 і 52620/99, рішення від 11 січня 2006 року, п. 58
 - ЄСПЛ, *Animal Defenders International проти Сполученого Королівства [ВП]*, заява № 48876/08, рішення від 22 квітня 2013 року, п. 108
 - ЄСПЛ, *Герст проти Сполученого Королівства (№ 2) [ВП]*, заява № 74025/01, рішення від 6 жовтня 2005 року, п. 79
 - ЄСПЛ, *S.A.S. проти Франції [ВП]*, заява № 43835/11, рішення від 1 липня 2014 року, п. 137
 - ЄСПЛ, *Ламбер та інші проти Франції [ВП]*, заява № 46043/14, рішення від 5 червня 2015 року, п. 160
 - ЄСПЛ, *Парілло проти Італії [ВП]*, заява № 46470/11, рішення від 27 серпня 2015 року, п. п. 184 і наступні.

В. ОБСЄ

- **Мадрид, 1983 рік (питання, що стосуються безпеки в Європі: принципи)**

Держави-учасниці підкреслили важливість забезпечення рівних прав чоловіків і жінок та погодилися вжити всіх заходів, необхідних для сприяння однаково ефективній участі чоловіків і жінок, зокрема, у політичному житті.

- **Копенгаген, 1990 рік**

Держави-учасниці урочисто заявляють, що серед тих елементів справедливості, які є важливими для повного вираження притаманної всім людям гідності та рівних і невід'ємних прав, є такі:

(...)

(5.8) — публічно ухвалені законодавчі та нормативні акти буде оприлюднено після завершення процедури, що є необхідною умовою для їх виконання. Кожен матиме доступ до цих текстів;

(...)

(35) Держави-учасниці поважатимуть право осіб, які є членами національних меншин, активно брати участь у державних процесах, зокрема, участь у справах, які стосуються збереження та розвитку їхньої культурної ідентичності. Держави-учасниці визнають зусилля, докладені до захисту та сприяння розвитку етнічної, культурної, мовної й релігійної самобутності певних національних меншин. Одним із можливих шляхів досягнення цих цілей є створення відповідних місцевих або автономних адміністрацій, що враховують конкретні історичні та територіальні умови цих меншин і відповідають політиці кожної відповідної держави.

(...)

- **Москва, 1991 рік**

Держави-учасниці зобов'язалися:

(...)

(18.1) Законодавство буде розроблено й ухвалено як результат відкритого процесу, що відображає волю народу або безпосередньо, або через обраних представників.

(...)

(40.8) сприяти та заохочувати забезпечення рівних можливостей для повноцінної участі жінок у всіх сферах політичного і громадського життя, беручи до уваги процеси ухвалення рішень та міжнародне співробітництво в цілому;

(...)

(41.1) гарантувати захист прав осіб з інвалідністю;

(41.2) підтримувати рівні можливості для осіб з інвалідністю для повноцінної участі в житті суспільства.

(...)

- **Стратегія ОБСЄ з протидії загрозам безпеки та стабільності у XXI столітті, МС.ДОС/1/03, 2 грудня 2003 року, п. 36**

36. Дискримінація і нетерпимість належать до чинників, які можуть сприяти виникненню конфліктів, що загрожують безпеці та стабільності. З огляду на свої зобов'язання у сфері людського виміру ОБСЄ прагне сприяти створенню умов у всьому регіоні, за яких усі зможуть повною мірою користуватися своїми правами людини й основоположними свободами під захистом ефективних демократичних інститутів, належного судового процесу та верховенства права. Це передбачає безпечне середовище та інститути для мирних дискусій і вираження інтересів для всіх людей та груп суспільства. Громадянське суспільство відіграє ключову роль у цьому процесі, і ОБСЄ буде продовжувати підтримувати розвиток організацій громадянського суспільства та сприяти цьому.

- **План дій ОБСЄ щодо покращення становища ромів і синті в регіоні ОБСЄ (2003 рік), Додаток до Рішення Ради Міністрів № 3/03, п. 88**

88. Бажано, щоб держави-учасниці брали до уваги такі основні передумови забезпечення ефективної участі ромів і синті в суспільно-політичному житті:

- залучення на ранньому етапі: будь-яка ініціатива, що стосується ромів і синті, має враховувати їхнє раннє залучення на етапах розроблення, впровадження та оцінювання;

- *інклюзивність*: роми і сінти мають бути активно залучені до офіційних консультаційних процесів, а ефективність механізмів, призначених для їхньої участі у формуванні ключових політичних ініціатив, має бути забезпечено через залучення їх до широкого представницького процесу;
- *прозорість*: програми та пропозиції слід поширювати достатньо завчасно до кінцевих термінів ухвалення рішень, щоб представники спільнот ромів і сінти мали можливість ретельно все проаналізувати та зробити свій внесок;
- *вагома участь ромів і сінти в державному управлінні на всіх рівнях*: участь ромів і сінти в місцевих органах державного управління абсолютно необхідна для ефективного здійснення політики, що їх стосується;
- *власна відповідальність*: роми і сінти відіграють важливу й незамінну роль у забезпеченні практичного дотримання їхнього права на участь у політичному процесі.

- ***ОБСЄ, План дій зі сприяння гендерній рівності, ухвалений Рішенням Ради міністрів № 14/04, МС.DEC/14/04 (2004), п. 44(d)***

(44) Пріоритети

(...)

- (d) Забезпечення рівних можливостей для участі жінок у політичному та суспільному житті
- БДІПЛ сприятиме державам-учасницям у розробленні ефективних заходів щодо забезпечення рівноправної участі жінок у демократичних процесах та надаватиме допомогу в розробленні оптимальної практики їх здійснення;
 - БДІПЛ та польові операції ОБСЄ будуть у разі потреби сприяти нарощенню на місцях експертного та іншого потенціалу в гендерній галузі, а також формуванню мереж, що об'єднують лідерів місцевого громадського сектору і політичних діячів;
 - БДІПЛ продовжуватиме сприяти державам-учасницям у залученні жінок до політичного життя. У рамках своїх місій зі спостереження за виборами бюро й надалі відстежуватиме участь жінок в електоральних процесах та надаватиме інформацію на цю тему. Крім того, БДІПЛ буде, за можливості,

забезпечувати підготовку й публікацію доповідей, спеціально присвячених аналізу становища жінок у контексті електоральних процесів;

(...)

- ***Рішення Ради міністрів ОБСЄ № 7/09 щодо участі жінок у політичному та суспільному житті, Афіни, 2 грудня 2009 року, п. 5***

Закликає держави-учасниці:

(...)

5. Розвивати та впроваджувати, де це необхідно, прозорі процеси взаємодії, які посилюють участь жінок і чоловіків на всіх етапах розроблення законодавства, програм та політики.

(...)

- ***Рада міністрів ОБСЄ, Рішення № 4/13 про збільшення зусиль ОБСЄ щодо виконання плану дій стосовно покращення становища ромів і сінті в регіоні ОБСЄ з особливою увагою до жінок, молоді та дітей цих народностей (2013 рік), п. 4.2***

4. Провести активні заходи для підтримки розширення прав і можливостей жінок ромів та сінті, зокрема, через:

(...) 4.2 Сприяння ефективній та рівноправній участі жінок ромів і сінті у суспільному й політичному житті, зокрема, через забезпечення жінкам ширшого доступу до виборних посад, державних адміністративних органів та керівних посад;

(...)

- ***Женевський звіт Зустрічі експертів НБСЄ з питань національних меншин, Женева, 19 липня 1991 року***

У розділі III зазначено, що коли питання, які стосуються становища національних меншин, обговорюють у їхніх країнах, вони повинні мати реальну можливість брати участь у таких обговореннях відповідно до процедур, ухвалених кожною державою для ухвалення рішень.

- **Верховний комісар ОБСЄ у справах національних меншин: Люблянські рекомендації щодо інтеграції різноманітних суспільств, листопад 2012 року**

(...)

I. Структурні принципи

(...)

Належне та демократичне врядування

2. Належне та демократичне врядування задовольняє потреби й інтереси всього населення держави. Тоді як демократія передбачає владу більшості в процесі ухвалення політичних рішень, вона містить гарантії проти зловживань владою більшості. Цього досягають за допомогою забезпечення захисту та участі меншин, а також через сприяння інклюзивним процесам управління, у якому беруть участь усі члени суспільства.

(...) [...] демократичні процеси ухвалення рішень дають змогу кожному члену суспільства, зокрема особам, які перебувають у структурно нерівному стані, ефективно брати участь і висловлювати свою думку. Належне й демократичне врядування може вимагати партисипаторних форм ухвалення рішень, що активно залучають групи населення, які за інших умов опинилися б у маргінальному стані.

(...)

II. Принципи інтеграції

Визнання різноманітності та множинних ідентичностей

5. Різноманітність є характерною рисою всіх сучасних суспільств і груп, що їх складають. Законодавча база та політика мають визнавати той факт, що індивідуальні ідентичності можуть бути множинними, багатошаровими, контекстними й динамічними.

(...)

Інклюзивність та ефективна участь

9. Політика інтеграції повинна бути заснована на інклюзивності й має бути орієнтована на виникнення такої ситуації, коли кожен відчуває себе повноправним членом свого суспільства, має однаковий доступ до суспільних благ і послуг, а також рівні можливості. Ефективна участь на рівних умовах усіх членів суспільства в соціальному, економічному, культурному та суспільно-політичному житті повинна посідати центральне місце.

(...)

Законодавство та установи

18. Законодавча база, зокрема на конституційному рівні, має бути інклюзивною та повинна відкрито визнавати різноманітність у плуральному суспільстві й гарантувати його захист і просування.

Законодавство повинно відображати принципи визнання різноманітності в суспільстві та ефективної участі. Це досягається через однозначне визнання різноманітності в плуральних суспільствах. Захист різноманітності має бути гарантованим, а її цінність – наголошеною. Умови правового регулювання будуть сприятливими для інтеграції лише тоді, коли законодавство на всіх рівнях, зокрема на регіональному (де це доречно), використовуватиме такий підхід. Сприяти цьому в подальшому може конституційне закріплення принципів визнання, інклюзивності та ефективної участі. Інклюзивне законодавство означає, що всім зацікавленим меншинам надано відповідні канали для того, щоб під час розроблення законодавства та проведення заходів їхні голоси було почуто. Це означає, що вони можуть зробити суттєвий внесок у визначення змісту законодавства. Інклюзивність, отже, тісно пов'язана з концепцією та практичним вираженням ефективної участі. Це може передбачати (де доречно) усталені процедури ухвалення рішень, експертні слухання, збільшення участі на всіх етапах розроблення законодавства, судовий контроль, який ініціюють меншини, право вето, механізми вирішення конфліктів або інші форми участі.

(...)

а. Участь у суспільно-політичному житті

39. Держави повинні розробити конкретні, цілеспрямовані заходи для забезпечення кожному адекватних можливостей для ефективної участі в демократичному процесі ухвалення рішень. У межах цього держави повинні прагнути адекватного представництва різних груп у своїх суспільствах, зокрема меншин, у всіх відповідних структурах державного управління та органах, відповідальних за ухвалення рішень.

(...)

• ОБСЄ / БДІПЛ та Венеційська комісія, Керівні принципи щодо свободи об'єднань (2014 рік)

106. У процесі впровадження і реалізації будь-яких норм чи практичних заходів, що стосуються діяльності об'єднань, необхідно проводити консультації з об'єднаннями та їхніми членами. Об'єднання повинні мати до-

ступ до інформації та отримувати належне і своєчасне повідомлення про початок процесу консультування. При цьому такі консультації повинні мати конструктивний характер і передбачати широке залучення учасників; у них мають брати участь зацікавлені сторони, що представляють різні, зокрема протилежні, погляди, а також погляди, що містять критику в бік пропозицій, які вносяться. Необхідно зобов'язати органи влади, відповідальні за організацію консультацій, реагувати на пропозиції, які вносять зацікавлені сторони, особливо якщо позиції останніх відхилено.

(...)

Г. Участь у процесах ухвалення рішень, щодо майна, доходів і активів

183. В представительной демократии, в которой законотворческий процесс характеризуется открытостью та прозрачностью, объединяющие органы должны иметь возможность принимать участие в разработке законов и политики на всех уровнях: местному, национальному, региональному та міжнародному.

184. Щоб сприяти цій участі, варто створювати механізми, що дадуть об'єднанням можливість вступати в діалог із владою на різних рівнях, а владі – проводити консультації з об'єднаннями.

185. Участь об'єднань повинна передбачати справді двосторонній процес; зокрема, внесені об'єднаннями пропозиції щодо зміни політики чи законодавства не слід розглядати як неприйнятні чи незаконні.

186. Крім того, об'єднанням має бути надано можливість прилюдно коментувати доповіді про виконання зобов'язань за міжнародним правом, що подані державами до міжнародних наглядових органів, причому має бути можливість зробити це ще до подання таких доповідей. Також варто завжди проводити консультації з об'єднаннями щодо пропозицій про внесення змін до законів та інших норм, які стосуються статусу, фінансування і діяльності об'єднань.

187. Аби консультації з об'єднаннями були конструктивними, вони повинні відображати погляди різних наявних об'єднань, а також мають бути проведені за участі тих об'єднань, які можуть критично ставитися до пропозицій уряду.

188. Під час усіх консультацій із об'єднаннями необхідно надавати об'єднанням доступ до всієї офіційної інформації щодо питання, яке перебуває на етапі розгляду, а також достатній період часу на підготовку відповіді з урахуванням потреби об'єднання спочатку дізнатися думку своїх членів і партнерів.

189. Спосіб отримання відгуків від об'єднань (і громадськості в цілому) повинен відповідати сфері, у якій працюють такі об'єднання, а також умовам конкретної країни (наприклад, необхідно враховувати той факт, що деякі особи, групи осіб та об'єднання можуть мати обмежений або ускладнений доступ до інтернет-ресурсів). Крім того, органи державної влади повинні підтверджувати отримання таких відгуків і реагувати на них. Важливу роль у сприянні цьому процесу можуть відігравати національні правозахисні установи.

(...)

- **ОБСЕ / БДІПЛ, Керівні принципи щодо захисту правозахисників (2014 рік)**

(...)

74. Держави мають створити належні механізми і процедури участі правозахисників та правозахисних організацій у державних справах, як усередині країни, так і на міжнародному рівні. Ці механізми і процедури не можуть бути обмежені разовими або спеціальними консультаціями, а мають передбачати регулярний, постійний, організаційно оформлений і відкритий діалог, що є сприятливим для ефективної участі правозахисників в ухваленні державних рішень, включно із формуванням політики та законодавства, ще на етапі розроблення законопроектів.

75. Механізми та процедури участі в державних справах мають бути інклюзивними, відображати все різноманіття правозахисної спільноти та враховувати становище осіб із особливими потребами та представників маргіналізованих груп для забезпечення їхньої участі на основі рівності.

(...)

222. При забезпеченні відкритості процесів консультацій та участі всіх зацікавлених сторін держави-учасниці мають активно залучати правозахисників із експертним досвідом у конкретній тематиці, а також осіб і груп, які представляють тих, кого стосуватимуться обговорювані політичні, законодавчі або інші заходи. Держави мають зробити практичні кроки щодо забезпечення відкритості механізмів консультування та участі для осіб із особливими потребами, наприклад, для правозахисників з інвалідністю. Крім того, у співпраці з НУО, правозахисниками й незалежними НІПЛ, які діють згідно з Паризькими принципами, держави-учасниці мають вживати заходів із нарощення потенціалу традиційно маргіналізованих або ізольованих груп і правозахисників, які відстоюють їхні права, аби вони могли брати активну й повноцінну участь у веденні державних справ.

223. Держави-учасниці мають активно допомагати цьому процесу і заохочувати рівну й повноцінну участь правозахисників та НУО, враховуючи тих, хто працює на низовому рівні, через забезпечення їм доступу до відповідної інформації, підтримки проведення незалежних досліджень і опитувань та сприяння публічному обговоренню питань державної політики й діяльності з моніторингу дотримання прав людини, враховуючи спостереження за судовими процесами та іншими процедурами. У рамках своєї участі в заходах, спрямованих на посилення верховенства права, зокрема за допомогою усталених механізмів для консультацій та діалогу з питань розроблення й перегляду законів і законодавчих поправок, правозахисники мають також отримувати безперешкодний доступ до судових органів для моніторингу функціонування системи правосуддя. Крім того, правозахисникам має бути дозволено проводити моніторинг у місцях утримання під вартою та інших державних установах; вони також мають бути належно залучені до створення та діяльності незалежних наглядових органів.

(...)

- **ОБСЄ / БДІПЛ, Закони, які працюють на благо чоловіків та жінок: посібник із аналізу гендерної проблематики в законодавстві (2017 рік)**
- **Парламентська асамблея ОБСЄ, Берлінська декларація (2018 рік)**

Закликає всі держави-учасниці ОБСЄ забезпечити «процеси участі осіб з інвалідністю на всіх етапах розроблення законодавства чи політики у сферах суспільно-політичного життя».

- **ОБСЄ / БДІПЛ, Рекомендації щодо сприяння політичній участі людей з інвалідністю (2019 рік)**

Експерти запропонували 8 рекомендацій:

1. Державам-учасницям ОБСЄ слід створити доступне середовище, що давало б змогу особам з інвалідністю брати участь у суспільно-політичному житті.
2. Державам-учасницям ОБСЄ слід усунути правові та адміністративні бар'єри, які перешкоджають участі осіб з інвалідністю.
3. Державам-учасницям ОБСЄ слід створити правові, політичні та інституційні рамки, що забезпечать участь осіб з інвалідністю.

4. Держави-учасниці ОБСЄ повинні забезпечити інклюзивну освіту та громадянське виховання і вживати заходів для підвищення обізнаності суспільства щодо питання участі осіб з інвалідністю.
5. Держави-учасниці ОБСЄ повинні докладати зусиль для привернення уваги суспільства до осіб з інвалідністю.
6. Держави-учасниці ОБСЄ та міжурядові організації повинні забезпечити створення широких коаліцій і співробітництво для забезпечення позитивних змін.
7. Державам-учасницям ОБСЄ слід збирати дані про участь осіб з інвалідністю та відстежувати досягнуті результати.
8. Виконавчі структури ОБСЄ мають втілювати заходи щодо підвищення своєї доступності для осіб з інвалідністю.

д. Інші вибрані міжнародні та регіональні довідкові документи

- ***Організація економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР), Рекомендація Ради з питань регуляторної політики та управління (2012 рік)***
- ***ОЕСР, Рекомендація Ради щодо відкритого урядування, OECD/LEGAL/0438, ухвалена 14 грудня 2017 року, та Принципи передової практики ОЕСР для дорадчих процесів ухвалення державних рішень***
- ***ОЕСР, Принципи передової практики політики регулювання, Оцінка регуляторного впливу (2020 рік)***
- ***Міжпарламентський союз (МПС), Гендерно орієнтоване законотворення: посібник для парламентарів (2021 рік)***
- ***Рекомендації щодо посилення участі об'єднань у процесах ухвалення громадських рішень (2015 рік), підготовлені експертами громадянського суспільства за підтримки Бюро з демократичних інститутів і прав людини ОБСЄ***

**ДОДАТОК II. ГЛОСАРІЙ КЛЮЧОВИХ
ТЕРМІНІВ ДЛЯ ЦІЛЕЙ ДАНОГО
КЕРІВНИЦТВА**

ДОДАТОК II. ГЛОСАРІЙ КЛЮЧОВИХ ТЕРМІНІВ ДЛЯ ЦІЛЕЙ ДАНОГО КЕРІВНИЦТВА

Верифікація – як частина перевірки – процес узгодження / схвалення законопроекту через різні канали в межах органу, що його розробляє, а також через різні міністерства та офіс Прем'єр-міністра згодом. У більшості випадків ініціаторам законопроекту необхідно проконсультуватися щонайменше з Міністерством фінансів щодо бюджетних питань та з Міністерством юстиції щодо правових аспектів, аби забезпечити реалістичний розподіл коштів для подальшої реалізації ухваленого закону, а також узгодженість із Конституцією й іншими законами.

Врахування гендерних аспектів та фактору різноманіття – це процес врахування гендерної перспективи й аспектів різноманітності при оцінюванні можливих наслідків для жінок, чоловіків та інших груп у процесі всіх запланованих заходів, включно із законодавчими ініціативами, політиками чи програмами, у будь-якій галузі та на будь-якому рівні, для забезпечення гендерної рівності й запобігання дискримінації, з огляду як на зміст запланованих заходів, так і на їх реалізацію.

Вторинне законодавство (або «підзаконні» чи «нормативні акти») – нормативні акти, ухвалені виконавчою владою для реалізації основного законодавства (законів), зокрема, через включення таких деталей, як технічна інформація чи адміністративні процедури.

Гендерна рівність – термін, що означає рівні права, обов'язки та можливості жінок і чоловіків, дівчат і хлопців. Рівність не полягає в тому, щоб жінки та чоловіки ставали однаковими, а вона полягає в тому, щоб їхні права, обов'язки та можливості не залежали від їхньої статі. Гендерна рівність передбачає врахування інтересів, потреб і пріоритетів як жінок, так і чоловіків, визнаючи різноманітність різних груп жінок та чоловіків. Гендерна рівність не обмежується лише жінками, але має стосуватись і повністю залучати як чоловіків, так і жінок. Рівність між жінками та чоловіками розглядається як питання прав людини, а також як передумова та показник сталого розвитку, орієнтованого на людей³³⁶.

336 «ООН-Жінки», «Поняття та визначення», Гендерний мейнстрімінг OSAGI...поняття та визначення (un.org); та Європейський інститут із гендерної рівності (EIGE), Глосарій гендерного підходу.

Гендерно чутлива мова – це використання слів і термінів, які дають змогу представити всіх осіб, незалежно від їхньої статі, сексуальної орієнтації, гендеру та/або гендерної ідентичності, як рівноцінних за цінністю, гідністю, недоторканістю та повагою індивідів, забезпечуючи їхню рівноправну видимість у мовному просторі, із мінімальним використанням, за можливості, мовних конструкцій, що прямо або опосередковано вказують на певну стать, натомість надаючи перевагу інклюзивним мовним альтернативам, якщо мовні реалії це дозволяють.

Демократичне законотворення – це процедура, під час якої законопроекти розробляють, формують, вони проходять через консультації та обговорення, їх перевіряють, модифікують, ухвалюють і публікують, а потім вони підлягають нагляду й аналізу згідно із фундаментальними демократичними принципами. Це означає, що процесом керують органи, обрані народом або демократично призначені, процес відповідає принципам розподілу влади, системи стримувань і противаг, дотримується принципів верховенства права та прав людини, забезпечує прозорість, доступність, відсутність дискримінації, гендерну чутливість та врахування інтересів різних груп населення, є інклюзивним, представницьким і консолідованим.

Дискримінаційні (закони, політика) – це закони чи політика, які передбачають диференційоване ставлення (пряма дискримінація) або які, на перший погляд, нейтральні, але призводять до нерівного ставлення на практиці (непряма дискримінація) до осіб чи груп на основі їхніх особистих характеристик або статусу без об'єктивного та розумного обґрунтування, із недотриманням законної мети, визнаної міжнародними стандартами, чи з порушенням принципу пропорційності між обраними засобами і бажаним результатом.

Закон (законодавство) – юридично обов'язковий документ, ухвалений компетентним законодавчим або виконавчим органом влади, який кодифікує норми поведінки й містить права та обов'язки окремих осіб, держави та/або інших органів чи організацій. Якщо не зазначено інше, сфера застосування цього посібника в першооснові охоплює як первинне законодавство (тобто юридичні тексти, схвалені парламентом чи конгресом), так і вторинне законодавство (або «підзаконні акти» чи «положення», що є результатом дій виконавчої влади для впровадження первинного законодавства), оскільки більшість принципів і рекомендацій, представлених у ньому, застосовують до обох видів законодавства, при цьому визнаючи різноманітні практики в регіоні ОБСЄ.

Законотворення – процес розроблення, складання, консультування, обговорення, перегляду, зміни, ухвалення та публікації законів, а також їх подальший контроль і оцінювання.

Законотворення з урахуванням гендерних аспектів – це процес розроблення, написання, консультування та обговорення, перевірки, внесення поправок, ухвалення, публікації, а згодом – оцінювання законів із ретельним урахуванням конкретних потреб, перспектив та досвіду жінок і чоловіків, дівчат і хлопців, а також їхніх різних груп. Він повинен передбачати ухвалення нових законів, які підтверджують принцип гендерної рівності та забезпечують її реалізацію в реальних умовах, а також внесення змін або скасування законів, що прямо чи опосередковано сприяють гендерній дискримінації.

Нагляд (у контексті законодавчого чи регуляторного процесу) – система постійного контролю, метою якої є забезпечення дотримання уповноваженими органами встановлених меж їхніх компетенцій і повноважень на всіх етапах: від розроблення політики – до фактичного оцінювання законів, а також перевірки відповідності дій органів чинному законодавству та процедурним правилам у процесі розроблення і схвалення законів, забезпечення їхньої конституційності та відповідності міжнародним зобов'язанням, із одночасним сприянням контролю за якістю регуляторного управління, а також аналізу та поліпшенню регуляторної політики.

Неурядові (громадські) організації – незалежно створені групи або організації, засновані на членстві чи без такого, для досягнення некомерційних цілей своїх учасників або членів, які не мають політичної спрямованості.³³⁷

Оцінка впливу на довкілля – це процес оцінювання можливого прямого та непрямого впливу політики чи законодавчої ініціативи на різноманітні аспекти навколишнього середовища, такі як населення, здоров'я людини, біорізноманіття, тваринний і рослинний світ, земля, ґрунти, вода, повітря, клімат, ландшафт, матеріальні цінності, культурна спадщина.

Оцінка впливу на права людини – вивчення політики й законодавства для виявлення та оцінювання їхнього впливу на права людини, аби запобігти негативним наслідкам і забезпечити максимальну користь з огляду на обов'язкові стандарти міжнародного права про права людини, щодо дотримання яких держави зобов'язались, ратифікувавши відповідні міжнародні угоди.

337 Див. принципи від БДІПЛ і Венеційської комісії, Керівні принципи щодо свободи об'єднань, п. 63.

Оцінка гендерного впливу – процес вивчення політичних і законодавчих ініціатив для визначення та оцінювання того, як вони впливатимуть на жінок і чоловіків, дівчат і хлопців, з метою їх адаптації для усунення будь-яких прямих чи непрямих форм дискримінації, а також для сприяння гендерній рівності.

Оцінка регуляторного впливу (ОРВ) – інструмент і процес, призначений для забезпечення високоякісного та заснованого на знаннях законодавства протягом усього циклу розроблення політики й законодавчої діяльності через пошук найкращого вирішення проблеми чи виклику і порівняння потенційно позитивного чи негативного впливу різних рішень; найкращим рішенням буде те, яке принесе найбільше переваг і при цьому зазнає найменших недоліків

Первинні закони або законодавство – нормативні акти, які затверджує або ухвалює компетентний законодавчий орган.

Політична партія – вільне об'єднання осіб, однією із цілей якого є вираження політичної волі народу, для участі та впливу на управління країною, зокрема, висування кандидатів на виборах.³³⁸ Це визначення передбачає об'єднання на всіх рівнях управління, метою яких є висування кандидатів на виборні посади і здійснення політичної влади через вибори до державних установ.

Попередня оцінка регуляторного впливу (ex ante) – це оцінювання, яке проводять на ранніх етапах політичного циклу для формулювання нових нормативних пропозицій і яке спрямоване, насамперед, на чітке визначення цілей політики та оцінювання необхідності регулювання і його можливої ефективності й дієвості в досягненні цих цілей.

Публічні консультації – офіційний процес, який органи державної влади використовують для отримання інформації від окремих осіб та організацій щодо наявної або запропонованої політики, закону чи рішення, щоб забезпечити їхню ефективність у досягненні цілей, коректність формулювань і повне розуміння всіма зацікавленими сторонами, а також, що найважливіше, повну відповідність зобов'язанням у сфері прав людини. Він охоплює двосторонній потік комунікації між органами державної влади та громадськістю і передбачає активні зусилля з боку органів державної влади щодо встановлення зв'язків та співпраці з усіма потенційно задіяними сторонами.

338 Див. принципи від БДІПЛ і Венеційської комісії, Керівні принципи регулювання політичних партій, п. 64.

Регламент (правила процедури уряду або парламенту) – правила, які регулюють роботу уряду або парламенту та описують процедури, що застосовуються для реалізації їхніх функцій.

Регуляторні інституції або органи – це урядові установи чи організації, яким законодавчо делеговано право провадити регулятивну й наглядову діяльність у певній сфері, діючи відносно самостійно та/або незалежно.

Ретроспективна оцінка регуляторного впливу або подальша оцінка законів чи постзаконодавчий контроль (ex post) – це оцінювання регуляторного впливу, яке проводять після ухвалення законодавства та його впровадження впродовж певного часу для оцінки та аналізу того, наскільки ефективно закон досягає своїх початкових цілей, а також для того, щоб визначати його загальний вплив і наслідки для суспільства й окремих груп.

Ухвалення – процес або акт прийняття закону.

Формування політики – для держави це циклічний процес, який починається з визнання та визначення вагової суспільної проблеми й організованого заклику до урядових дій, у відповідь на які уряд може сформулювати, ухвалити і впровадити ключові стратегії та розробити належні заходи для реалізації таких стратегій, що складатимуться з програмних та/або законодавчих дій для вирішення суспільної проблеми.

Керівництво з демократичного законотворення для вдосконалення законодавства спрямоване на те, щоб запропонувати всеосяжний набір інструментів для покращення законодавчих процесів для вирішення сучасних проблем законотворчості та прийняття законів високої якості, які будуть корисні для політиків та законодавців, а також для всіх, залучених у законотворчість. Керівництво надає практичні поради та рекомендації про те, як реформувати законодавчі норми та практики відповідно до міжнародних стандартів у галузі прав людини та верховенства права, зобов'язань ОБСЄ та передового досвіду. Керівництво сприяє більшій відкритості, прозорості, підзвітності, інклюзивності та участі на всіх етапах законодавчого циклу з метою забезпечення законотворчого процесу та прийнятого законодавства, які дотримуються прав людини, є доступними, недискримінаційними, гендерно-чутливими та враховують потреби різних соціальних груп.

