



**USAID**  
ВІД АМЕРИКАНСЬКОГО НАРОДУ



Фонд Східна Європа



ЛАБОРАТОРІЯ  
ЗАКОНОДАВЧИХ  
ІНІЦІАТИВ  
[www.parlament.org.ua](http://www.parlament.org.ua)

Проект  
Концепції законодавчого процесу  
«від початку до кінця»

*Олександр Заславський  
Заступник Голови Ради  
Лабораторії законодавчих ініціатив*

Травень 2017

Лабораторія законодавчих ініціатив є одним із провідних аналітичних центрів України, який має 17-річний досвід реалізації проектів, спрямованих на впровадження практики діалогу з питань політики до законотворчого процесу, забезпечення участі громадськості в законотворчому процесі, моніторингу діяльності парламенту та проведення дослідження з питань публічної політики.

Громадська організація “ЛАБОРАТОРІЯ ЗАКОНОДАВЧИХ ІНІЦІАТИВ”

Юридична адреса: м. Київ, вул. Сковороди, 2

Фактична адреса: м. Київ, вул. Нижній Вал, 15, оф. 303

Тел: +380 44 531 37 68

E-mail: [info@laboratory.kiev.ua](mailto:info@laboratory.kiev.ua)

Web-page: [www.parlament.org.ua](http://www.parlament.org.ua)

Підготовка аналітичних документів у форматі Policy Paper є частиною проекту, що реалізує ГО «Лабораторія законодавчих ініціатив» у рамках Програми USAID «РАДА: підзвітність, відповідальність, демократичне парламентське представництво». Програма USAID «РАДА», що виконується Фондом Східна Європа, сприяє становленню підзвітного, відповідального і демократичного парламентського органу.

Більше на [www.radaprogram.org](http://www.radaprogram.org)

Думки, викладені в цій публікації, є виключною відповідальністю авторів дослідження та не обов'язково відображають точку зору USAID, Фонду Східна Європа та Лабораторії законодавчих ініціатив.

## Зміст

|  |           |
|--|-----------|
| Вступ.....   | 4         |
| Проблема розмежування повноважень суб'єктів законодавчої ініціативи.....                             | 5         |
| Співпраця суб'єктів законодавчої ініціативи під час вироблення політики (законодавчого процесу)..... | 7         |
| Планування в процесі вироблення політики (планування законотворчої діяльності).....                  | 10        |
| Дотримання процедур розгляду законопроектів.....   | 12        |
| Роль комітетів.....  | 12        |
| Контроль, моніторинг, оцінка та перегляд ухвалених рішень.....                                       | 13        |
| Інші проблеми.....   | 15        |
| Висновок.....  | 16        |
| Франція: законодавча процедура та інше («Урядоцентрична» модель вироблення політики).....            | 16        |
| Формування політики.....   | 17        |
| Законодавча процедура.....   | 19        |
| Опрацювання в комітеті.....  | 20        |
| Включення в порядок денний.....  | 23        |
| Розгляд законопроектів.....  | 23        |
| Промульгація.....  | 24        |
| США: законодавча процедура та інше («Парламентоцентрична» модель вироблення політики).....           | 25        |
| Ідеї для законодавчих ініціатив.....   | 25        |
| Робота в комітеті.....   | 29        |
| Обговорення.....   | 32        |
| «Концепція мінімально необхідних змін».....  | 32        |
| <i>Додаток 1. 4 сесія.....</i>   | <i>40</i> |
| <i>Додаток 2. 5 сесія.....</i>   | <i>46</i> |

## Вступ

Аналіз зареєстрованих та ухвалених законів протягом 4-ї та 5-ї сесії показує, що за цей час було зареєстровано 1506 законопроектів, з яких ухвалено в цілому 187 (12%). При цьому депутатами було зареєстровано 1224 законопроекти, а ухвалено 95 актів (8). Тобто можна стверджувати, що майже через рік після ухвалення Постанови «Про заходи з реалізації рекомендацій щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України» (17-е березня 2016 року) ситуація не змінилася. Парламент залишається в полоні «законодавчого цунамі» депутатських ініціатив, а Президент і надалі є найбільш ефективним суб'єктом законодавчої ініціативи (29 ухвалених з 30 зареєстрованих ініціатив). Урядова ж ефективність складає 25% (63 ухвалених з 252 зареєстрованих). Водночас 50% усіх ухвалених законопроектів є депутатськими.

Це свідчить про те, що конституційна реформа 2004 року не забезпечила повноцінний перехід до парламентсько-президентської форми правління, зберігши на конституційному рівні біцефальність виконавчої влади. Уряд так і не перетворився на основний центр вироблення політики, а сукупність правових та політичних чинників (традиційно висока повага до Президента як до голови держави; орієнтованість парламентської більшості саме на Президента, а не на Прем'єр-міністра; право Президента визначати законопроекти як невідкладні; позитивний характер права вето Президента) зумовили високий ступінь впливу Президента на законодавчий процес.

Крім того, легкість, з якою народні депутати України можуть реєструвати законопроекти, регулярне порушення парламентських процедур, відсутність усталеної практики довгострокового планування і налагодженої комунікації між суб'єктами законодавчої гілки влади формують загальний хаотичний характер вироблення політики. Ініціювання абсолютно різних, часто узгоджених між собою або з програмою діяльності Уряду, законодавчих ініціатив априорі не може забезпечити сталий та поступовий розвиток України в будь-якому визначеному напрямку.

Таким чином, розробка дієвої системи вироблення, узгодження, ухвалення, оцінки та перегляду політики залишається вкрай актуальним завданням як для політичного керівництва, так і для українського суспільства загалом.

Пропонований документ містить аналіз наявних практик, огляд міжнародного досвіду, а також пропозиції до концепції реформи законодавчого процесу «від початку до кінця» з акцентом на посилення координації між

суб'єктами законодавчої ініціативи. Саме про це йдеться в першій рекомендації Дорожньої карти щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України, підготовленої Місією Європейського Парламенту з оцінки потреб під головуванням Пета Кокса.

Відповідно, за межами цього дослідження залишаються окремі повноваження суб'єктів законодавчої ініціативи (кадрові питання), а також тут не аналізується проблема врегулювання статусу коаліції та опозиції. До того ж до дослідження не увійшли питання, які ухвалюються за спеціальною процедурою (внесення змін до Конституції та затвердження державного бюджету).

Таким чином, у рамках цього документу на основі результатів аналізу та міжнародного досвіду буде запропоновано альтернативні варіанти зміни законодавчого процесу «від початку до кінця», які умовно можна назвати «урядоцентричною» (на основі досвіду Франції), «парламентоцентричною» (на основі досвіду США) та «концепцією мінімально необхідних змін» (на основі аналізу наявних в Україні практик).

## **Проблема розмежування повноважень суб'єктів законодавчої ініціативи**

Однією з ключових проблем системи вироблення рішень в Україні залишається питання розмежування повноважень суб'єктів законодавчої ініціативи, а також поступове розбалансування передбаченої Конституцією конструкції. В результаті непевність щодо визначення центру розробки політики лише загострюється.

Конституція України встановлює сфери та обсяг повноважень Верховної Ради, Президента та Уряду, однак залишається фактично не вирішеним питання про розмежування між законодавчою та підзаконною нормотворчістю. Так, за юридичною конструкцією, яка запропонована Конституцією, Укази Президента – це підзаконні акти, які видаються Президентом на основі і на виконання Конституції та Законів України. Вони регулюють різні сфери діяльності (економічної, соціальної, культурної тощо) в межах повноважень, визначених Конституцією України. Укази мають індивідуальний (кадровий) або нормативний характер, якщо вони унормовують певні суспільні відносини. Проблема виникає в момент спроби визначити сферу законодавчого регулювання: де закінчується законотворча сфера і де починається сфера підзаконної нормотворчості.

Якщо проаналізувати 92-у статтю Конституції України, то можна зробити висновок, що в переважній більшості випадків на рівні законів визначаються

основи чи засади різних сфер суспільного регулювання, тобто певні відправні положення. Але не зрозуміло, як на практиці відмежувати основні положення від другорядних. Це призводить до того, що в різних випадках проявляються дві протилежні тенденції. З одного боку, закони містять чимало так званих бланкетних норм, які потребують подальшої деталізації на рівні підзаконних актів органів виконавчої влади, що це може викривлювати початковий задум законодавців. А з іншого боку, парламент часто демонструє прагнення втручатися у сферу, яка навряд чи може вважатися сферою законодавчого регулювання. Яскравим прикладом може слугувати виборче законодавство: якщо подивитися тексти законів «Про вибори народних депутатів України» зразка 1997, 2001, 2004 і 2011 рр., то можна помітити, що обсяг тексту постійно збільшується, а сам виборчий закон поступово перетворюється на інструкцію для виборчої комісії. Водночас збільшення кількості нормативного матеріалу може не призводити до підвищення якості регулювання відповідних процесів.

Функціонального розведення законів та підзаконних актів наразі не існує, адже дотепер не ухвалено закон «Про закон та законодавчу діяльність» або закон «Про нормативно-правові акти», які б могли врегулювати цю проблему. Крім того, такі законодавчі акти мали би встановити правила підготовки законопроектів, правила їх узгодження між стейхолдерами, порядок взаємодії суб'єктів законодавчої діяльності, набуття чинності законами, реалізація, моніторинг та оцінка реалізації законів тощо.

Іншим прикладом у цьому контексті є ситуація із закріпленням за Урядом правом утворення, реорганізації та ліквідації міністерств. Оскільки для утворення міністерства необхідно внести зміни в державний бюджет задля відповідного фінансово-матеріального забезпечення, то існує певна колізія, адже ініціатива утворення міністерства закріплена за Урядом, а рішення щодо коштів ухвалює парламент. З огляду на це видається, що роль парламенту в цих питаннях є визначальною, бо врешті-решт існуватиме те міністерство, на функціонування якого парламент виділить кошти з державного бюджету.

Ситуація у сфері бюджетного регулювання загострюється ще й тенденцією вирішення певних питань Урядом і бюджетним комітетом напряму, в обхід сесійної зали. Так, у державному бюджеті на 2017 рік визначено ряд питань, які бюджетний комітет вирішує напряму з Урядом. Наприклад, відповідно до 24 статті Закону України «Про Державний бюджет України на 2017 рік» залишок коштів у 2017 році «спеціального фонду державного бюджету, джерелом формування яких були надходження в рамках програм допомоги Європейського Союзу, урядів іноземних держав, міжнародних організацій, донорських

установ, розподіляється Кабінетом Міністрів України за погодженням з Комітетом Верховної Ради України з питань бюджету для забезпечення заходів, пов'язаних з реалізацією таких програм».

Аналогічна ситуація простежується в практиці розширення повноважень Президента (повний обсяг повноважень якого встановлений виключно Конституцією України) за допомогою законів. Наприклад, Закон України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг» визначає додаткові повноваження Президента в цій сфері.

Наведені вище практики не лише суперечать Конституції України, але й розбалансовують і без того недосконалу конституційну конструкцію. В результаті замість спроби визначити певну модель центру вироблення рішень (Уряд, Парламент, Президент) і рухатись у цьому напрямку, посилюючи конституційні приписи за допомогою законів, законодавець вдається до хаотичних і ситуативних рішень.

### **Співпраця суб'єктів законодавчої ініціативи під час вироблення політики (законодавчого процесу)**

Однією з ключових проблем вироблення політики в Україні є слабка комунікація між суб'єктами права законодавчої ініціативи у процесі вироблення політики, яскравим свідченням чого є надзвичайно низький коефіцієнт ефективності урядових законопроектів – 25% ухвалених актів від загальної кількості зареєстрованих.

Тим не менш, парламентськими та урядовими процедурами передбачені кілька механізмів, які покликані забезпечити взаємодію суб'єктів законодавчої ініціативи в процесі вироблення політики. Так, парламентська процедура передбачає, що після реєстрації екземпляр законопроекту направляється в Уряд. Крім того, комітети часто просять відповідні міністерства надати свої висновки щодо законопроектів. Також профільні міністерства відстежують, які законопроекти реєструються, на якому етапі перебувають ті чи інші ініціативи, яких змін може зазнати законопроект у процесі підготовки до другого читання тощо.

Аналіз взаємодії на рівні Кабінету Міністрів свідчить, що парламент часто не залучений до розробки проектів рішень. Хоча Регламент Кабінету Міністрів передбачає, що «для забезпечення взаємодії з Верховною Радою керівники центральних органів виконавчої влади з числа їх заступників ви-

значають посадових осіб, відповідальних за виконання відповідних функцій», на практиці така взаємодія відбувається несистемно. Наприклад, депутати чи представники профільних комітетів фактично не залучені до розробки законопроектів від Уряду. Частково саме цим можна пояснити достатньо низький коефіцієнт ефективності урядових законів.

Якщо говорити про низьку підтримку парламентом урядових ініціатив, то варто зауважити, що це може бути не тільки проявом неефективної співпраці Уряду та парламенту, а й показником низької якості законодавчих ініціатив, які надходять від Уряду. Найяскравіший приклад цього є бюджетне і податкове законодавство, до якого майже щомісяця вносяться зміни.

Уряд, попри формальне затвердження програми діяльності Уряду, не має стратегічного бачення розвитку конкретних напрямів політики, що призводить до ситуативного реагування на поточні виклики та загрози. При цьому не завжди відбувається адекватна оцінка проблем, що має наслідком пропонування сумнівних (з точки зору ефективності та реалістичності) варіантів вирішення цих проблем. В результаті неефективні дії призводять до потреби коригування шляхом подання законодавчих ініціатив, що, у свою чергу, наповнює парламент законопроектами, на які витрачається парламентський час і ресурси.

Для «попередньої підготовки і розгляду організаційних питань роботи Верховної Ради» створюється Погоджувальна рада. Це механізм, який має забезпечити узгодження позицій суб'єктів законодавчої ініціативи в процесі планування законотворчої роботи. До складу Погоджувальної ради входять Голова Верховної Ради України, Перший заступник і заступник Голови Верховної Ради України, голови депутатських фракцій (голови депутатських груп) з правом ухвального голосу та голови комітетів з правом дорадчого голосу. Проект тижневого порядку денного, який розглядається на Погоджувальній раді, формується Апаратом ВРУ на основі пропозицій комітетів, тимчасових спеціальних слідчих комісій та тимчасових слідчих комісій. За рахунок цього Погоджувальна рада поєднує в собі політичну та професійну складову завдяки передбаченому в Регламенті ВРУ механізму формування складу ради та підготовки проектів порядку денного.

Як показує практика на засіданнях Погоджувальної ради завжди присутній Постійний представник Президента, а також представники Уряду на рівні віце-прем'єр міністра. Тобто погоджувальна рада – це механізм, який має забезпечити узгодження позицій суб'єктів законодавчої ініціативи в процесі планування законотворчої роботи. Уряд під час засідання може впливати на формування порядку денного, висловлювати думку та наполягати на першо-



черговому розгляді тих чи інших законопроектів. Хоча, на відміну від Президента, Уряд не може визначати певні законопроекти як невідкладні, але практика принаймні 8-го скликання свідчить, що ініціативи Уряду можуть розглядатися в пріоритетному порядку.

У той же час практика функціонування Погоджувальної ради вказує на те, що цей майданчик є швидше місцем для висвітлення політичних позицій, ніж для фахового обговорення готовності законопроектів до ухвалення, про що також зазначається в Дорожній карті щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України.

З одного боку, Погоджувальна рада має бути розмовою професіоналів, але з іншого боку, вона має бути інструментом ухвалення політичного рішення. Однак моніторинг засідань ради свідчить, що процес голосування часто просто не відбувається. Тобто зробити висновок, яким саме буде тижневий порядок денний сесії після Погоджувальної ради досить складно.

Ще одним важливим аспектом взаємодії є питання, на скільки парламент дбає про те, щоб закони після їх схвалення були ефективно реалізовані. Це проблема створення фінансових, організаційних, інформаційних, кадрових та інших умов реальної дії закону, адже закон діє тоді, коли регуляторні можливості, закладені в законі, перетворюються в реалії життя.

Прикладом цього є прикінцеві положення багатьох законів. Статистика свідчить про те, що питання реалізації закону взагалі залишається поза увагою народних депутатів, які в той же час є найбільш масовим постачальником законопроектів у парламенті. Яскравим прикладом є те, що 64% ухвалених протягом 5-ї сесії законів набувають чинності з наступного за днем опублікування. При цьому 55% законів містять доручення Кабінету Міністрів України в прикінцевих положеннях (наприклад протягом 3-6 місяців внести зміни, забезпечити приведення у відповідність, розробити підзаконні акти на виконання тощо). Таким чином, у законах априорі закладаються положення, які підривають процес введення закону в дію: закон чинний, але не діє.

Саме така ситуація з комунікацією є однією з причин появи законів щодо внесення змін, які часто ініціюються Урядом, який в процесі реалізації стикається з проблемами введення закону в дію.

## Планування в процесі вироблення політики (планування законотворчої діяльності)

Планування залишається однією з найбільших проблем у системі вироблення рішень в Україні. Наразі є кілька механізмів, які покликані забезпечити плановий і передбачуваний характер процесу вироблення рішень (Програма діяльності Уряду, План законодавчого забезпечення реформ, порядок денний сесій Верховної Ради, планування законопроектної роботи в Уряді), однак жоден з них не виконує своєю функції повною мірою.

Програма діяльності Кабінету Міністрів України є документом довгострокового планування. Вона повинна визначати напрями діяльності сформованого Уряду на кілька років. Будь-яке довгострокове планування мусить спиратися на відносну стабільність у державі. Однак в умовах, які склалися протягом останніх 3-х років, довгострокове планування виявилось достатньо складним завданням, адже відповідальні органи вимушені реагувати на обставини, які можуть динамічно змінюватися. Програма ж має бути запоруючою наявності певного напрямку розвитку, візії. Однак конституційна конструкція передбачає можливість відсутності Програми, що фундаментально підриває статус цього документу. При цьому Програма напряму стосується законодавчого супроводження тих кроків, які Уряд планує здійснити протягом терміну своїх повноважень. За відсутності Програми діяльності Уряду незрозуміло, яких результатів чекати внаслідок його дій, а також на чому повинні ґрунтуватися законодавчі ініціативи. Ба більше, в багатьох країнах світу на конституційному рівні закріплено механізм відставки Уряду у випадку непідтримки програми.

Інша проблема з Програмою діяльності Уряду лежить у практичній площині. Відсутність дієвих механізмів аналізу та оцінки політики призводить до того, що цей документ має швидше декларативний характер, ніж є інструкцією до дії. Справжнім планом залишається Державний бюджет України, який виконується і контролюється. Трапляються випадки, коли передбачені Планом заходи не мають свого відображення в бюджеті або отримують менше фінансування, що має наслідком коригування запланованої діяльності. Зокрема, така ситуація склалася з Державною соціальною програмою «Молодь України» на 2017 рік.

Недостатньо високий статус Програми діяльності Уряду та практика її підготовки і виконання призводять до того, що наявний документ напряму

не впливає на законодавчі ініціативи, які в результаті виносяться на розгляд та ухвалюються у Верховній Раді України.

Також Конституція передбачає, що Президент України звертається до парламенту та до народу України з річними та позачерговими посланнями до Верховної Ради України, в яких пропонує певні візії, напрями державної політики. Однак бували випадки, коли послання просто не відбувалися.

Наступним механізмом планування є План законотворчих робіт Верховної Ради України, який у червні 2015 року був ухвалений парламентом як План законодавчого забезпечення реформ. Він включає в себе забезпечення реалізації Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», Угоди про Асоціацію з ЄС та інші компоненти. В результаті документ виявився надзвичайно великим за обсягом, і якщо співставити кількість запланованих нормативно-правових актів з календарними планами, то виявиться, що на опрацювання одного питання виділяється нереалістичний обсяг часу. І, як наслідок, вкрай незначна частина цього плану була реалізована до кінця 2016 року.

Таким чином, з практики функціонування трьох неімперативних елементів довгострокового планування ми отримуємо безумовно позапланову законодавчу діяльність, яка ґрунтується, в кращому випадку, на порядку денному сесії.

Порядок денний сесії затверджується або наприкінці попередньої, або, в крайньому випадку, на початку поточної сесії. Однак якщо порівняти затверджений порядок денний сесії з фактично ухваленими законами, то виявиться, що і цей документ не гарантує передбачуваності і плановості вироблення політики. Зокрема, протягом 5-ї сесії 34% ухвалених законів були передбачені порядком денним, затвердженим на початку сесії, 19% ухвалених законів були включені протягом сесії, а механізм потрапляння ще 47% до порядку денного взагалі важко визначити.

Також незаплановані ініціативи дуже часто розглядаються раніше ніж ті, які внесено на півроку або на рік раніше. Тобто немає послідовності проходження законопроектів, яка була б гармонізована з часовими рамками. Абсолютно незрозуміло, в який спосіб таким законопроектам надається перевага над документами, що пройшли профільний комітет та отримали позитивні висновки експертних підрозділів Апарату ВРУ.

Механізм планового розгляду законопроектів у ВРУ, закріплений Регламентом, також передбачає, що ті заплановані законопроекти, які не були розглянуті протягом сесійного дня, переносяться на наступний день. Однак моніторинг розгляду законопроектів у динаміці свідчить, що ця процедура також часто не дотримується.

Іншим прикладом непередбачуваності законодавчого процесу є випадки, коли народним депутатам заздалегідь розсилається один порядок денний, а на початку засідання він вже містить нові законодавчі ініціативи або не містить запланованих заздалегідь.

З огляду на вище наведені практики можна стверджувати, що законодавчий процес в Україні є часто непередбачуваним і хаотичним.

## **Дотримання процедур розгляду законопроектів**

Вади законодавчого процесу в практиці розгляду законопроектів є найбільш помітними серед усіх етапів законотворчого процесу. Зокрема, саме поширення практики розгляду законопроектів за скороченою процедурою (яка відповідно до Регламенту є винятком) в першому читанні призводить до пониження рівня обговорення законодавчих ініціатив. Ба більше, трапляється таке, що за пропозицією ініціатора законопроекту або Голови ВРУ взагалі не відбувається обговорення законопроектів, тобто не дотримується навіть скорочена процедура.

Таким чином, відбувається редукція першого читання як ключового етапу розгляду законопроектів. Адже за логікою Регламенту ВРУ саме етап першого читання повинен забезпечити всебічне обговорення проблеми, її актуальності, запропонованого шляху вирішення, очікуваних результатів. Проблемні аспекти законопроектів починають виявлятися під час подальшого опрацювання до другого читання, яке в силу своєї специфіки не дозволяє коригувати філософію проекту, а передбачає лише точкові та технічні зміни.

Так, намагаючись вирішити масштабні проблеми законопроектів на етапі другого читання за допомогою величезного обсягу пропозицій, виникають додаткові проблеми. Положення законопроекту можуть суттєво змінитися, в результаті чого Уряд не готовий до реалізації всього закону. На це накладається проблема комунікації між Урядом та парламентом, адже під час розгляду законопроектів дуже рідко можна побачити виступи міністрів або представників міністерств, які би пропонували підтримку або зауваження щодо тої чи іншої ініціативи (якщо це не стосується урядових ініціатив).

Також зафіксовані випадки, коли на вимогу народного депутата, ініціатора законопроекту, ставляться на голосування окремі поправки, підтримані комітетом, а депутати таку поправку не схвалюють. Таким чином, порушується баланс підготовленого комітетом до другого читання законопроекту. Прикладом може бути ситуація із законопроектом про Конституційний Суд,

коли частину поправок проголосували, а частину – ні. В результаті був отриманий незбалансований закон, про що прямо заявив Голова профільного комітету, і що в результаті призвело до відхилення законопроекту.

Також депутатами систематично ігноруються висновки експертних підрозділів Апарату ВРУ (ГНЕУ та ГЮУ), врахування яких обов'язкове відповідно до Регламенту ВРУ під час розгляду законопроектів ухвалення законопроектів у першому та другому читаннях (а протягом останніх 5 років законопроекти взагалі не доходять до третього читання). Протягом 4-ї та 5-ї сесії більшість законопроектів ухвалювалися в першому читанні та в цілому – 65% і 59% відповідно. При цьому протягом 5-ї сесії всупереч висновкам ГНЕУ для 53 законопроектів у першому читанні та в цілому було ухвалено 2 закони (2%), а всупереч зауваженням ГНЕУ 25 законів, або 42%.

## **Роль комітетів**

Відповідно до 93-ї Статті Регламенту кожен зареєстрований законопроект направляється в комітет, який «відповідно до предметів відання комітетів визначається головним з підготовки і попереднього розгляду законопроекту, проекту іншого акту, а також у комітет, до предмета відання якого належать питання бюджету, для проведення експертизи щодо його впливу на показники бюджету та відповідності законам, що регулюють бюджетні відносини, комітет, до предмета відання якого належать питання боротьби з корупцією, для підготовки експертного висновку щодо його відповідності вимогам антикорупційного законодавства та в комітет, до предмета відання якого належить оцінка відповідності законопроектів міжнародно-правовим зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції для підготовки експертного висновку».

Однак Регламент ВРУ містить певні суперечності, адже обов'язковими для законопроекту є висновки антикорупційного, євроінтеграційного та бюджетного комітетів, у той час як підставами для повернення законопроекту суб'єкту права законодавчої ініціативи є відповідно до 94-ї статті Регламенту висновки правового, регламентного та бюджетного комітетів. Така конструкція суперечить політиці, закріпленій у ряді нормативно-правових актів і Угодою про Асоціацію з ЄС.

Реалізація регламентних приписів також відбувається з порушеннями. Так, моніторинг карток ухвалених в цілому законів свідчить, що наявними є майже виключно висновки антикорупційного комітету і для 52% ухвалених

протягом 4-ї і 5-ї сесії законів. Висновки євроінтеграційного комітету має лише 3 з 187 законів, а висновки бюджетного комітету взагалі відсутні. При чому за результатами моніторингу сайтів комітетів ВРУ бюджетний комітет протягом цих сесій був найбільш завантажений: 487 законопроектів, щодо яких комітет не є головним протягом 4-ї сесії, і 336, відповідно, протягом 5-ї.

Крім того, 3 законопроекти за означений період були ухвалені всупереч висновкам профільних комітетів. До того ж практика проведення сесійних засідань також свідчить, що висновки згаданих комітетів часто взагалі не згадуються під час обговорення законопроектів.

Тут також варто зазначити, що народні депутати, Президент і Уряд априорі поставлені в інституційно нерівне становище в плані внесення законопроектів і підготовки супровідних документів до них. Кабінет Міністрів володіє потужними підрозділами, для того щоб забезпечити фінансово-економічне обґрунтування будь-якого законопроекту. Президент України також володіє необхідними ресурсами, адже в структурі Адміністрації Президента є відповідні підрозділи. Крім того, Президент може звернутися з відповідним дорученням до Уряду.

Інша ситуація з народними депутатами України, адже вони мають індивідуальне право законодавчої ініціативи. У будь-якому випадку підготовка фінансово-економічного обґрунтування є відповідальністю ініціатора/ініціаторів, які інституційно не забезпечені відповідними ресурсами. Звичайно цим можуть займатися помічники народних депутатів, але їхні спроможності непорівнянні з потугами Кабінету Міністрів та Президента.

## **Контроль, моніторинг, оцінка та перегляд ухвалених рішень**

Згідно з Регламентом Кабінету Міністрів структурні підрозділи Уряду повинні здійснювати аналіз реалізації законів і оцінку реалізованої Урядом політики в цілому. Уряд також має необхідні для цього ресурси, на відміну від парламентських комітетів, які здійснюють контрольну функцію. Однак, як свідчить практика, такий аналіз якщо і відбувається, то має несистемний характер. Крім того, передбачені формати звітування Уряду в парламенті (Година запитань до Уряду, представлення річного звіту діяльності Уряду) не вимагають системного аналізу ефективності ухвалених законів. Інформація про стан реалізації надходить у комітети несистемно і часто зі сторонніх джерел (інститути громадянського суспільства).

Одна з проблем у цьому аспекті полягає в тому, що Конституцією України закріплений пріоритет законодавчої функції комітету, хоча Закон «Про комітети Верховної Ради України» містить положення, що визначають, у тому числі, організаційні та контрольні функції.

Контрольна функція комітетів виражається в тому, що вони в силу галузевої специфіки своєї роботи мають відстежувати як саме реалізуються ті норми, розробка яких віднесена до предмету відання того чи іншого комітету. Зрозуміло, що комітет не є органом виконавчої влади, і він не володіє інформацією про те, як в діяльності тих чи інших суб'єктів господарської діяльності, громадських організацій або інших суб'єктів приватного чи публічного права реалізується норма законів. Тому для того щоб оцінювати ступінь реалізації того чи іншого закону, комітет мусить отримувати періодичну інформацію від тих органів виконавчої влади, до предмету відання яких віднесено виконання цього закону. За логікою Закону про комітети передбачається, що кожен комітет повинен взаємодіяти з одним або з кількома центральними органами виконавчої влади, відповідальними за реалізацію того чи іншого закону.

Більше того, обов'язок періодичного звітування перед ВРУ та комітетами передбачений законами «Про центральні органи виконавчої влади», «Про Кабінет Міністрів України» і «Про Регламенту ВРУ». Однак на практиці не так часто можна спостерігати в діяльності комітетів розгорнуті звіти того чи іншого міністерства або відомства. Водночас цілком очевидно, що в залежності від реалізації чи не реалізації того чи іншого закону можуть виникати проблеми у функціонуванні тих органів, які є відповідальними за втілення означених законів у життя. Часто трапляються випадки, коли недоліки із правозастосуванням ці самі органи виконавчої влади намагаються вирішити шляхом коригування норм законів. При чому таке коригування і такі спроби часом носить доволі хаотичний характер.

Класичний приклад – Податковий кодекс, зміни до якого вносять мало не щомісяця, а буває, що й до одних і тих самих статей.

Спроби вирішувати недоліки і правозастосовні помилки за допомогою ініціювання чергових законодавчих змін призводить до переповнення парламенту вторинними законодавчими ініціативами, на що витрачається час та ресурси комітетів та експертних підрозділів Апарату ВРУ. Так, протягом 5-ї сесії 74% ухвалених у цілому законів були вторинними (щодо внесення змін).

Крім того, часта зміна регулювання не дозволяє взагалі хоч якось відслідкувати ефективність політики. Наприклад, в країнах сталої демократії оцінка політики може відбуватися через 3-5 років після введення в дію

законодавчих актів. В українських реаліях достатньо важко уявити собі можливість такого аналізу, коли мало не щомісяця можуть змінюватися умови господарської діяльності.

Таким чином, можна стверджувати, що цілісного моніторингу та оцінки виконання законів в Україні немає. Першою і найбільш очевидною причиною цього є завелика кількість законопроектів, які перебувають на розгляді парламенту. Тобто парламент (і комітети зокрема) просто не має можливості займатися контрольною функцією на фоні гігантського масиву законодавчих актів. Аналіз сайтів комітетів ВРУ України свідчить, що серед питань, які перебувають на порядку денному роботи комітетів протягом 4-ї та 5-ї сесії, лише 3% мають характер контрольної функції.

Відповідно, в умовах наявної практики перманентної зміни законодавства, регулювання різних сфер суспільних відносин, оцінка ефективності виконання законів видається неможливою. Іншою причиною цього є дуже слабка комунікація між центральними органами виконавчої влади і профільними комітетами в питаннях моніторингу та аналізу політики.

## **Інші проблеми**

Ще одну проблему можна визначити як домінування галузевого підходу: надто подрібнені питання і сфери відповідальності, що ускладнюють забезпечення узгодженості вироблення політики між різними суб'єктами та інституціями. Зокрема, йдеться про комітети ВРУ. Проблема з проходженням законопроектів пов'язана також з тим, що комітети мають незбалансовану кількість законопроектів. Є комітети, де на розгляді 580 питань (Комітет з питань правової політики та правосуддя протягом 4-ї сесії), а є комітети, в яких на розгляді 33 питання (Комітет з питань культури і духовності).

З цим також пов'язане питання щодо можливого зменшення кількості комітетів і його законодавчої фіксації. Відповідно до статті 16 Регламенту ВРУ на першій сесії новообраного парламенту серед іншого розглядаються питання про комітети. При цьому Кабмін вилучений з числа першочергових питань. Тобто кількість комітетів і сфера їхньої відповідальності визначається до того, як формується Уряд.

За такою логікою видається сумнівною можливість визначити кількість комітетів, відштовхуючись від кількості міністерств. При цьому фіксація в Законі «Про Кабінет Міністрів України» кількості міністерств суперечила би



116-й статті Конституції України, адже створення, ліквідація та реорганізація міністерств віднесена до повноважень Уряду.

## **Висновок**

Коротким висновком цієї частини може бути те, що великою мірою проблеми в законодавчому процесі в Україні обумовлені не стільки недосконалими рамками нормативного регулювання, скільки хибними практиками їхньої реалізації. При цьому ключовими проблемами є:

- Відсутність стратегічного планування в процесі вироблення політики;
- Домінування політичної доцільності над принципом верховенства права;
- Домінування «юридичної» парадигми в процесі вироблення політики;
- Фактична відсутність системи моніторингу, оцінки та перегляду ухвалених рішень.

## **Франція: законодавча процедура та інше («Урядоцентрична» модель вироблення політики)**

Парламент: 2 палати

План може бути лише один – план дій Уряду.

Порядок денний сесії має визначатися Урядом.

Законодавча ініціатива – від Уряду, або від опозиції, адже опозиція не має свого Уряду. Однак такі законопроекти від опозиції не можуть бути підтримані більшістю, якщо вони не здобули схвального висновку від Уряду (можлива перевірка на відповідність плану дій Уряду).

Якщо Уряд каже «ні», а особливо з посиланням на висновок Міністерства фінансів, то такий законопроекти не має права розглядатися.

Демократія – більшість сформувала Уряд, більшість узгоджує порядок денний. Певний час протягом сесійного тижня (півдня в середу чи в четвер) йде на розгляд опозиційних законопроектів.

Під час другого читання Уряд також обов'язково повинен мати право висловлювати свою позицію.

Особлива процедура має бути застосована для бюджетного процесу. Депутати мають бути максимально усунені від цього процесу. Закон про бюджет має готувати виключно Уряд.

Депутати мають сказати лише «так» чи «ні». І якщо депутати не схвалюють бюджет, то результатом цього має бути відставка Уряду. Це дуже дисциплінуюча норма. Вона дисциплінує Уряд працювати з Парламентом, а Парламент – з Урядом. Бо в протилежному випадку – дострокові вибори.

На друге читання депутати повинні давати поправки. Але не в бюджетний комітет, а Уряду. Уряд єдиний має готувати зміни до другого читання. І це єдиний закон, який не може голосуватися постатейно.

## **ФОРМУВАННЯ ПОЛІТИКИ**

Програма Уряду: Уряд призначається Президентом, тож є необхідність, щоб ініціативи Уряду були підтримані Парламентом. Для цього Уряд презентує свою програму, за яку голосує Парламент. У випадку, якщо програма не проголосована, вважається, що Парламент висловив вотум недовіри Уряду і Уряд розпускається. (Ця процедура не закріплена, але є традиційною десь з 90-х.)

*У дослідженнях 2015 року зазначається про великий вплив громадськості на формування політики. Також велику роль відіграють незалежні експертні інституції, з якими консультиється Уряд. Окрім цього Уряд слідкує за локальними ініціативами, досвід яких можна було б застосувати під час визначення політики.*

## **ЗАКОНОДАВЧА ПРОЦЕДУРА**

### **Сфери законодавства**

Конституція встановлює чіткий перелік сфер, які можуть регулюватися законами:

- цивільні права та їх гарантії
- обмеження, що накладаються для цілей національної оборони на громадян, щодо їхньої особистості та майна
- національність, правовий статус і правоздатність осіб, шлюбні режими, права успадкування
- визначення злочинів та покарань
- кримінальний процес

- амністія
- судова система
- податки та податкова система
- виборча система
- види державних установ
- державна та військова служба
- самоврядування
- національна оборона
- збереження навколишнього середовища
- освіта
- право власності, договірні зобов'язання
- трудові відносини та соціальне забезпечення
- свобода і незалежність засобів масової інформації
- система обрання представницьких органів французьких громадян, які проживають за кордоном
- довгострокові керівні принципи використання державних фінансів

Цей перелік важливий, адже кожен ініційований членом Парламенту законопроект проходить перевірку на те, чи він відповідає одній з перелічених сфер (законотворча прийнятність).

### Законодавча ініціатива

Прем'єр-міністр: законопроекти

Члени Парламенту: пропозиція закону

| Прем'єр-міністр  | Члени Парламенту   |
|--|--|
| проект закону  | пропозиція закону  |
| Для урядових законопроектів необхідна консультація з Державною Радою, яка виступає в цих відносинах не адміністративним судом, а радником Уряду. | Бюро перевіряє фінансову прийнятність законопроекту (прийняття законопроекту не повинно мати наслідком зменшення державних ресурсів або збільшення державних витрат) та законотворчу прийнятність (законопроект має відповідати сферам, визначеним Конституцією) |

|   |   |
|---|---|
| <p>Презентація законопроекту (аргументи чому потрібно змінювати чинний закон або приймати новий)</p> <p>Основна частина</p> <p>Оцінка впливу:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● прогноз впливу пропонованих змін</li> <li>● мотиви для прийняття нового законодавства</li> <li>● поточний стан регулювання у визначеній сфері</li> <li>● аналіз законопроекту на відповідність праву Європейського Союзу</li> <li>● оцінка соціальних, економічних, фінансових та екологічних наслідків</li> <li>● опис заходів з імплементації закону у випадку його прийняття</li> </ul> <p>Якщо урядові законопроекти не мають відповідних обґрунтувань, то Рада Президентів може відмовити у внесенні законопроекту до порядку денного. (Але Уряд може оскаржувати в Конституційній Раді).</p> | <p>Презентація законопроекту (аргументи чому потрібно змінювати чинний закон або приймати новий)</p> <p>Основна частина</p> |
|---|---|

## Підготовка законопроекту в Уряді

1. Департамент відповідного міністерства пише законопроект.
2. Погодження з усіма міністерствами на міжміністерських зустрічах. Якщо погодження нема, то рішення щодо доцільності приймає Прем'єр-міністр.
3. Консультації з усіма зацікавленими сторонами.

Але обов'язково:

Висновок Ради з соціальних та економічних питань, а також щодо питань охорони навколишнього середовища – щодо програмних законів у економічній, соціальній та екологічній сфері.

Висновок Територіальних асамблей заморських одиниць з особливим статусом – щодо законів, які їх безпосередньо стосуються.

Висновок Комітету місцевих фінансів – щодо законів, що стосуються фінансів місцевих громад.

Ці висновки додаються до супровідних документів законопроектів.

4. Вивчення впливу:

Відповідність праву Європейського Союзу;

Необхідні імплементаційні механізми;

Економічні, фінансові, соціальні та екологічні наслідки;

Вплив на рівень працевлаштування;

Реалізація положень в заморських територіальних одиницях.

5. Отримання висновку Державної Ради (не має обов'язкової сили, але велика імовірність, що ігнорування висновку матиме наслідком скасування закону Конституційною Радою).

6. Узгодження законопроекту на Раді Міністрів.

## ОПРАЦЮВАННЯ В КОМІТЕТІ

Після внесення законопроекту до Парламенту законопроект передається в комітет. Визначає головний комітет голова відповідної палати. Також можуть бути визначені консультативні комітети (за рішенням голови або за власною ініціативою комітетів). Голова, Уряд або ініціатор законопроекту можуть просити про створення тимчасового комітету для розгляду законопроекту. За цю резолюцію має проголосувати більшість у парламенті.

### Опрацювання в комітеті

1. Комітет призначає доповідача для кожного законопроекту. Саме доповідач проводить підготовчу роботу для розгляду законопроекту на засіданні комітету.

Доповідач:

- аналізує законопроект;

- вносить поправки;

- організовує зустрічі з представниками відповідного міністерства або міністерств;

- проводить зустрічі, якщо відчуває, що це необхідно, з представниками різних асоціацій і соціально-професійних груп, а також з експертами;

- збирає широке коло документів за темою законопроекту.

За результатами підготовчої роботи доповідач робить доповідь.

2. Консультативні комітети повинні зустрітися з головним комітетом та надавати свої висновки та поправки для засідання головного комітету, на якому буде розглядатися законопроект.

3. На засіданні комітету:

- заслуховується доповідь доповідача;
- розглядаються поправки, зроблені доповідачем, членами комітету, іншими комітетами, іншими парламентарями та Урядом;
- приймається одне з таких рішень: прийняти поправки, прийняти оригінальний текст, відхилити законопроект.

4. За результатами обговорення на комітеті формується текст законопроекту та звіт до нього.

Звіт включає:

- загальний аналіз законопроекту, його контекст щодо закону, який він модифікує поряд з міжнародними порівняннями, а також загальним політичним рішенням;
- аналіз змісту кожної статті, а також протоколи подальших дискусій (в тому числі нових статей, які були введені комітетом);
- порівняльну таблицю, яка показує в окремих колонках чинне законодавство, положення початкового законопроекту і текст, прийнятий комітетом;
- перелік поправок, не прийнятих комітетом;
- у разі необхідності інформаційні додатки: щодо права Європейського Союзу, перелік законів, що мають бути змінені або скасовані у випадку прийняття законопроекту, зауваження комітету в ході вивчення супровідних документів до законопроекту.

Правила подання поправок:

- Поправки повинні бути представлені в письмовій формі і супроводжуватися коротким поясненням.
- Максимальний строк подання поправок за 3 дні до розгляду законопроекту на комітеті.
- Вони мають стосуватися пропонованих положень, але допускається непрямий зв'язок (нема обмежень щодо форми, це може бути інша стаття, нова стаття), якщо вже почалася процедура човника між палатами, то поправки можуть стосуватися лише обговорюваних питань.

## ВКЛЮЧЕННЯ В ПОРЯДОК ДЕННИЙ

Мінімум 6 тижнів має пройти з моменту реєстрації законопроекту до розгляду на пленарному засіданні (є виключення + прискорену процедуру може просити тільки Уряд).

Міністр зі зв'язків з парламентом до відкриття сесії або після призначення Уряду передає Конференції Президентів плани Уряду щодо питань та законопроектів, які мають бути включені в порядок денний сесії. Для урядових законопроектів резервується 2 тижні. Модифікації в цю частину порядку денного може вносити лише Уряд.

Далі Конференція Президентів резервує один день для опозиційних законопроектів. Опозиція надає свої пропозиції щодо порядку денного цього дня.

1 тиждень – парламентський тиждень, Конференція Президентів самостійно формує порядок денний на цей тиждень.

1 тиждень – моніторинговий тиждень. Традиційно в цей тиждень проводиться година запитань до Уряду та вивчаються дії Уряду. Однак Конференція Президентів може включати в порядок денний цього тижня парламентські та урядові законопроекти.

## РОЗГЛЯД ЗАКОНОПРОЕКТІВ

1. Загальне обговорення – презентація законопроекту, його загальна ідея.
2. Детальне обговорення – обговорюється кожна окрема стаття, розглядаються поправки.
3. Голосування.

Може бути лімітований час для детального розгляду, в цьому випадку необмежену кількість часу для обговорення мають головний комітет та Уряд, решта мають лімітований час (з них 60 відсотків надається опозиції). Однак ця процедура не застосовується, якщо було прийняте рішення про прискорену процедуру проходження комітетів (менше 6 тижнів між реєстрацією та розглядом на пленарному засіданні).

Регламентом встановлені також інші види розгляду:

- ✓ Спрощена процедура: без загального обговорення;
- ✓ Вимушене голосування: Уряд просить проголосувати повністю або частину тексту без обговорень;
- ✓ Прийняття законопроекту з висловленням довіри Уряду: Уряд може попросити про таку процедуру в будь-який момент. Після такого запиту обговорення припиняються. Є 24 години, щоб подати резолюцію незгоди з процедурою, її має підписати десята частина парламенту та проголосувати більшість. Якщо більшість голосує, то Уряд йде у відставку. Якщо ні, то законопроект вважається прийнятим.

## **ПРОМУЛЬГАЦІЯ**

Спочатку передається в Конституційну Раду. Конституційна Рада може визнати закон неконституційним.

Підпис президента.

## **Роль комітету в імплементації закону**

Комітет призначає двох доповідачів (той що писав першу доповідь та опозиційний член комітету) для підготовки доповіді про імплементацію закону через 6 місяців після його прийняття. В доповіді містяться усі акти, які були прийняті на виконання закону, висновки щодо ефективності та інше. Вона зачитується на засіданні в присутності представника Уряду, який може дати необхідні пояснення. Якщо регуляторні акти на виконання закону не були прийняті, процедура повторюється ще через 6 місяців.

## **Контроль Парламенту за діями Уряду**

1. Висловлення недовіри;
2. Година питань до Уряду;
3. Дебати урядових питань під час моніторингового пленарного тижня.

(Можуть ініціюватися парламентарями, у тому числі на базі комітетських висновків про імплементацію законів, The Committee for the Assessment and Monitoring of Public Policies може пропонувати питання для дебатів).



## Контроль комітетів за Урядом

1. Заслуховування – постійні комітети можуть ініціювати слухання будь-якого чиновника.
2. Спеціальні місії для підготовки законопроекту або моніторингу імплементації законів. Результатом є звіт.
3. Моніторинг витрат Уряду впродовж року + підготовка звіту.

Також в структурі Парламенту існують три постійні комісії, які моніторять публічні витрати:

- The Assessment and Monitoring Mission (MEC), створена на базі Фінансового Комітету. Слідкує за ефективністю державних витрат.
- The Commission for Assessment and Monitoring (CEC). Моніторить ефективність витрат, також дає свою оцінку супровідним документам до урядових законопроектів у частині визначення впливу.
- The Assessment and Monitoring Mission for the Laws Governing Social Security Financing Laws (MECSS). Слідкує за імплементацією законів в частині соціального забезпечення, визначає ефективність.

## США: законодавча процедура та інше («Парламентоцентрична» модель вироблення політики)

Парламент: 2 палати

Президент не повинен мати права законодавчої ініціативи. Достатньо право вето.

### Ідеї для законодавчих ініціатив

Сфери, у яких Конгрес ухвалює законодавчі акти, чітко обмежені регулюванням торгівлі; оподаткуванням; оголошенням війни; створенням судів; валютним регулюванням; створенням поштових установ. Однак він уповноважений також ухвалювати закони, “необхідні й належні для здійснення” повноважень, наданих йому Конституцією. Звідси широке поле для законодавчих ініціатив.

Хоча право законодавчої ініціативи мають винятково члени Конгресу, джерела ідей для законодавства необмежені.

- Члени Конгресу: найчастіше законодавчі ініціативи обумовлені передвиборчою кампанією.

- Громадяни або громадські організації – шляхом подання петицій.

- “Меморалізація” законів штатів.

- Комунікація з виконавчою гілкою влади. Комунікація, як правило, відбувається у вигляді повідомлень або листів від членів Уряду, голів незалежних агентств або Президента, в яких проект пропонованого законопроекту передається Спікеру Палати представників або Президенту Сенату.

- Конституція зобов'язує Президента час від часу доповідати Конгресу про заходи, які Президент вважає необхідними та доцільними. Такі повідомлення Президента передаються у відповідний комітет, де вони розглядаються. Після цього Голова Комітету або його члени часто вносять законопроект або в тому вигляді, в якому він був отриманий від Президента, або з бажаними змінами. Законодавчого закріплення цієї практики нема, однак вона поширена.

- Щорічні послання Президента щодо бюджету є значним джерелом для законодавчих ініціатив. Бюджетні пропозиції Президента разом з доповідями посадових осіб виконавчої влади перед Бюджетним Комітетом (the Appropriations Committees of the House and Senate) є основною для прийняття бюджетних законопроектів, які розробляються в Палаті Представників та Сенаті.

У розробці законопроектів допомагає спеціальний парламентський офіс: the Legislative Counsel of the House or the Senate + Congressional Research Service.

## **Підписання законопроектів**

Primary sponsor – перший підписант

Cosponsor – інші підписанти

Additional sponsor – підписанти після реєстрації

У Сенаті сенатор може вставити слова «по запиту» після усіх підписантів. Це означає, що пропозиція підтримується або ініційована іншою особою чи установою (найчастіше Президентом або міністром).

## **Законодавча ініціатива**

Тільки члени Палати, тому пропозиції Президента вносяться через парламентарів.

## **РОБОТА В КОМІТЕТ**

### **Визначення головного комітету**

Спікер покладає на службу парламентарія обов'язок вивчати законопроекти на предмет їхньої прийнятності з точки зору регламенту і визначати комітети з відповідною юрисдикцією. Спікер пішов на таке делегування, щоб забезпечити процедуру передавання документів на розгляд від звинувачень у тому, що вона застосовується у спосіб, який надає порядкові денному певного політичного спрямування. Парламентарій політично нейтральний і працює на весь владний інститут, а не на ту чи іншу партію.

### **Працівники комітету**

У постійних комітетах працює до 30 людей, які асистують членам Конгресу. Дві третини співробітників комітету обираються більшістю голосів від загального числа членів комітету партії більшості, а одна третина співробітників комітету обирається більшістю голосів членів комітету партії меншості. *(Це є важливим, оскільки, по суті, комітетські доповіді готують саме ці працівники).*

### **Збір інформації про законопроект комітетом**

Комітет відправляє запити виконавчим органам влади про надання висновків щодо необхідності прийняття законопроекту. Перед тим як висновки потрапляють у Комітет, вони оцінюються the Office of Management and Budget<sup>1</sup> (а саме The Legislative Reference Division). *(Таким чином забезпечується аналіз законопроектів на відповідність політиці Президента).*

---

<sup>1</sup> Офіс Канцелярії президента Сполучених Штатів . Функція – створення бюджету президента, але також він вимірює якість програм, політик і процедур, щоб переконатися, що вони відповідають політиці президента.

Часто Комітет також направляє законопроект у Рахункову Палату (Government Accountability Office) для надання висновку про доцільність прийняття законопроекту та вплив на бюджет.

## **Опрацювання в комітеті**

Коли законопроект надходить до комітету, він, як правило, але не завжди, передається до одного з підкомітетів. (Якщо законопроект має велику вагу, комітет може обминути його розгляд у підкомітеті і відразу перейти до слухань і “редакційної роботи” на своєму пленарному засіданні).

## **Призначення слухань**

Регулярні слухання – мінімум один раз на місяць. Голова Комітету може ініціювати проведення додаткових слухань. Порядок денний визначає голова. Однак три або більше членів комітету можуть ініціювати письмовим поданням Голові проведення спеціального засідання щодо необхідних законопроектів. Якщо Голова не проводить таке засідання, то воно проводиться автоматично через 7 днів після подання письмової заяви.

## **Виклик на засідання стейкхолдерів**

На комітеті голосується, які саме особи мають бути присутні на засіданні. Також ініціювати виклики може сам Голова комітету або делегувати це право іншому члену комітету.

## **Слухання**

Якщо комітет (або підкомітет, якому передано законопроект) вирішить, що законопроект заслуговує на увагу або користується підтримкою громадськості, він призначає слухання. На слухання запрошуються “свідки” (експерти та стейкхолдери). Після того як “свідки”, викликані Головою комітету, закінчать відповідати на запитання, члени парламенту від партії меншості, незадоволені даними й матеріалами слухання, можуть зажадати призначення іншого дня слухань для виклику спеціальних свідків, визначених меншістю.

## ***Постатейний розгляд (mark-up session)***

Підкомітет або комітет може вирішити зібратися для постатейного розгляду законопроекту. Поправки можуть пропонуватися членами підкомітету або комітету. Конгресмени, які не є членами комітету, не можуть пропонувати поправки. Після закінчення цього процесу ставиться на голосування пропозиція про винесення законопроекту на розгляд усієї Палати, але лише з погодженими поправками. Відхилені поправки до Палати не передаються. Нерозглянуті або відхилені в підкомітеті і в комітеті поправки ніколи не розглядаються на пленарному засіданні Палати, хіба що більшість членів Палати скористається своїм правом звільнення комітету від розгляду.

## ***Доповідь Комітету за результатами розгляду***

Якщо Комітет прийняв рішення представити законопроект Палаті, то Комітет готує звіт.

Зміст:

- (1) результати розгляду, а також рекомендації;
- (2) (фінансові розрахунки) заява, яка вимагається Законом про бюджет, якщо законопроект створює нове бюджетне повноваження або збільшує чи зменшує бюджетні витрати або надходження;
- (3) оцінка вартості імплементації, підготовлена директором the Congressional Budget Office;
- (4) опис загальних цілей і завдань, яких планується досягти прийняттям законопроекту.

Кожен звіт, який супроводжує законопроект, що стосується зайнятості або доступу до державних послуг або житла, повинен містити опис впливу на законодавчу гілку влади.

Окрім цього, в ньому має міститися інформація про всі зміни в чинне законодавство, необхідні для реалізації законопроекту. ( “Ramseyer” rule для Палати Представників, ‘Cordon” rule для Сенату).

Звіт також має віддзеркалювати комунікацію з виконавчою гілкою влади (відповіді на запити про надання висновків).

Також має містити результати голосування в Комітеті.

Доповіді Комітету є важливим елементом законотворчої діяльності. Їх використовують суди, громадськість, державні органи як джерело інформації про мету і сенс закону.

Затверджений Комітетом звіт Голова негайно передає в Палату. Якщо Голова цього не робить, то за рішенням більшості членів Комітету звіт може податися через головного клерка комітету.

## **Порядок денний**

Після розгляду в Комітеті і передачі в Палату законопроект потрапляє в один з календарів Палати:

Union calendar: календар для фінансових законопроектів, які потребують розгляду Палатою як комітетом;

House calendar: інші законопроекти;

Private calendar: календар для приватних законів;

Calendar of Motions to Discharge Committees: подання про увільнення від розгляду в комітеті.

Тож є календарні списки, куди потрапляють законопроекти мірою їх опрацювання комітетами. Однак існують механізми, які дозволяють перемістити законопроект з календарного списку безпосередньо до Порядку денного.

## **Спеціальні процедури**

Процедура одностайної згоди. Голова комітету, опрацювавши законопроект, може сказати керівництву, що “ніхто не виступає проти цього законодавчого заходу”. Партійні лідери обох основних партій проводять неофіційне опитування членів своїх партій. Якщо очевидно, що ніхто не чинить спротив, законопроект може бути внесений до узгодженого Календарного списку, і конгресмени тоді знають, що цей законодавчий захід може бути поданий на розгляд з цього списку. Згідно з цією процедурою, законопроекти подаються в тому порядку, в якому вони внесені до списку. Якщо ніхто не заперечує, їх негайно читають втретє і ухвалюють.

Механізм Комітету з питань регламенту. Цей Комітет – єдине такого роду утворення в Палаті Представників. Його основною функцією і предметом діяльності є розробка і подання до Палати резолюцій щодо “спеціального

порядку розгляду”. Ці резолюції встановлюють основні правила розгляду законопроекту та надають йому пріоритет. Законопроекти, опрацьовані іншими 18 комітетами, формально не передаються до Комітету з питань регламенту (хіба що вони зачіпають питання в межах законодавчої компетенції цього комітету). Комітет з питань регламенту має майже повну свободу дій у розробці своїх процедур, формулюючи їх так, щоб повний склад Палати міг заслухати законопроект у супроводі вичерпного пояснення під час дебатів і мав можливість впливати на найважливіші питання через процес внесення поправок. Такий спеціальний порядок розгляду складається парламентарієм, розглядається Комітетом з питань регламенту, іноді змінюється, аби відповідати спеціальним умовам, необхідність яких стає очевидною під час розгляду в Комітеті з питань регламенту, а потім виноситься на розгляд Палати.

- “Звичайна процедура” встановлює кількість годин для дебатів, передбачає непотрібність другого читання законопроекту на пленарному засіданні, а також дозволяє пропонувати під час його читання будь-які відповідні поправки, коли надійшла черга відповідної статті. Це можна було б охарактеризувати як “відкриту” процедуру. “Закрита” процедура обмежує кількість і предметний зміст поправок. Багато поправок може стосуватися однієї теми; Комітет з питань регламенту може відібрати декілька з них для пропонування, а решту відкинути.

- “Закрита” процедура може дозволяти лише ті поправки, які рекомендовані постійними комітетами з відповідною юрисдикцією. Якщо поправки до якої-небудь статті законопроекту суперечать одна одній, процедура може визначати порядок їхнього розгляду. Важливіші законопроекти можуть вимагати чотирьох-п’яти днів пленарних засідань.

Процедура увільнення від розгляду в комітеті застосовується нечасто, але якщо комітет свідомо вирішить “поховати” законопроект, який має значну підтримку в Палаті, ця процедура може стати сильною спонукою до дій. Після перебування законопроекту в комітеті протягом 30 законодавчих днів будь-який конгресмен може подати спікерові Палати “клопотання про увільнення комітету від розгляду”. Він повідомить про цю дію Палату. Його колеги з тих, хто підтримує законопроект, будуть запрошені до столу підписати клопотання. Для увільнення від розгляду вимагається більшість голосів Палати, а оскільки звістка про цю подію поширюється серед конгресменів, і число тих, хто підписав, зростає, комітет починає нервувати. Якщо його усу-

нуть від розгляду, комітет втратить контроль над процедурою на пленарному засіданні Палати. Отож, часто буває так, що коли кількість підписів почне наближатися до половини, комітет починає розгляд законопроекту. Якщо комітет ніяк не відреагував, то законопроект розглядається Палатою без попереднього розгляду комітетом.

### **Призупинення дії регламенту**

У певні дні спікер може запропонувати призупинити дію регламенту. Про таку дію члени Палати мають домовлятися зі Спікером заздалегідь. За таку пропозицію має проголосувати дві третини Палати. В цьому випадку обговорення законопроекту обмежується 40-хвилинними дебатами (20 хв. коаліція, 20 хв. опозиція). Для прийняття законопроекту також необхідно, щоб проголосувало дві третини Палати. Таким чином, за цією процедурою зазвичай проходять недискусійні законопроекти, які підтримуються усіма політичними силами в Палаті.

### **Заява Комітету**

Один день в тиждень за одностайною згодою або за результатами голосування двох третин Палати кожен комітет може ініціювати розгляд будь-якого законопроекту. Ця процедура використовується рідко, переважно в тих випадках, коли Комітет з питань регламенту відмовив у встановленні спеціальної процедури.

## **ОБГОВОРЕННЯ**

Для фінансових законопроектів обов'язковим є розгляд в Палаті, коли Палата виступає в якості комітету (Палата-Комітет). Для такого розгляду необхідна присутність 100 депутатів Палати. Для кожного такого розгляду Комітет з питань регламенту встановлює окрему процедуру.

Етапи:

1. Палата приймає рішення працювати в якості комітету;
2. Загальні дебати;
3. Подання поправок, їх голосування та передача законопроекту до Палати для прийняття;
4. Затвердження поправок Палатою та голосування за законопроект.



Якщо обговорення відбувається одразу в Палаті, то поправки обговорюються у форматі години поправок.

Після закінчення обговорення голосується фінальний текст законопроекту.

Окрім цього може бути ініційоване подання про повернення на розгляд Комітету.

## Поправки

Є три варіанти розгляду поправок:

“У Палаті” - відбувається у формі “години поправок”. Поправки оголошуються в будь-якому порядку.

“У Палаті, коли Палата виступає в якості комітету” - поправки оголошуються поступово, секція за секцією. При цьому спочатку розглядаються поправки комітету, а потім вже інших членів Палати. Діє правило 5 хвилин (5 хвилин на представлення, 5 хвилин на заперечення).

"У Палаті та в комітеті (майже не застосовується).

### Правила поправок

*Germaneness rule* - одне з головних правил Палати:

- поправки повинні стосуватися предмету, який обговорюється;
- поправки повинні відповідати цілям законопроекту;
- поправка має відповідати юрисдикції того комітету, який готував доповідь.

## Розгляд в Сенаті

Така сама структура, але ще більше неформалізованих норм.

1. Опрацювання комітетом;
2. Розгляд Сенатом;
3. У випадках розбіжностей у тексті законопроекту, Сенат ініціює проведення спільної Конференції для формулювання узгодженого тексту;
4. Після цього законопроект ще раз голосується в обох Палатах та передається на підпис Президенту;
5. Перед підписанням The Legislative Reference Division готує звіт по законопроекту для Президента;
6. Вето долається двома третинами голосів.

## Законодавчий контроль постійних комітетів

Кожен постійний комітет вивчає на постійній основі застосування та ефективність законів, що стосуються юрисдикції комітету.

Мета: контроль за тим, що Уряд та державні органи реалізують закони та програм у відповідності з намірами Конгресу.

Окрім цього, комітети мають повноваження досліджувати умови та обставини, які можуть свідчити про необхідність прийняття нових або додаткових законів.

Комітети також вивчають вплив податкової політики на сферу юрисдикції, яка закріплена за комітетом.

У межах цих функцій, комітети готують звіти.

Крім цих загальних повноважень, в окремих законодавчих актах встановлено обов'язок консультиватися з Конгресом по питаннях загальної політики. Наприклад, the Government Performance and Results Act of 1993 (P.L. 103-62) вимагає від державних органів консультиватися з Конгресом щодо стратегічних планів, а також щорічно звітувати про ефективність, цілі та результати. Inspectors General (IGs) надають свої висновки по фактам розтрат, зловживань тощо, а також рекомендації по удосконаленню політики. З 2000 року готують щорічний звіт про загальний стан публічного менеджменту, проблеми та способи подолання вад у діяльності виконавчих органів влади.

Крім того, Конгрес створює комісії для вивчення і вироблення рекомендацій для окремих областей політики, які також можуть включати в себе розгляд діяльності виконавчих органів влади.

### **«Концепція мінімально необхідних змін»**

Право законодавчої ініціативи

Президент має право законодавчої ініціативи. Доцільність права визнавати законопроекти першочерговими при цьому викликає сумніви.

Варто спростити процедуру імпічменту Президента, тому що в нинішньому вигляді вона не може бути реалізована фактично за жодних обставин і за жодної більшості. Тому що, маючи в парламенті навіть незначну підтримку, Президент може заблокувати будь-яку ініціативу щодо імпічменту.

Варто зауважити, що більшість повноважень Президент України здійснює у співпраці з Верховною Радою. Проблеми починаються тоді, коли в парла-

менті формується президентська коаліція. І тоді Президент, призначаючи 6 з 18 суддів Конституційного Суду, насправді призначає 12. Потім це може вплинути на безсторонність та об'єктивність висновків і рішень, які готує Суд. Те ж саме стосується призначення Генерального Прокурора. Загрози є, але вони виникають радше внаслідок політичних причин, а не конституційного регулювання.

## Уряд має право законодавчої ініціативи

Індивідуальна депутатська законодавча ініціатива

Конституція України містить положення про суб'єктів права законодавчої ініціативи, однак не дає визначення, чим саме є така ініціатива. Виключно на рівні законів (Про статус народного депутата України, Про Регламент ВРУ) визначається як саме народні депутати реалізують своє право законодавчої ініціативи. Така конструкція зовсім не заважає на рівні Регламенту встановити вимогу групового внесення законодавчої ініціативи від певної кількості народних депутатів. Статистика щодо ухвалених депутатських ініціатив свідчить, що кількість підписів варіюється від 1 до 19. Причому 20 з 95 (21%) ухвалених у цілому законопроектів мають 10 і більше підписів. Таким чином, варто розглянути можливість закріплення в Регламенті визначеної кількості в 20 підписів для реєстрації законопроектів. З іншого боку, такі зміни можуть не призвести до зменшення кількості депутатських законодавчих ініціатив через достатньо поширену практику «фракційної» солідарності. Такий варіант може запрацювати лише за умови активного громадського моніторингу якості законопроектів.

Додатковим механізмом в даному випадку може бути запровадження інституту законодавчої пропозиції народного депутата, яка існувала в Регламенті ВРУ в редакції 1996 року. Така пропозиція у вигляді концепції або Білої книги має обов'язково містити:

- поточний стан регулювання у визначеній сфері;
- прогноз впливу запропонованих змін;
- аналіз законопроекту на відповідність праву Європейського Союзу;
- оцінка соціальних, економічних, фінансових та екологічних наслідків;
- опис заходів з імплементації закону у випадку його прийняття;

При цьому важливо чітко прописати механізм розгляду та ухвалення рішення щодо такої пропозиції. Наприклад, пропозицію народного депутата направляються до профільного комітету відповідно до розподілу сфері ві-

дання. Від профільного комітету народний депутат має права очікувати в певний строк (3 місяці) розгляду і опрацювання цієї законодавчої ініціативи і надання відповіді.

Комітет ухвалює рішення про необхідність розробки законопроекту (або кількох законопроектів) на основі законодавчої пропозиції або відхилити цю пропозицію з якоюсь обґрунтованою мотивацією. Хоча наразі комітети відповідно до Конституції не є суб'єктами права законодавчої ініціативи, однак евентуально вони мають таке право відповідно до Регламенту ВРУ.

Альтернативними варіантом обмеження індивідуального права депутатської законодавчої ініціативи може бути унормування в рамках коаліції. Тобто коаліційна угода має містити самообмеження на депутатські ініціативи. Крім того, обов'язковим при цьому має бути позитивна оцінка уряду на відповідність хваленої Програми діяльності Уряду.

Також варто розглянути можливість обмежити право законодавчої ініціативи народних депутатів у фінансово-економічних питаннях, оскільки саме Уряд відповідає за забезпечити збалансованість макроекономічних показників, які закладені в документ.

## **Планування та формування порядку денного**

При корегуванні конституційних положень статус програми діяльності Уряду має бути переглянутий. З відсутністю такого документу має бути пов'язана відставка Уряду (запровадження практики конструктивного вотуму довіри). Порядок денний сесій формується на основі та на виконання Програми діяльності Уряду. Порядок денний сесії має бути реалістичний з огляду о спроможність комітетів та експертних підрозділів Апарату ВРУ.

По мірі надходження нових законодавчих ініціатив пріоритет в роботі комітетів і парламенту має надаватися законопроектам, які визначені порядком денним сесії. Таким чином, можна забезпечити поступове зменшення «законодавчого цунамі», яке, відповідно до аналізу ухвалених законів, у першу чергу проявляється у завантаженості комітетів та підрозділів Апарату новими законопроектами.

Коаліція і Уряд мають домовитись щодо обмеженої кількості законопроектів, які виноситимуться на обговорення протягом тижня. Наприклад, до 10 законопроектів. При цьому пріоритет має бути відданий урядовим ініціативам, спрямованим на реалізацію програми діяльності Уряду.

Принцип роботи Погоджувальної ради має бути переглянутий: варто розділити «експертну» і «політичну» складові. При цьому питання політичної доцільності бути узгоджені в першу чергу. Такий алгоритм має забезпечити економію ресурсів комітетів та Апарату ВРУ, щоб підготовку проходили лише ті ініціативи, щодо яких є згода між парламентськими фракціями та між парламентом і Урядом.

Варто розглянути можливість виділення певного часу протягом сесійного тижня (1 день) для розгляду ініціатив від опозиційних фракцій за умови, що такі ініціативи отримали позитивний висновок на відповідність Програми діяльності Уряду.

### **Процедура розгляду законопроектів**

Обов'язкове забезпечення обговорення законопроектів за повною процедурою в першому читанні. Саме на етапі першого читання мають відсіюватись ті чи інші ініціативи, які не відповідають пріоритетам законодавчої діяльності Уряду та парламенту. Доповідь має бути фундаментальна і обов'язково включати:

- поточний стан регулювання у визначеній сфері;
- прогноз впливу пропонованих змін;
- аналіз законопроекту на відповідність праву Європейського Союзу;
- оцінка соціальних, економічних, фінансових та екологічних наслідків;
- опис заходів з імплементації закону у випадку його прийняття.

Також необхідно забезпечити повноцінний розгляд законопроектів за процедурою трьох читань.

### **Забезпечення ефективної реалізації ухвалених законів**

Необхідно забезпечити підготовку Урядом підзаконних актів на виконання закону до ухвалення закону в цілому або отримати від Уряду аргументовану відповідь, чому розробка підзаконних актів є недоцільною. Такі підзаконні акти повинні бути узгоджені з відповідними комітетами і оформлені в якості додаткових матеріалів до законопроекту, який розглядатиметься за процедурою третього читання. Підзаконні нормативно-правові акти повинні набувати чинності одночасно з законом.

Така процедура безумовно потребує часу, але це повинно значно підвищити якість законодавчого регулювання суспільних відносин.

## **Контроль, моніторинг та оцінка ухвалених законів**

А в основі будь-якої ініціативи має лежати висновок моніторингу та оцінки реалізації того чи іншого закону чи стану правового регулювання тієї чи іншої сфери суспільних відносин. У протилежному випадку реєструються «штучні» ініціативи (сумнівної актуальності і непередбачуваних наслідків), які збільшують кількість зареєстрованих законопроектів. А це, у свою чергу, призводить до витрачання ресурсу комітетів та експертних підрозділів Апарату ВРУ.

Необхідно на рівні Уряду запровадити систему моніторингу та оцінки реалізації політики. Будь-яка законодавча ініціатива має містити такий супровідний аналіз:

- поточний стан регулювання у визначеній сфері;
- прогноз впливу пропонованих змін;
- аналіз законопроекту на відповідність праву Європейського Союзу;
- оцінка соціальних, економічних, фінансових та екологічних наслідків;
- опис заходів з імплементації закону у випадку його прийняття;
- план моніторингу та оцінки реалізації закону.

План моніторингу та оцінки має включати такі компоненти відповідати на такі питання:

- Чи вирішив закон проблему, на вирішення якої був спрямований, або чи досягнув очікуваного результату?
- До яких змін призвів реалізований закон?
- Якою мірою виявлені зміни є результатом реалізації саме цього закону, а не іншого акту, ухваленого в суміжній сфері?
- Чи був викладений в законі механізм найбільш ефективним з точки зору затрати ресурсів?
- Чи був викладений в законі механізм релевантним очікуванням та потребам стейкхолдерів?
- Чи не суперечив на практиці реалізований закон іншим ініціативам у суміжній сфері?
- Чи були виявлені неочікувані результати реалізації закону?

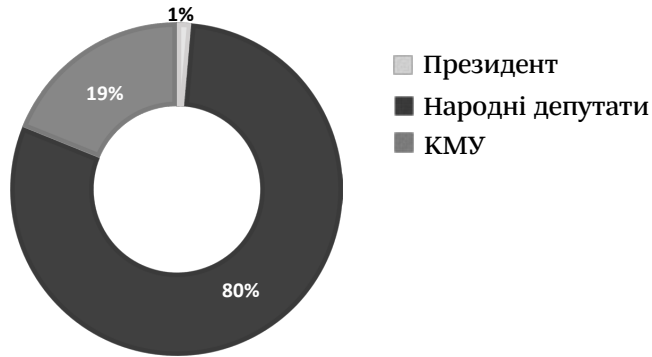
План моніторингу і оцінки має містити часові рамки очікуваного результату, який можна оцінити. Щодо кожного конкретного закону профільне міністерство повинно визначити відповідальну особу, яка представлятиме звіт у відповідному головному комітеті згідно з планом моніторингу та оцінки. План моніторингу та оцінки має бути узгоджений з головним комітетом під час розгляду законопроекту в парламенті.

--- 4 сесія ---

Часові межі: 2 лютого 2016 року - 15 липня 2016 року

Зареєстровано всього: 1752

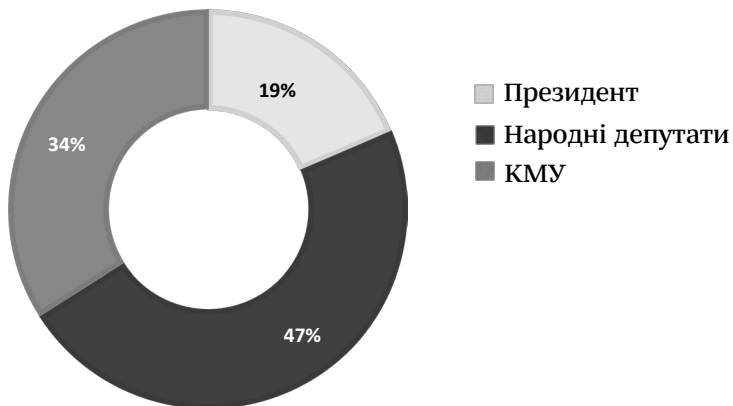
Зареєстровано проектів законів: 943, з них:



| суб'єкт          | кількість | відсоток |
|------------------|-----------|----------|
| Президент        | 13        | 1%       |
| Народні депутати | 752       | 80%      |
| КМУ              | 178       | 19%      |

Знято з розгляду: 191 законопроект.

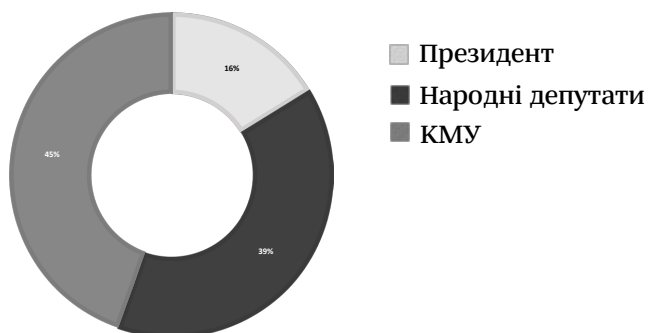
Всього за сесію прийнято 97 законопроектів у цілому, з них:





| суб'єкт          | кількість | відсоток |
|------------------|-----------|----------|
| Президент        | 18        | 19%      |
| Народні депутати | 46        | 47%      |
| КМУ              | 33        | 34%      |

Законопроекти прийняті в першому читанні та в цілому: 63 або 65 %, з них



| суб'єкт          | кількість | відсоток |
|------------------|-----------|----------|
| Президент        | 12        | 19%      |
| Народні депутати | 29        | 46%      |
| КМУ              | 22        | 35%      |

#### Президент

6 або \_% законопроектів були визначені Президентом як невідкладні.

3 або \_% законопроектів повернені з пропозиціями.

#### Порядок денний сесії

|                                 | кількість | відсоток |
|---------------------------------|-----------|----------|
| ПД сесії                        | 41        | 65%      |
| Були включені                   | 27        | 43%      |
| Не зрозуміло, як опинилися в ПД | 29        | 46%      |

*Примітка: майже всі законопроекти про ратифікацію не зрозуміло, як опинилися в ПД.*

## Висновки допоміжних комітетів

| Комітет                              | кількість | відсоток |
|--------------------------------------|-----------|----------|
| Висновки бюджетного комітету         | 0         | 0%       |
| Висновки антикорупційного комітету   | 42        | 43%      |
| Висновки євроінтеграційного комітету | 0         | 0%       |

Ухвалення всупереч висновкам комітетів та структурних підрозділів.

Всупереч висновку ГНЕУ для 63 законопроектів, прийнятих в першому читанні та в цілому: 7, або 11%. Всупереч зауваженням ГНЕУ: 17, або 27%.

Всупереч висновку ГЮУ для 34 законопроектів, прийнятих у другому читанні: 3, або 9%. Всупереч зауваженням ГЮУ: 24, або 71%.

Всупереч висновку профільного комітету прийнято: 2, або 2%.

## Тип законопроекту

| Тип           | кількість | відсоток |
|---------------|-----------|----------|
| Новий         | 6         | 6,%      |
| Внесення змін | 69        | 71,%     |
| Ратифікація   | 22        | 23%      |

## У розрізі суб'єктів:

|                  | Новий   |           | Внесення змін |           | Ратифікація |           |
|------------------|---------|-----------|---------------|-----------|-------------|-----------|
|                  | кіл-сть | відсо-ток | кіл-сть       | відсо-ток | кіл-сть     | відсо-ток |
| Президент        | 4       | 4%        | 5             | 5%        | 9           | 9%        |
| Народні депутати | 0       | 0%        | 46            | 47%       | 0           | 0%        |
| КМУ              | 2       | 2%        | 18            | 19%       | 13          | 13%       |

Прикінцеві положення

Прикінцеві положення наявні в 77, або 79%.

### Строк набрання чинності

| Строк                           | кількість | відсоток |
|---------------------------------|-----------|----------|
| Наступний за днем опублікування | 66        | 68%      |
| Не вказаний                     | 20        | 21%      |
| Інший                           | 11        | 11%      |

### Доручення для КМУ

| Доручення   | кількість | відсоток |
|-------------|-----------|----------|
| Відсутні    | 56        | 58%      |
| Неконкретні | 35        | 36%      |
| Конкретні   | 6         | 6%       |

*Примітка: прямої залежності між характером доручень до Уряду та строком набрання чинності не виявлено.*

### Контрольні функції комітетів

|   |      |      |
|---|------|------|
| Питання, пов'язані з контролем за реалізацією законів | 100  | 2%   |
| Законопроекти, щодо яких комітети головні             | 1083 | 26%  |
| Законопроекти, щодо яких комітети не головні          | 1952 | 48%  |
| Всього розглянутих питань                             | 4107 | 100% |

*Примітка: розглядалися тільки ті питання, що стосуються контролю за реалізацією законів. Також бралися до уваги комунікації з виконавчими органами влади в частині плану законодавчих ініціатив Уряду.*

**По комітетах:**

| Комітет  | ЗП головний | ЗП неголовний | контроль | Усього |
|--|-------------|---------------|----------|--------|
| Спеціальна контрольна комісія Верховної Ради України з питань приватизації                                       | 0           | 0             | 0        | 14     |
| Комітет з питань транспорту  | 9           | 10            | 0        | 41     |
| Комітет з питань європейської інтеграції   | 11          | 587           | 1        | 689    |
| Комітет з питань інформатизації та зв'язку   | 12          | 9             | 2        | 58     |
| Комітет з питань фінансової політики і банківської діяльності  | 17          | 2             | 6        | 34     |
| Комітет з питань свободи слова та інформаційної політики   | 19          | 15            | 3        | 62     |
| Комітет у закордонних справах  | 21          | 7             | 0        | 84     |
| Комітет з питань культури і духовності   | 21          | 1             | 1        | 33     |
| Комітет з питань науки і освіти  | 24          | 6             | 4        | 75     |
| Комітет з питань прав людини, національних меншин і міжнаціональних відносин                                     | 24          | 6             | 5        | 48     |
| Комітет з питань Регламенту та організації роботи Верховної Ради України   | 24          | 6             | 0        | 67     |
| Комітет з питань сім'ї, молодіжної політики, спорту та туризму   | 24          | 5             | 2        | 62     |
| Комітет у справах ветеранів, учасників бойових дій, учасників антитерористичної операції та людей з інвалідністю | 29          | 11            | 5        | 61     |
| Комітет з питань охорони здоров'я  | 33          | 34            | 11       | 131    |
| Комітет з питань економічної політики  | 40          | 0             | 4        | 59     |

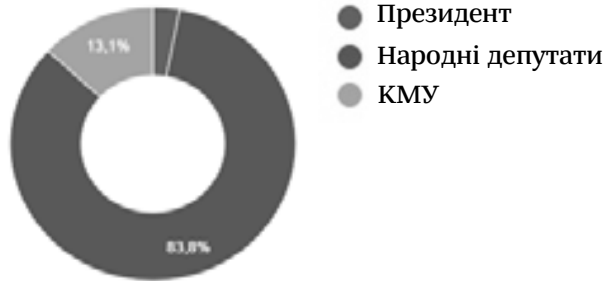
|  |    |     |    |     |
|--|----|-----|----|-----|
| Комітет з питань запобігання і протидії корупції   | 43 | 102 | 5  | 186 |
| Комітет з питань національної безпеки і оборони  | 44 | 24  | 0  | 96  |
| Комітет з питань будівництва, містобудування і житлово-комунального господарства                             | 45 | 8   | 4  | 95  |
| Комітет з питань екологічної політики, природокористування та ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи | 46 | 101 | 2  | 179 |
| Комітет з питань аграрної політики та земельних відносин   | 50 | 20  | 3  | 105 |
| Комітет з питань бюджету   | 53 | 487 | 2  | 668 |
| Комітет з питань паливно-енергетичного комплексу, ядерної політики та ядерної безпеки                        | 54 | 6   | 1  | 80  |
| Комітет з питань промислової політики та підприємництва  | 59 | 0   | 2  | 77  |
| Комітет з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування                   | 66 | 11  | 3  | 119 |
| Комітет з питань правової політики та правосуддя   | 70 | 419 | 24 | 580 |
| Комітет з питань податкової та митної політики   | 75 | 14  | 2  | 107 |
| Комітет з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності  | 82 | 0   | 0  | 109 |
| Комітет з питань соціальної політики, зайнятості та пенсійного забезпечення                                  | 88 | 61  | 8  | 188 |

--- 5 сесія ---

Часові межі: 06 вересня 2016 року - 20 січня 2017 року

Зареєстровано всього: 1040

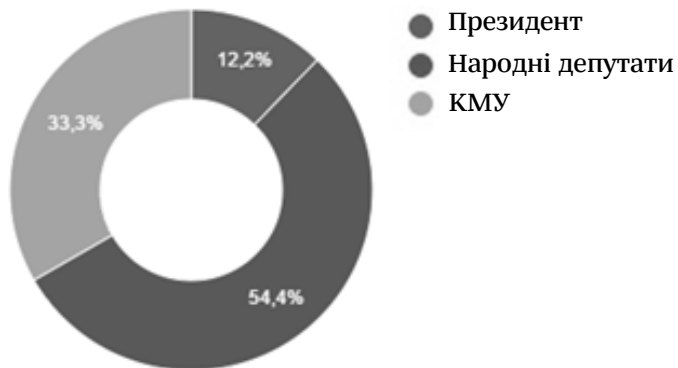
Зареєстровано проектів Законів: 563, з них:



| суб'єкт          | кількість | відсоток |
|------------------|-----------|----------|
| Президент        | 17        | 3%       |
| Народні депутати | 472       | 84%      |
| КМУ              | 74        | 13%      |

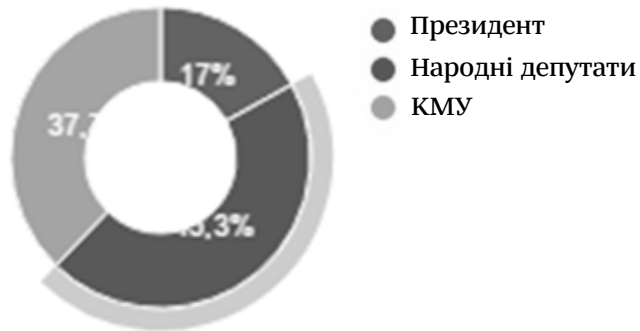
Знято з розгляду: 37 законопроектів.

Всього за сесію 90 законопроектів прийнято в цілому, з них:



| суб'єкт          | кількість | відсоток |
|------------------|-----------|----------|
| Президент        | 11        | 12%      |
| Народні депутати | 49        | 55%      |
| КМУ              | 30        | 33%      |

Законопроекти, прийняті в першому читанні та в цілому: 53, або 59 %, з них



| суб'єкт          | кількість | відсоток |
|------------------|-----------|----------|
| Президент        | 9         | 17%      |
| Народні депутати | 24        | 45%      |
| КМУ              | 20        | 38%      |

### Президент

3 або 3% законопроектів були визначені Президентом як невідкладні.

0 або 0% законопроектів повернені з пропозиціями.

### Порядок денний сесії

|                                 | кількість | відсоток |
|---------------------------------|-----------|----------|
| ПД сесії                        | 31        | 34       |
| Були включені                   | 17        | 19       |
| Не зрозуміло, як опинилися в ПД | 42        | 47       |

## Висновки допоміжних комітетів

| Комітет                              | кількість | відсоток |
|--------------------------------------|-----------|----------|
| Висновки бюджетного комітету         | 0         | 0%       |
| Висновки антикорупційного комітету   | 56        | 62%      |
| Висновки євроінтеграційного комітету | 3         | 3%       |

## Ухвалення всупереч висновкам комітетів та структурних підрозділів.

Всупереч висновку ГНЕУ для 53 законопроектів, прийнятих в першому читанні та в цілому: 2, або 2%. Всупереч зауваженням ГНЕУ: 25, або 42%.

Всупереч висновку ГЮУ для 37 законопроектів прийнятих у другому читанні: 3, або 8%. Всупереч зауваженням ГЮУ: 25, або 68%.

Всупереч висновку профільного комітету прийнято: 1, або 1%.

## Тип законопроекту

| Тип           | кількість | відсоток |
|---------------|-----------|----------|
| Новий         | 8         | 9%       |
| Внесення змін | 67        | 74%      |
| Ратифікація   | 15        | 17%      |

## У розрізі суб'єктів:

|                  | Новий     |          | Внесення змін |          | Ратифікація |          |
|------------------|-----------|----------|---------------|----------|-------------|----------|
|                  | кількість | відсоток | кількість     | відсоток | кількість   | відсоток |
| Президент        | 1         | 1%       | 4             | 3%       | 7           | 8%       |
| Народні депутати | 5         | 6%       | 44            | 49%      | 0           | 0%       |
| КМУ              | 2         | 2%       | 20            | 22%      | 8           | 9%       |



## Прикінцеві положення

Прикінцеві положення наявні в 76, або 84%.

## Строк набрання чинності

| Строк                           | кількість | відсоток |
|---------------------------------|-----------|----------|
| Наступний за днем опублікування | 58        | 64%      |
| Не вказаний                     | 15        | 17%      |
| Інший                           | 17        | 19%      |

## Доручення для КМУ

| Доручення   | кількість | відсоток |
|-------------|-----------|----------|
| Відсутні    | 40        | 45%      |
| Неконкретні | 39        | 43%      |
| Конкретні   | 11        | 12%      |

*Примітка: прямої залежності між характером доручень до Уряду та строком набрання чинності не виявлено.*

## Контрольні функції комітетів

|   |        |
|---|--------|
| Питання, пов'язані з контролем за реалізацією законів | 5,29%  |
| Законопроекти, щодо яких комітети головні             | 35,05% |
| Законопроекти, щодо яких комітети не головні          | 44,46% |

**По комітетах:**

| Комітет  | ЗП головний | ЗП неголовний | контроль | Усього |
|--|-------------|---------------|----------|--------|
| Спеціальна контрольна комісія Верховної Ради України з питань приватизації                                       | 0           | 0             | 6        | 9      |
| Комітет з питань інформатизації та зв'язку   | 10          | 20            | 6        | 45     |
| Комітет з питань культури і духовності   | 14          | 5             | 1        | 28     |
| Комітет з питань охорони здоров'я  | 14          | 17            | 22       | 96     |
| Комітет з питань науки і освіти  | 16          | 12            | 8        | 50     |
| Комітет з питань фінансової політики і банківської діяльності  | 18          | 0             | 5        | 29     |
| Комітет з питань прав людини, національних меншин і міжнаціональних відносин                                     | 18          | 3             | 6        | 33     |
| Комітет у закордонних справах  | 18          | 2             | 5        | 79     |
| Комітет з питань транспорту  | 19          | 6             | 0        | 33     |
| Комітет з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування                       | 19          | 1             | 9        | 40     |
| Комітет у справах ветеранів, учасників бойових дій, учасників антитерористичної операції та людей з інвалідністю | 19          | 4             | 8        | 41     |
| Комітет з питань сім'ї, молодіжної політики, спорту та туризму   | 19          | 15            | 0        | 44     |
| Комітет з питань свободи слова та інформаційної політики   | 22          | 11            | 2        | 49     |
| Комітет з питань Регламенту та організації роботи Верховної Ради України   | 22          | 9             | 0        | 52     |
| Комітет з питань паливно-енергетичного комплексу, ядерної політики та ядерної безпеки                            | 25          | 3             | 5        | 39     |
| Комітет з питань промислової політики та підприємництва  | 26          | 0             | 0        | 28     |
| Комітет з питань бюджету   | 27          | 336           | 11       | 380    |
| Комітет з питань економічної політики  | 28          | 0             | 3        | 39     |

|  |    |     |   |     |
|--|----|-----|---|-----|
| Комітет з питань запобігання і протидії корупції   | 28 | 156 | 2 | 219 |
| Комітет з питань національної безпеки і оборони  | 32 | 20  | 2 | 63  |
| Комітет з питань податкової та митної політики   | 33 | 1   | 2 | 40  |
| Комітет з питань аграрної політики та земельних відносин   | 33 | 12  | 0 | 56  |
| Комітет з питань будівництва, містобудування і житлово-комунального господарства                             | 33 | 18  | 3 | 62  |
| Комітет з питань правової політики та правосуддя   | 45 | 96  | 0 | 146 |
| Комітет з питань екологічної політики, природокористування та ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи | 48 | 56  | 5 | 118 |
| Комітет з питань соціальної політики, зайнятості та пенсійного забезпечення                                  | 55 | 33  | 4 | 100 |
| Комітет з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності  | 68 | 0   | 2 | 78  |
| Комітет з питань європейської інтеграції   | 73 | 156 | 1 | 235 |

