

Лабораторія законодавчих ініціатив

**Концепція законодавчого процесу
«від початку до кінця»
(*Policy Paper*)**

Автори:

Олександр Заславський, Олександр Хоруженко

ГРУДЕНЬ, 2017

Підготовка аналітичних матеріалів 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

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

Резюме	4
Методологія	6
Проблема розмежування повноважень суб'єктів законодавчої ініціативи	6
Співпраця суб'єктів законодавчої ініціативи у законодавчому процесі	9
Планування в законодавчому процесі	11
Дотримання процедур розгляду законопроектів	12
Роль комітетів	13
Контроль, моніторинг, оцінка та перегляд ухвалених рішень	14
Інші проблеми	16
1. Аналіз альтернатив вдосконалення законодавчого процесу	18
2. Планування в законодавчому процесі та комунікація між законодавчою та виконавчою гілками влади	22
3. Процедура розгляду законопроектів	31
4. Контроль, моніторинг та оцінка ухвалених законів	34
5. Діджитальні інструменти для удосконалення законодавчого процесу	35
Необхідні зміни для удосконалення законодавчого процесу «від початку до кінця»	37
Джерела	38
Додаток 1	39
Додаток 2	44
Додаток 3	48

Резюме

Аналіз зареєстрованих та ухвалених законів протягом 4-ї та 5-ї сесії 8 скликання свідчить, що за цей час було зареєстровано 1506 законопроектів, з яких було 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 у полоні «законодавчого цунамі» депутатських ініціатив, а Президент залишається найбільш ефективним суб'єктом законодавчої ініціативи (29 ухвалених з 30 зареєстрованих ініціатив). Урядова ж ефективність складає 25% (63 ухвалених з 252 зареєстрованих). При цьому 50% всіх ухвалених законопроектів є депутатськими.

Така ситуація є яскравим свідченням, що конституційна реформа 2004 року не забезпечила повноцінний перехід до того, що в українському конституційно-правовому дискурсі називають парламентсько-президентською формою правління¹, залишивши 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, а також відсутність налагодженої комунікації між суб'єктами законодавчої ініціативи формують загальний хаотичний характер вироблення політики. Ініціювання абсолютно різних, часто неузгоджених між собою, або з Програмою діяльності Уряду, законодавчих ініціатив апriorі не може забезпечити сталий та поступовий розвиток України у будь-якому визначеному напрямку. Таким чином, розробка дієвої системи вироблення, узгодження, ухвалення, оцінки та перегляду політики залишається вкрай актуальною задачею як для політичного керівництва, так і для українського суспільства загалом.

Аналіз існуючих практик розробки законодавства показав, що великою мірою проблеми в законодавчому процесі в Україні обумовлені не стільки недосконалою рамками нормативного регулювання, скільки хибними практиками їхньої реалізації. Яскравим прикладом цього є порушення регламенту в частині врахування зауважень Головного науково-експертного та Головного юридичного управлінь, або відсутність висновків бюджетного та

¹ У вітчизняному науковому середовищі вживається термін «парламентсько-президентська» республіка, однак в світі відповідні аналоги мають назву «напівпрезидентської». В такому розрізі стає більш зрозумілою роль президента, адже в цьому випадку форма відповідає наявному змісту, підтверженому статистичними даними.

євроінтеграційного комітетів. При цьому ключовими видаються такі проблеми:

- домінування політичної доцільності над принципом верховенства права;
- фактична відсутність системи моніторингу, оцінки та перегляду ухвалених рішень;
- відсутність стратегічного планування в процесі вироблення політики;
- недостатній рівень координації законодавчої та виконавчої гілок влади в законотворчому процесі;
- номінальна роль документів, які покликані забезпечити передбачуваний та плановий законодавчий процес (Програма діяльності Уряду, порядок денний сесій ВРУ тощо).

У рамках цього документу на основі результатів аналізу практики законодавчої роботи суб'єктів законодавчої ініціативи, а також з урахуванням міжнародного досвіду буде запропоновано альтернативні варіанти зміни окремих аспектів законодавчого процесу «від початку до кінця». Серед іншого особливу увагу необхідно звернути на такі рекомендації:

1. Розробити та ухвалити Закону «Про нормативно-правові акти» з внесенням відповідних змін до Конституції України.
2. Обмежити індивідуальне право законодавчої ініціативи та запровадити механізм індивідуальної депутатської законодавчої пропозиції.
3. Запровадити повноцінну та уніфіковану систему моніторингу та оцінки ухвалених рішень на рівні міністерств з посиленням комунікації з відповідними комітетами для забезпечення ефективного парламентського контролю.
4. Переглянути статус Програми діяльності Уряду, яка має формуватися на основі попередньо проведеного аналізу реалізованих рішень.
5. Запровадити єдину для всіх суб'єктів законодавчої ініціативи діджитальну платформу для реєстрації, обліку та відстеження всіх нормотворчих актів.

Крім того, в якості додатку запропоновано альтернативні моделі законодавчого процесу «від початку до кінця», які умовно можна назвати «урядоцентричною», на основі досвіду Франції, та «парламентоцентричною» на основі досвіду США².

² Див. Додаток 1 і Додаток 2 онлайн версії документу на сайті Лабораторії законодавчих ініціатив: www.parlament.org.ua

Методологія

Пропонований документ містить аналіз існуючих практик, огляд міжнародного досвіду, а також пропозиції до концепції реформи законодавчого процесу «від початку до кінця», з акцентом на посилення координації між суб'єктом законодавчої ініціативи. Власне 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 не аналізуються питання врегулювання статусу коаліції та опозиції. Також не аналізувалися питання, які регулюються спеціальною процедурою (внесення змін до Конституції та затвердження державного бюджету).

У рамках дослідження були проведенні глибинні інтерв'ю з народними депутатами України, працівниками секретаріатів комітетів ВРУ, працівниками Апарату ВРУ, заступниками Міністрів КМУ та незалежними експертами.

Статистичні дані за період з 1-ї по 5-ту сесію ВРУ 8-го скликання були надані Управлінням комп'ютеризованих систем Апарату ВРУ, а також були зібрані з відкритих джерел (картки ухвалених в цілому законопроектів на сайті ВРУ, порядки денні засідань комітетів ВРУ та порядки денні ВРУ протягом 4-ї та 5-ї сесії). Крім того, були проаналізовані Програма діяльності Уряду та План законодавчого забезпечення реформ ВРУ на предмет відповідності ухвалених в цілому законів цим документам. Окремо були проаналізовані висновки Головного науково-експертного та Головного юридичного управлінь ухвалених в цілому законів протягом 4-ї та 5-ї сесії 8 скликання. Для визначення частки питань, які розглядає комітет у рамках виконання своїх контрольних повноважень були проаналізовані порядки денні засідань всіх комітетів протягом 4-ї та 5-ї сесії. При цьому 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.

Проблема розмежування повноважень суб'єктів законодавчої ініціативи

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

Конституція України встановлює сфери та обсяг повноважень Верховної Ради, Президента та Уряду, однак залишається фактично невіршеним питання про розмежування між законодавчою та підзаконною нормотворчістю. Так, за юридичною конструкцією, яка запропонована Конституцією, Указами Президен-

та є підзаконні акти, які видаються Президентом на основі та на виконання Конституції та Законів України, і регулюють різні сфери діяльності (економічну, соціальну, культурну тощо) в межах повноважень, визначених Конституцією України. Укази мають індивідуальний (кадровий) або нормативний характер, якщо вони регулюють певні суспільні відносини. Проблема починається з моменту спроби визначити сферу законодавчого регулювання: де закінчується сфера компетенції законотворчої сфери та 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. І проблема полягає в тому, як на практиці відмежувати основні положення від другорядних. Це призводить до того, що в різних випадках про-являються дві протилежні тенденції. З одного боку закони містять чимало так званих бланкетних норм, які потребують подальшої деталізації на рівні підзаконних актів органів виконавчої влади, і це може призводити до викривлення початкового задуму законодавця. З іншого боку, парламент часто демонструє прагнення втручатися у сферу, яка навряд може вважатися сферою законодавчого регулювання. Яскравим прикладом в цьому випадку може бути 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. При цьому збільшення кількості нормативного матеріалу може не призводити до підвищення якості регулювання відповідних процесів.

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

В той самий час в міжнародній практиці часто застосовується принцип, який передбачає прерогативу регулювання урядовими підзаконними актами відносин, які нерегульовані законом (тобто не пройшли через парламент): все, що не врегульовано законом може бути врегульовано підзаконними актами. З цієї точки зору відповідне законодавче регулювання зазначеної сфери не є критичним. Тим не менше, в багатьох країнах світу є окремі закони, якими регулюються як сфери дії та ієрархія нормативних актів, так і процедура їхньої розробки. Крім того, в більшості країн саме Уряд є основним розробником та ініціатором законопроектів і, відповідно, Уряд може визначати адекватні інструменти для реалізації політики. Вітчизняні ж реалії з яскравою статистикою активності трьох суб'єктів законодавчої ініціативи швидше демонструють критичну необхідність розробки та ухвалення відповідного законодавства.

Додатковим аргументом в даному випадку є ситуація з підзаконною нормотворчістю Президента. Відповідно до Конституції редакції 1996 року

Президента з певними нюансами можна назвати главою виконавчої влади, і тому є логіка в тому, що він може видавати підзаконні акти, які виконуються Урядом, адже це одна вертикаль. Однак після конституційної реформи 2004 року визначити місце указів Президента в системі нормативних актів достатньо складно. Конституція в редакції 2004 року ніби має більш досконалі положення в частині формування та призначення Уряду, але питання, які пов'язані з нормативними повноваженнями, залишилися нерозв'язаними.

Іншим прикладом в цьому контексті є ситуація із закріпленням за Урядом правом утворення, реорганізації та ліквідації міністерств. Адже для утворення міністерства необхідно внести зміни в державний бюджет задля відповідного фінансово-матеріального забезпечення. Таким чином 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, адже зрештою буде утворене те міністерство, на функціонування якого парламент виділить кошти з державного бюджету.

Ситуація у сфері бюджетного регулювання загострюється ще й тенденцією вирішення певних питань Урядом напряму з бюджетним комітетом в обхід сесійної зали. Так, в 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»³ 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 на практиці розширення повноважень Президента (повний обсяг повноважень якого встановлений виключно Конституцією України) за допомогою законів. Наприклад, Закон «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг»⁴ визначає додаткові повноваження Президента у цій сфері.

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

³ Закон України «Про Державний бюджет України на 2017 рік»: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1801-19>

⁴ Закон України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг»: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1540-19>

Співпраця суб'єктів законодавчої ініціативи у законодавчому процесі

Однією з ключових проблем вироблення політики в Україні є 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 на законопроекти. Також профільні міністерства відстежують, які законопроекти реєструються, на якому етапі перебувають ті чи інші ініціативи, яких змін може зазнати законопроект в 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-поміж їхніх заступників визначають посадових осіб, відповідальних за виконання відповідних функцій»⁵, на практиці така взаємодія відбувається не системно. 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, в якому майже щомісяця відбуваються 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 призводить до пропонування сумнівних (з точки зору ефективності та реалістичності) варіантів вирішення цих проблем шляхом подання більшої кількості законодавчих ініціатив. В результаті неефективні дії призводять до наповнення парламенту 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,

⁵ Регламент Кабінету Міністрів України, Параграф 110: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/950-2007-%D0%BF>

голови депутатських фракцій (голови депутатських груп) з правом ухального 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 комісій⁶. Внаслідок цього Погоджувальна рада поєднує в собі політичну та професійну складову користуючись передбаченим у Регламенті ВРУ механізмом 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 віцепрем'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 першочерговому 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.

Разом з тим практика функціонування Погоджувальної ради свідчить, що цей майданчик є місцем для висвітлення політичних позицій більше, 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 має бути забезпечено ухвалення політичного рішення. Однак моніторинг засідань Погоджувальної 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 їхнього 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 цьому є прикінцеві положення багатьох законів. Статистика свідчить про те, що питання реалізації закону взагалі залишається поза увагою народних депутатів, які разом з тим є найбільш масовими постачальниками законопроектів у парламент. Яскравим прикладом є те, що 64% ухвалених протягом 5-ї сесії 8 скликання законів набувають чинності з наступного за днем опублікування. При цьому 55% законів ухвалених протягом 5-ї сесії 8 скликання 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 закладається положення, які підривають процес введення закону в дію: закон чинний, але не діє.

⁶ Регламент Верховної Ради України, Стаття 73: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1861-17>

Планування в законодавчому процесі

Планування залишається однією з найбільших проблем в 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 своєї функції в повній мірі.

Програма діяльності Кабінету Міністрів України є документом довгострокового планування, і повинна визначати напрями діяльності сформованого Уряду на кілька років. Будь-яке довгострокове планування мусить спиратись на відносну стабільність в державі. Однак в умовах, які склалися протягом останніх 3-х років довгострокове планування виявилось достатньо складним завданням, адже відповідальні органи вимушені реагувати на обставини як можуть достатньо динамічно змінюватися. Тим не менш, Програма має бути запорукою наявності певного напрямку розвитку, візії.

Однак конституційна конструкція передбачає можливість відсутності Програми, що фундаментально підриває статус цього документу. При цьому Програма напряму стосується законодавчого супроводу тих кроків, які Уряд планує здійснити протягом терміну своїх повноважень. За відсутності Програми діяльності Уряду незрозуміло яких результатів чекати від його діяльності, а також на чому повинні ґрунтуватися законодавчі ініціативи. Більш того, в багатьох країнах світу на конституційному рівні закріплений механізм відставки Уряду у випадку не підтримки програми.

Інша проблема з Програмою діяльності Уряду полягає в 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 прописані в бюджеті, або отримують менше фінансування, що призводить до корегування запланованої діяльності. Зокрема така ситуація склалася з Державною соціальною програмою «Молодь України» на 2017 рік.

Недостатньо високий статус Програми діяльності Уряду, а також практика його підготовки та виконання, призводить до того, що наявний документ напряму не впливає на законодавчі ініціативи, які в результаті виносяться 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, чим продукує певні візії, напрямки державної політики. Однак були випадки, коли послання просто не відбувалися.

Наступним механізмом планування є План законотворчих робіт Верховної Ради України, який у червні 2015 року був ухвалений парламентом у вигляді Плану законодавчого забезпечення реформ. План містить 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 порівняти кількість запланованих нормативно-правових актів з календарними планами, то виявиться що на опрацювання одного питання виділяється нереалістичний обсяг часу. І в результаті 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 виявиться, що і цей документ не забезпечує передбачуваності та плановості вироблення політики. Так, 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 внесені на пів року або на рік раніше. Тобто немає послідовності проходження законопроектів, яка була б гармонізована з часовими рамками. Тобто абсолютно не зрозуміло в який спосіб таким законопроектам надається перевага над документами, які 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. Тим не менш, моніторинг розгляду законопроектів в динаміці свідчить, що ця процедура також часто не дотримується.

Іншим прикладом непередбачуваності законодавчого процесу є випадок, 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 має часто непередбачуваний і хаотичний характер.

Дотримання процедур розгляду законопроектів

Серед усіх вад законодавчого процесу найбільш помітними є ті, що супроводжують розгляд законопроектів у сесійній залі. 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. Більш того, 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 проекту до другого читання, яке в силу своєї специфіки не дозволяє корегувати філософію законопроекту, 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 виступали з підтримкою або з 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 підтримують. Таким чином порушується баланс підготовленого комітетом до другого читання законопроекту. Прикладом можуть бути ситуації з законопроектом про конституційний суд, коли частину поправок проголосували, а частину – ні. В результаті був отриманий незбалансований закон, про що прямо заявив Голова профільного комітету, 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 в першому читанні та в цілому було ухвалено 2 закони (4%), а всупереч зауваженням ГНЕУ 25 законів або 42%.

Роль комітетів

Відповідно до 93-ї Статті Регламенту ВРУ 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, в той час, як підставами для повернення законопроекту суб'єкту права законодавчої ініціативи є відповідно до 94-ї статті Регламенту є висновки правового, регламентного та бюджетного. Така конструкція суперечить політиці, закріпленій в ряді нормативно-правових актів і Угодою про Асоціацію з ЄС.

Реалізація регламентних приписів також відбувається з порушеннями. Так, моніторинг карток ухвалених в цілому свідчить, що наявними є майже виключно висновки антикорупційного комітету для 52% ухвалених протягом 4-ї та 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 та 336, відповідно, протягом 5-ї.

Крім того, 3 законопроекти за означений період були ухвалені всупереч висновкам профільних комітетів. Окрім того, 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 апіорі 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 володіють індивідуальним правом 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 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. Інформацію про стан реалізації поступає в комітети не системно і часто зі сторонніх джерел (інститути громадянського суспільства).

Практика моніторингу та оцінки при цьому безпосередньо впливає на

формування порядку денного законотворчих робіт. Цей процес відбувається на етапі планування законотворчих робіт на наступний рік кожним окремим міністерством та Центральним органом виконавчої влади. З метою визначення пріоритетів законотворчих робіт в кожному з зазначених органів відбувається аналіз звернень громадян, судова практика (принаймні в Міністерстві юстиції та Міністерстві внутрішніх справ) тощо. В результаті плани законотворчих робіт (з урахуванням пріоритетів, визначених Програмою діяльності Уряду) опрацьовуються Секретаріатом Кабінету Міністрів, і таким чином формується план законотворчих робіт Уряду. Такий план можна назвати «бюрократичним порядком денним», оскільки він формується службовцями в кожному окремому міністерстві та Центральному органі виконавчої влади. На рівні Кабінету Міністрів такий порядок денний конкурує з «політичним», який визначає керівництво міністерств, а також з парламентським, який формується і постійно змінюється народними депутатами протягом кожної сесії (порядок денний сесії). В результаті це призводить до позапланового та великою мірою непередбачуваного процесу вироблення політики: 75% ухвалених в цілому протягом 4-ї сесії законів не відповідають Програмі діяльності Уряду.

Одна з проблем в цьому аспекті полягає в тому, що Конституцією України закріплені пріоритет законодавчої функції комітету, хоча Закон «Про комітет Верховної Ради України» містить положення, що визначають в 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 орган 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. Тому, за логікою закону про комітети передбачається, що кожен комітет повинен взаємодіяти з одним, або з кількома центральними органами виконавчої влади, відповідальними за реалізації того чи іншого закону.

Навіть більше, обов'язок періодичного звітування перед ВРУ та комітетами передбачений законами «Про центральні органи виконавчої влади», «Про Кабінет Міністрів України» та «Про Регламент ВРУ». Однак на практиці не так часто можна спостерігати в діяльності комітетів розгорнуті звіти того чи іншого міністерства або відомства. При цьому, 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 корегування норм законів. При чому таке коригування і такі спроби часом носять доволі хаотичний характер.

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

Спроби вирішувати недоліки та правозастосовчі помилки за допомогою ініціювання чергових законодавчих змін в тому числі 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 в цілому законів були вторинними (щодо внесення змін).

Крім того, часта зміна регулювання не дозволяє взагалі хоч якось простежити ефективність політики. Так, 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 для цього, є завелика кількість законопроектів, які знаходяться 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 прядку 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 питання моніторингу та аналізу політики.

Інші проблеми

Ще одну проблему можна визначити як домінування галузевого підходу: занадто 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 таких на розгляді 33 питання (Комітет з питань культури і духовності).

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

При такій логіці видається сумнівною можливість визначити кількість комітетів, відштовхуючись від кількості міністерств. При цьому фіксація в Законі «Про Кабінет Міністрів України» кількості міністерств суперечила б статті 116 Конституції України, адже створення, ліквідація та реорганізація міністерств

віднесена до повноважень Уряду.

Серед інших проблем також варто відзначити практику реєстрації міністерських законопроектів народними депутатами з метою оминання позиції Міністерства фінансів та Міністерства економічного розвитку, які часто дають негативні висновки на міністерські законопроекти. Кількість таких законопроектів прослідкувати складно, однак очевидно, що така практика формує додаткове навантаження на видаткову частину бюджету і створює перепони для планового та передбачуваного процесу вироблення політики на рівні Уряду.

1. Аналіз альтернатив вдосконалення законодавчого процесу

Законодавча ініціатива

В більшості європейських країн відповідальність за реалізацію державної політики несе Уряд, що зумовлює необхідність для Уряду мати широкі повноваження у сфері законодавчої ініціативи, а також мати потужні важелі впливу на формування порядку денного пленарних засідань. В розвинутих демократіях частка зареєстрованих урядових законопроектів коливається від 60% до 90%. Приблизно така сама пропорція зберігається для прийнятих законів⁷.

Рекомендація № 6 Місії Європейського парламенту з оцінки потреб під головуванням Пета Кокса

Рекомендація передбачає підготовку вичерпного переліку законопроектів, поданих народними депутатами. З такого переліку народні депутати шляхом голосування можуть обрати 20 пріоритетних законопроектів, після чого ці 20 законопроектів направлятимуться на опрацювання в рамках звичайного законотворчого процесу, проходять перевірку якості (включаючи конституційність, бюджетну нейтральність, а також узгодженість із положеннями Угоди про асоціацію між Україною та ЄС). Лише після проходження законотворчого циклу одним з 20-ти законопроектів, і після його схвалення чи відхилення на пленарному засіданні, на голосування виноситься інший законопроект з вичерпного переліку і додається до двадцятки. Такий підхід дозволить забезпечити постійність та керованість у процесі розгляду законопроектів та цілком поважатиме право законодавчої ініціативи народних депутатів. Водночас, при застосуванні такого підходу, право законодавчої ініціативи стане предметом демократичного контролю у частині визначення пріоритетів ВРУ безпосередньо самими депутатами.

Пропозиція Місії особливо не обмежує депутатів в законодавчій ініціативі, концентруючи свою увагу на визначенні пріоритетності законопроектів. В демократичних країнах такі питання вирішуються не наданням законопроекту статусу пріоритетного, а скоріше шляхом швидкого включення до порядку денного.

Пропозиції дорожньої карти не визначають яким саме чином відбуватиметься розподіл законопроектів у двадцятці у відповідності до фракційної структури парламенту (розподіл кількості проектів у відповідності до чисельності фракцій, або певний відсоток закріплюється з коаліцією та опозицією, також не встановлюється яким чином буде визначатись пріоритетність розгляду).

⁷ <http://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20160301RES16508/20160301RES16508.pdf>

Встановлення мінімальної кількості депутатів для реалізації права законодавчої ініціативи

Велика частка країн західної Європи обмежила право законодавчої ініціативи депутатів, встановивши мінімальну кількість депутатів, які мають право подавати законопроекти. Наприклад, в Іспанії такий поріг становить 15 депутатів для нижньої палати та 25 сенаторів для верхньої. В Польщі мінімальна кількість депутатів, необхідних для подання законопроекту, дорівнює 15, в Латвії - 5 депутатів, а в Німеччині необхідні підписи мінімум 15% депутатів від складу Бундестагу. У країнах де існує право подання законопроектів через комітети (Угорщина, Естонія, Словаччина) така можливість використовується набагато частіше, ніж індивідуальне подання законопроектів, оскільки це забезпечує необхідний політичний консенсус ще на етапі розробки законопроекту та значно збільшує шанси законопроекту на прийняття.

Запровадження інституту законодавчої пропозиції, як способу реалізації права законодавчої ініціативи для членів парламенту

Ще одним механізмом обмеження законодавчої ініціативи депутатів є інститут законодавчої пропозиції. В країнах, де він застосовується, право на подання законопроектів зазвичай має лише уряд, в той час як депутати можуть подавати лише законодавчі пропозиції. Така система існує в Австрії та Фінляндії, де депутати подають законодавчі пропозиції, які у випадку їхнього прийняття далі розробляються в повноцінні законопроекти.

Такий інститут допомагає в налагодженні діалогу між різними політичними силами, а також у комунікації з урядом на етапі підготовки законопроекту, оскільки найчастіше саме уряд разом з комітетами буде розробляти відповідний законопроект на базі узгодженої та проголосованої законодавчої пропозиції. Окрім цього, це дозволяє уряду розробити конкретні механізми, які він реально може втілити у життя, на відміну від ситуації, коли самостійний депутатський законопроект може встановлювати нереальні та неадекватні методи правового регулювання.

Запровадження інституту листа підтримки законодавчих ініціатив окремих депутатів (законопроект № 6640 від 22.06.2017)⁸

Відповідно до проекту Закону про внесення змін до Регламенту Верховної Ради України (щодо листа підтримки законопроектів) № 6640 від 22.06.2017 пропонується запровадити інститут листа підтримки законодавчих ініціатив окремих народних депутатів. Головна ідея полягає в тому, що після реєстрації законопроекту для подальшої законодавчої роботи над ним необхідно, щоб його підтримав певний мінімум народних депутатів, який дорівнює кількості депутатів у найменшій фракції. Схожа процедура існує, зокрема, в Сполучених Штатах,

⁸ Картка законопроекту: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62122

але застосовується вона з ціллю тиску на комітети, коли комітет намагається поховати законопроект.

Законопроект встановлює також альтернативний варіант: зареєстрований окремим депутатом законопроект може бути підтриманий Урядом, чого достатньо для проходження законопроекту далі. В цілому, запровадження можливості висловлення офіційної підтримки Урядом є важливим кроком для покращення комунікації між парламентом та Урядом. Така можливість існує, наприклад, у Франції. У Сполучених Штатах у Сенаті можуть використовуватися слова «по запиту» після усіх підписантів. Це означає, що пропозиція підтримується іншою особою або установою (найчастіше Президентом або міністром)

Інші обмеження

Окремі країни законодавчо заборонили внесення членами парламенту будь-яких проєктів, реалізація яких може призвести до збільшення видатків або зменшення надходжень до бюджету або публічних фондів, у тому числі фондів соціального страхування. Таке регулювання відбувається у Франції, Греції, Ірландії. Заборона на подання таких законопроектів депутатами:

- запобігає поданню популістських законопроектів,
- дозволяє Уряду здійснювати фінансування пріоритетних напрямків політики.

У країнах, де така заборона не встановлена Конституцією або Регламентом, зазвичай діє механізми попереднього узгодження фінансової частини законопроекту з Урядом, шляхом подання його на експертизу у відповідне міністерство або на обов'язковий розгляд профільного парламентського комітету з питань бюджету.

Пропозиції для України

Конституція України містить положення про суб'єкти 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 1 до 19. При чому 20 з 95 (21%) ухвалених в цілому законопроектів мають 10 і більше підписів. Таким чином варто закріпити в Регламенті визначену кількість 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.

Також цілком прийнятним видається варіант, передбачений законопроектом № 6640 щодо запровадження листа підтримки. Додатковим механізмом у даному випадку може бути запровадження інституту законодавчої пропозиції

народного депутата, який існував у 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 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.

При цьому важливо чітко прописати механізм розгляду та ухвалення рішення щодо такої пропозиції. Наприклад, пропозицію народного депутата направляють до профільного комітету відповідно до розподілу сфери відання. Від профільного комітету народний депутат має права очікувати в певний строк (3 місяці) розгляду та опрацювання цієї законодавчої ініціативи й 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 еwentуально вони мають таке право відповідно до Регламенту ВРУ.

Крім того, необхідно чітко визначити хто саме буде розробляти законопроект на основі підтриманої законодавчої пропозиції: головний комітет (секретаріат комітету) чи профільне міністерство. Якщо шляхом обмеження права індивідуальної законодавчої ініціативи народних депутатів (наприклад ухвалення законопроекту № 6640) зменшиться навантаження на комітети та структурні підрозділи Апарату ВРУ, то цілком логічним видається перетворення законодавчої пропозиції в законопроектну головним комітетом.

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

2. Планування в законодавчому процесі та комунікація між законодавчою та виконавчою гілками влади

Механізми комунікації

Комунікація між парламентом та урядом відіграє важливу роль для ефективного функціонування держави та реалізації стратегічних цілей, оскільки парламент відповідає за прийняття законів, а уряд – за їхню реалізацію. Реалізація програми уряду в більшості випадків неможлива без прийняття парламентом визначених та запланованих урядом законопроектів. Без ефективної комунікації між урядом і парламентом робота уряду може бути паралізована, а робота парламенту ризикує піти у популістському напрямку.

Парламент та уряд не є двома ізольованими світами. Оскільки уряди у переважній більшості країн формуються правлячою партією (або коаліцією партій), то великого значення набуває саме політичний, а не формальний аспект взаємодії цих гілок влади. Зазвичай це неформальні зустрічі міністрів з лідерами правлячої партії, під час яких комунікуються партійні пріоритети. Можливості для реалізації законотворчих стратегій окремими міністрами та членами парламенту суттєво залежать від внутрішньої партійної організації та динаміки коаліційної політики. У світовій практиці можна виокремити декілька способів комунікацій між урядом та парламентом у процесі планування законодавчої роботи.

Франція

Важливу роль у реалізації урядової політики відіграє Міністр у справах парламенту. Міністр має широкі повноваження в процесі формування порядку денного нижньої палати. Він відслідковує процес розгляду законопроектів, завантаженість парламенту. Також він неформально звітує іншим міністрам щодо проходження їхніх профільних законопроектів.

Міністр завжди відвідує міжурядові наради з тим, щоб розуміти пріоритети урядової політики та можливі політичні та технічні питання, які можуть виникнути під час розгляду законопроекту в парламенті. Окрім цього, Міністр присутній на *arbitration meetings* – узгоджувальних засіданнях, на яких визначається перелік урядових та депутатських законопроектів, які будуть включені до порядку денного Національної Асамблеї. Також Міністр бере участь у засіданнях фракцій та груп і доносить до них інформацію стосовно державної політики. Це дозволяє йому попередити своїх колег з уряду щодо реакції парламентарів на урядові пропозиції. Традиційно він також відвідує зустрічі лідерів правлячої коаліції.

Протягом сесії Міністр відвідує засідання Конференції Президентів, яка відповідає за формування порядку денного пленарних засідань. Під час Конференції Президентів Міністр забезпечує синхронізацію між включенням законопроектів до порядку денного та графіками відповідних міністрів.

Велика Британія

Головну роль у налагодженні комунікації між урядом і парламентом під час планування законодавчої роботи відіграє урядовий Комітет у справах парламенту та законодавства (The Parliamentary Business and Legislation Committee). Власне комітет розробляє законодавчу програму, яка відповідає пріоритетам уряду.

Уряд, зазвичай, формує програму законодавчої роботи для кожної сесії Парламенту. Ця програма орієнтовно складається із 30 законопроектів. Хоча звісно загалом їх точне число залежить від проходження окремих законопроектів. Комітет у справах парламенту та законодавства керує поточною законодавчою програмою уряду від імені Кабінету Міністрів та консультує Кабінет Міністрів з питань стратегічного управління майбутньою програмою. Він має забезпечити, аби законодавча програма уряду відображала його загальні пріоритети, і щоб прийняття кожного з цих законопроектів у парламенті було максимально успішним. Комітет у справах парламенту та законодавства відповідає за погодження інтересів міністерських департаментів та інтересів уряду в цілому.

Ключем до успішного включення законопроекту в законодавчу програму сесії є активне спілкування між законопроектними командами та їхніми міністрами, а також між законопроектними командами та Секретаріатом Комітету в справах парламенту та законодавства має вирішальне значення. На етапі підготовки проекту Секретаріат регулярно зустрічається з законопроектними командами, щоб стежити за ходом підготовки законопроекту.

Окрім формальних механізмів, розглядаючи досвід Великої Британії, важливо враховувати особливості вестмінстерської моделі урядування, яка не передбачає суворого розподілу влади на виконавчу та законодавчу. Оскільки міністри є членами парламенту, це забезпечує додаткову комунікацію між урядом та парламентом.

Німеччина

Оскільки законодавчий процес у Бундестазі переважно проходить у спеціалізованих комітетах, комунікація із парламентом полягає для уряду в тісній співпраці саме з профільними комітетами. Кожне міністерство за напрямками своєї діяльності відповідає одному чи декільком комітетам. А вже комітети розглядають законопроекти, вносять поправки, а також отримують звіти від профільного міністерства.

Комунікація між урядом та комітетами проходить на політичному та на офіційному рівнях. Комунікація на політичному рівні відбувається через зустрічі комітету із відповідним міністром. Це і неформальні зустрічі, і зустрічі під час засідань комітету. Офіційна комунікація відбувається через державних службовців (officials), які виступають від імені уряду та закріплені за певним комітетом. Вони мають право відвідувати засідання комітетів. Зазвичай вони відіграють роль учасників засідання комітету (без права голосу) та радників. Державні службовці залучаються до дискусії, пояснюють технічні та політичні аспекти. Головне завдання цих службовців – презентувати та захищати позицію міністерства.

В силу того, що посада таких державного службовця не є політичною поса-

дою, і вона не залежить від наявної політичної конфігурації, за роки своєї роботи він налагоджує доволі тісні зв'язки з комітетом, зокрема і на персональному рівні. Комітети схильні лояльно ставитися до цих службовців міністерства, оскільки вони мають репутацію висококваліфікованих спеціалістів.

Планування в законодавчому процесі

Планування законотворення в парламенті в сучасних умовах майже неможливе без участі уряду, оскільки за останні десятиліття роль уряду в розробці законопроектів значно виросла. Така тенденція існує і в країнах де не-ма законодавчої ініціативи уряду, але вплив виконавчої гілки влади на парламент відбувається радше політичними механізмами. Тому не дивно, що в багатьох країнах законодавчий план робіт парламенту формується повністю або великою частиною на базі програми уряду.

У цілому, пріоритетність уряду у плануванні властива як країнам англосаксонської правової сім'ї (Великобританії, Канаді, Австралії, Новій Зеландії), де законодавча програма уряду оголошується в парламенті монархом чи його представниками та визначає законодавчі пріоритети на кожну парламентську сесію, так і країнам романо-германської правової сім'ї (Франції, Німеччині, Австрії тощо).

Для того, щоб координувати урядову політику на міжміністерському рівні, зазвичай створюються спеціальні підрозділи всередині уряду. Наприклад, у Німеччині сформований центр планування законотворчих робіт, у Канаді працює урядовий Комітет із планування та пріоритетів. В Італії координаційну роль відіграє спеціальне Центральне бюро з координації законодавчих ініціатив і нормотворчої діяльності Загального секретаріату Президії Ради Міністрів. У Білорусії був створений Національний центр законопроектної діяльності при Президентові. Після формування урядового плану законодавчих ініціатив він передається до парламенту, де він голосується або ж він стає повністю або частково планом законодавчої діяльності парламенту.

У деяких країнах важливу роль у плануванні законодавчої діяльності відіграє спеціальний колегіальний орган парламенту (Рада старійшин Бундестагу Німеччини, Конференції голів Національних зборів та Сенату Франції, Конференції голів парламентських груп Палати депутатів та Сенату Італії, Координаційна конференція Бюро Національної Ради та Бюро Ради Кантонів у Швейцарії). У роботі цих органів беруть участь голова парламенту, його заступники, голови парламентських фракцій та груп, представники уряду, в деяких країнах – голови комітетів.

Цей орган бере участь в формуванні не лише порядку денного пленарних засідань, а також у формуванні програми законодавчої діяльності парламенту, оскільки він є зручною платформою для політичного діалогу між різними політичними групами всередині парламенту. Політична складова у плануванні, обумовлена участю голів парламентських фракцій, характерна практично для всіх парламентів світу.

Окремо слід розглянути процесу формування порядку денного в контексті

комунікації законодавчої та виконавчої гілок влади. Порядок денний необхідний для ефективної реалізації програмних цілей як парламенту, так і уряду. Тому механізми, які використовують для його узгодження, мають бути максимально чіткі та ефективні. Оскільки порядок денний один з центральних політичних інститутів парламенту, то чітке правове регулювання викликає певні труднощі. Результатом формування порядку денного зазвичай є політичні домовленості між партіями, а також між урядом та парламентом.

Слід окремо підкреслити тенденцію до збільшення повноважень уряду у сфері формування порядку денного парламенту. Хоча інститут порядку денного безсумнівно відноситься до законодавчої гілки влади, у зв'язку з поступовою еволюцією теорії розподілу влади, уряд отримує нові способи впливу на формування порядку денного. Наприклад, у Франції, уряд має повноваження формувати порядок денний парламенту двох пленарних тижнів з чотирьох. В країнах, де законодавчо не закріплено таке право, вплив уряду на порядок формування порядку денного є опосередкованим, здебільшого через обмеження законодавчої ініціативи народних депутатів. Такий вплив має вираження в можливості вето розгляд деяких законопроектів (наприклад, Німеччина, де Уряд може вето розгляд законопроектів, що збільшують видатки державного бюджету).

Окрім своєї основної функції – організації ефективної роботи парламенту – порядок денний має ряд інших важливих функцій. Зокрема, в деяких країнах процедура формування денного зобов'язує виділяти окремий час для опозиційних законопроектів, що в свою чергу сприяє ширшому представленню суспільних інтересів.

Німеччина

Програма основних намірів законодавчої роботи складається партією-переможцем на виборах. Ця програма стає джерелом майже усіх законодавчих ініціатив на наступні 4 роки після виборів. Голова виконавчої влади – Федеральний канцлер – визначає принципи, відповідно до яких відбувається відбір законодавчих ініціатив міністерствами. Законодавчі ініціативи міністерств потребують узгодження з політичним курсом, який провадить правляча партія. Це забезпечується Відомством Федерального канцлера (Bundeskanzleramt), який має статус дорадчого органу при Федеральному Канцлері.

Франція

У Франції уряд не лише пропонує парламенту розгляд важливих питань, а й перешкоджає розгляду небажаних і таких, що не відповідають інтересам суспільства.

Перед тим як потрапити до порядку денного законопроект має обов'язково пройти розгляд в комітеті, який займає щонайменше 6 тижнів (для окремих законодавчих процедур, таких як розгляд бюджету, встановлені подовжені строки). Існує інститут прискореного розгляду, про який може просити винятково уряд.

Цикл пленарних тижнів складає чотири тижні. З цих чотирьох тижнів:

Перший та другий тижні присвячені винятково законопроектам уряду. Лише

уряд може визначати, які законопроекти можуть бути внесені в ці порядки денні. На початку сесії уряд подає загальний план ініціатив, які мають бути розглянуті, однак в ході пленарних тижнів уряд може модифікувати порядки денні пленарних засідань.

Третій тиждень має назву парламентського тижня. На цьому тижні розглядаються законопроекти, які були визначені парламентом самостійно через Конференцію президентів. Однак Конференція Президентів може включати в цей тиждень розгляд урядових законопроектів.

Четвертий тиждень повністю присвячений моніторингу. У цей тиждень проводиться година запитань до уряду, вивчаються дії уряду та відбуваються інші форми парламентського контролю. Однак Конференція Президентів може включати в порядок денний парламентські та урядові законопроекти.

Італія

В Італії роль уряду при формуванні програми законодавчих робіт менш відчутна. Представник уряду лише бере участь у формуванні програми, календаря та порядку денного, при цьому він виконує лише функцію транслятора пріоритетів та побажань уряду щодо роботи парламенту. Головні дієві особи при формуванні програми - це парламентські групи. Оскільки італійський парламент багатопартійний, і в ньому зазвичай формується коаліція, а не правляча партія, то велике значення для ефективної роботи парламенту мають різні погоджувальні процедури. За формування програми відповідальна Конференція голів парламентських груп, саме вона затверджує програму законодавчих робіт, виходячи з пропозицій парламентських груп та уряду.

Данія

Центром планування законодавчої діяльності є парламент, саме він визначає пріоритети поточних і середньострокових планів.

Окрім плану законодавчої діяльності Парламенту, існує урядова програма законотворчої діяльності. За своєю суттю це перелік законопроектів (готових або тих що планується підготувати), які уряд має намір вносити на розгляд парламенту. Під час підготовки цієї програми кожне міністерство формулює назву законопроекту, визначає його стислий зміст (3-6 рядків), складає опис проекту (аналіз політичної та економічної ситуації у відповідній сфері, цілі проекту), опис економічних й управлінських наслідків ухвалення проекту для держави, регіонів та органів місцевого самоврядування, аналіз відповідності проекту нормам права Європейського Союзу, наводить аналіз місця закону (у разі його схвалення) у правовій системі держави, робить огляд альтернативних рішень, оцінку регуляторного впливу проекту. Вся ця інформація міститься в загальній програмі законодавчої діяльності парламенту, це сприяє кращій організованості законопроектних робіт та позитивно впливає на рівень легітиматії нового законодавства суспільством.

США

Планування законодавчої діяльності у Сполучених Штатах здійснює президент. Хоча в Сполучених Штатах існує жорсткий поділ влади відчутний

суттєвий вплив президента, який провадиться шляхом регулярних послань до парламенту. Послання на кожну сесію парламенту містить доволі складну законодавчу програму. Підготовкою тексту послання займаються спеціальні радники президента. Джерелами програми виступають доповіді виконавчих органів влади, наукові дослідження, політичні перемовини тощо. Безпосередньо розробкою законопроектів, про які йде мова в посланні, будуть займатися профільні комітети парламенту.

Порядок денний

Після розгляду в комітеті та передачі його 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 по мірі їхнього опрацювання комітетами. Законопроекти вносяться до порядку денного відповідно до своєї черговості у календарі. Однак, є 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. 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, мав нагоду 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.

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 звітка про цю подію поширюється серед конгресменів, і число тих, хто підписав, зростає, комітет починає нервувати. Якщо його усунуть від розгляду, комітет втратить контроль над процедурою на пленарному засіданні Палати. Отож, часто буває, 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 не часто, переважно в тих випадках, коли Комітет з питань регламенту відмовив у встановленні спеціальної процедури.

В регламентах ряду країн Європи передбачено функціонування окремого органу, який відповідає за формування порядку денного. У більшості випадків до складу таких органів входять керівники або представники політичних груп та фракцій:

Чехія. Комітет з питань порядку денного та процедури (Верхня палата). До складу комітету входять: Голова Сенату (спікер) - у ролі голови Комітету, віце-спікер Сенату - у ролі Deputy Chairmen of the Committee - та інші члени, запропоновані в Комітет політичними групами - пропорційне представництво.

Латвія. Рада Парламентських Груп, до якої політичні групи або блоки делегують по одному представнику.

Литва. Конференція Голів, куди входять представники політичних груп та ради сейму.

Румунія. Комітет лідерів парламентських груп.

Пропозиції для України

При корегуванні конституційних положень статус програми діяльності уряду має бути переглянутий. Відсутність такого документу має бути пов'язана з

відставкою уряду (запровадження практики конструктивного вотуму довіри). Порядок денний сесій має формуватися на основі та на виконання Програми діяльності Уряду. Порядок денний сесії має бути реалістичний з огляду на спроможність комітетів та експертних підрозділів Апарата 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, в 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.

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.

Аналізуючи міжнародний досвід можна дійти висновку, що в регламентах як ВРУ так і КМУ передбачено достатньо механізмів для узгодження позицій та формування узгодженого порядку денного. Однак, проблеми виявляються в процесі застосування положень відповідних документів. Також складнощі комунікації видаються швидше похідними від проблеми планування законодавчих робіт та завантаженості уряду та парламенту «позаплановими» законодавчими ініціативами.

Окремо слід зазначити, що процес узгодження як щодо змісту законодавчих ініціатив, так і щодо порядку денного роботи парламенту в переважній більшості випадків починається після появи проекту законодавчої ініціативи. В умовах відсутності системи моніторингу та оцінки, а також з надзвичайно слабким аналітичним обґрунтуванням (фактична відсутність оцінки впливів та оцінки можливих витрат з бюджету особливо серед депутатських законодавчих ініціатив) таке узгодження набуває надзвичайно обтяжливого та затратного в часі та ресурсах процесу юридичного (нормативного/правового) погодження.

Водночас, у країнах Європи набуває поширення тенденція перенесення навантаження щодо планування, аналізу, обґрунтування та розробки політики (і, в тому числі, законодавчих ініціатив як інструменту політики) на уряд. Цей процес супроводжується удосконаленням та ускладненням процесу узгодження та розробки ініціатив. Для прикладу, відповідно до Керівних принципів кращого вироблення політики Європейської Комісії першим кроком для розробки будь-яких документів політики («інтервенцій») є політичне узгодження ініціативи. Тобто перш, ніж готувати навіть будь-яку аналітику (Зелена книга, Білка книга, Дорожня карта, Оцінка впливів) для з'ясування найкращих альтернатив та узгодження позицій зацікавлених сторін (не кажучи вже про розробку юридичного документу) необхідно отримати політичне «зелене світло» для залучення людських та фінансових ресурсів, які будуть скеровані на підготовку відповідних документів. Таке політичне узгодження безпосередньо передбачає

перевірку на відповідність ініціативи затвердженій Робочій програмі Комісії та Циклу стратегічного планування⁹. Тільки після такого погодження ініціатива заноситься в спеціальний ресурс обліку документів, звідки починається рух документу по різних інституціях у процесі підготовки аналітичних документів різних стадій.

З огляду на це видається більш раціональним запровадження аналогічного підходу узгодження ініціатив у вигляді коротких аналітичних довідок з первинною інформацією про стан політики в певній сфері чи ознаками проблеми. Тільки після перевірки такої ініціативи на відповідність програми діяльності уряду (і, можливо, коаліційної угоди) та узгодження з представниками політичних фракцій та груп може розпочатися процес підготовки аналітики та напрацьовуватися текст законопроекту. Такий підхід видається набагато більш раціональним, оскільки дозволить завантажувати комітети та структурні підрозділи Апарату ВРУ лише тими законопроектами, які в перспективі матимуть підтримку в залі засідань.

Однак, імплементація такого варіанту передбачає комплексну зміну підходу до ініціювання законодавчих ініціатив. Лише за умови перенесення основного навантаження законопроектної роботи на уряд, зменшення потоку депутатських законопроектів та запровадження інституту законодавчої пропозиції для народних депутатів інструмент політичного погодження ініціатив може спрацювати.

Тим не менше, на даному етапі та в рамках чинного конституційного регулювання можна забезпечити принаймні більшу ефективність реалізації законів через посилення комунікації парламенту та уряду на етапі розробки законопроекту. 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 та оформлені як додаткові матеріали до законопроекту, які розглядатимуться 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 та ефективність імплементації законів.

⁹ Commission Staff Working Document. Better Regulation Guidelines. 2015: http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/docs/swd_br_guidelines_en.pdf

3. Процедура розгляду законопроектів

Міжнародний досвід навряд допоможе з вирішенням проблеми дотримання Регламенту ВРУ народними депутатами, адже це швидше питання політичної культури народних обранців, аніж досконалості законодавства. Тому в даному випадку для початку варто забезпечення обговорення законопроектів за повною процедурою в першому читанні (як це передбачено Регламентом ВРУ). Саме на етапі першого читання мають відсіюватись ті чи інші ініціативи, які не відповідають пріоритетам законодавчої діяльності уряду та парламенту. Доповідь має бути фундаментальна й 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.

В той же часто варто розглянути інші аспекти процедури розгляду та голосування законопроектів, які могли б забезпечити більш якісний законодавчий процес в цілому. Відповідно до рекомендації № 13 Дорожньої карти оціночної місії Європейського Парламенту слід переглянути процедуру ухвалення законодавства у Верховній Раді з метою запровадження системи голосування за звичайні закони простою більшістю за умови наявності кворуму. Мінімальний кворум для ухвалення законів має бути встановлений у відповідності з міжнародними нормами. Вимога щодо абсолютної більшості голосів повинна бути збережена для ухвалення особливих законів виняткової важливості, перелік яких слід визначити з урахуванням міжнародної практики.

Більшість парламентів вимагають наявності мінімальної кількості членів при прийнятті рішень. Кворум змінюється залежно від країни та типу рішення. Для обговорення та голосування звичайних законів та рішень, що стосуються утворення уряду та його відставки, зазвичай принаймні половина членів повинна бути присутньою. Винятки становлять Великобританія, Ірландія, Австрія та Греція, які застосовують нижчі вимоги до кворуму, а також Фінляндія, Швеція та Швейцарія, які працюють без правил кворуму. Кворум найчастіше вищий для голосування конституційних питань.

Вимоги до кворуму зазвичай встановлюються з двох причин.

По-перше, для досягнення більшого рівня легітимності. Чим більша кількість законодавців, які беруть активну участь в обговоренні та голосуванні, тим більша імовірність сприйняття законів суспільством, через ширше представлення соціальних груп під час обговорення та голосування.

По-друге, можна стверджувати, що ймовірність «правильного рішення», тобто такого, яке було б прийнято за умов присутності абсолютно усіх членів парламенту під час голосування, збільшується зі збільшенням кворуму. Водночас встановлення високого кворуму несе в собі небезпеки, пов'язані з можливістю невеликих груп депутатів блокувати прийняття рішення шляхом своєї відсутнос-

ті на засіданнях.

У різних країнах величина кворуму присутності може значно відрізнятись:

- У Палаті громад Великої Британії для кворуму достатньо всього сорок членів (з 650);
- В Європейському Парламенті, нижніх палатах парламентів Австрії та Австралії – 1/3 від конституційного складу;
- В Асамблеї Республіки Португалії – половина від конституційного складу.

Що стосується розподілу на «звичайні» та «особливі» законопроекти, то йдеться про міжнародну практику, коли закони умовно поділяються на:

- Закони, які вносять зміни в Конституцію (або доповнюють її) і вимагають достатньо високого кворуму для ухвалення (як в Україні – 2/3 голосів від конституційного складу);
- Органічні/конституційні – закони, ухвалення яких фактично впливає з тексту Конституції, або які приймаються за прямим примусом Конституції (про громадянство, про Конституційний Суд, про вибори та референдуми тощо), і ухвалюються такі закони також з певним кворумом, зазвичай нижчим, ніж для внесення змін до Конституції (наприклад 3/5 від конституційного складу);
- Звичайні або ординарні – галузеві закони або закони, які регулюють суспільні відносини в певній сфері, і ухвалюються простою більшістю від присутніх в залі (за умови кворуму).

Логіка цієї пропозиції полягає в тому, що фракції (і особливо коаліція) ставитимуться в разі відповідальніше до присутності своїх представників в сесійній залі. Адже кількість присутніх матиме суттєве значення. Слабка дисципліна коаліційних депутатів може призводити до того, що опозиція матиме можливість достатньо легко проштовхувати свої законопроекти. Відповідно, краща дисципліна опосередковано вирішить і проблему «кнопкодавства».

Вартим уваги є той факт, що Дорожня карта не визначає яким саме чином може визначатися чи достатньо депутатів для ухвалення законів (кворум). Зважаючи на практику реєстрації в залі засідань до моменту голосування в журналі реєстрації (депутати можуть зареєструватися і через деякий час залишити залу засідань) варто розглянути можливість запровадити процедуру визначення кворуму через голосування. Тобто, вважається, що кворум є, якщо загалом у голосуванні («ЗА» та «ПРОТИ») взяла участь необхідна кількість депутатів.

Тим не менш для того, щоб реалізувати цю рекомендацію Дорожньої карти в тому вигляді в якому вона викладена, і в тому вигляді, в якому такий механізм існує в багатьох європейських країнах, необхідно не просто змінити якусь статтю Конституції (що само по собі вже достатньо складно). Треба розробити повноцінний законодавчий пакет, який створе чітку систему нормативно-правових актів в Україні, включно з визначенням процедури ухвалення окремих типів актів. Тому більш реалістичним, однак цілком дієвим, видається варіант викладений в законопроекті № 6299 від 06.04.2017 «Про внесення змін до Регламенту Верховної Ради України (щодо удосконалення процедур прийняття рішень)»¹⁰. Законопроект побудований на статті Конституція (ст. 91), в якій по

¹⁰ Картака законопроекту: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61517

суті йдеться про те, що тільки прийняття законопроектів «в цілому» вимагає конституційної більшості. Це означає, що, в принципі, всі попередні голосування, крім останнього (в цілому або остаточне прийняття) може здійснюватися більшістю від присутніх в залі: ухвалення за основу, прийняття поправок тощо. При цьому зберігається вимога щодо конституційної більшості для ухвалення законопроектів в цілому.

В ідеалі цей варіант повинен змусити всіх народних депутатів відвідувати всі засідання Верховної Ради. І, навіть більше, це змусить детально ознайомлюватися з усіма поправками до законопроектів. За умови ж значного законопроектного навантаження такий механізм як мінімум мав би посилити внутрішньофракційні зв'язки та роль комітетів, на які покладена основна робота з підготовки законопроектів до розгляду. Адже колеги по фракції матимуть довіряти своїм колегам, які представляють фракційні інтереси в комітетах, і на думку яких доведеться покладатися фракціям при голосуванні. Тобто такий механізм міг би забезпечити більше деліберації в середині парламенту і більш осмисленого ухвалення рішень.

Сумнівним аспектом такого варіанту є те, що Регламент в даному випадку виконує певну виховну роль стосовно народних депутатів. Однак з тим, як до Регламенту ставляться наразі, виникає обґрунтований сумнів, що цей шлях призведе до стійких змін. Іншим застереженням є те, що ухваливши у проміжних голосуваннях чимало правок до законопроекту простою більшістю, остаточна редакція не здобуде підтримки конституційної більшості. Таким чином знівелюється час та ресурси, витрачені на попередні етапи проходження законопроекту, і значно уповільнить роботу Верховної Ради. Але як раз усвідомлення такої перспективи мало би змусити відвідувати народних депутатів всі засідання і посилити деліберативні процеси в середині фракцій і парламенту в цілому. Крім того, варто зазначити, що такі випадки й так мають місце, коли навіть після проміжних голосувань конституційною більшістю, остаточне прийняття може не відбутися через відсутність необхідної кількості голосів.

4. Контроль, моніторинг та оцінка ухвалених законів

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, призведе 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 супроводжуватися:

- аналізом поточного стану регулювання у визначеній сфері;
- прогнозу впливу пропонованих змін;
- аналізом законопроекту на відповідність праву Європейського Союзу;
- оцінкою соціальних, економічних, фінансових та екологічних наслідків;
- описом заходів з імплементації закону у випадку його прийняття;
- планом 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 потреба заінтересованих сторін?
- Чи не суперечив на практиці реалізований закон іншим ініціативам у суміжній сфері?
- Чи були виявлені неочікувані результати реалізації закону?

План моніторингу та 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.

5. Діджитальні інструменти для удосконалення законодавчого процесу

В умовах стрімкого розвитку комунікаційних технологій та діджитальних інструментів, а також їхнього активного застосування для оптимізації процесу ухвалення рішень в органах влади країн світу неможливо обійти увагою перспективу вирішення наявних проблем законодавчого процесу Верховної Ради шляхом впровадження відповідних інструментів. Крім того, у Верховній Раді вже впроваджено ряд інструментів зусиллями Управління комп'ютеризованих систем та проєктів технічної допомоги: система «Електронне засідання Комітету ВРУ» та система «Електронна погоджувальна рада».

«Електронне засідання Комітету ВРУ»

Система представляє єдиний простір для учасників засідання для роботи із порядком денним засідання, доступу до супровідних документів та іншої інформації щодо питань, які розглядаються під час засідання Комітету. Користувачі мають можливість роботи з документами стосовно законопроектів, які розглядаються, в он-лайн режимі, а також мають доступ до всіх необхідних документів, зібраних в централізованій базі даних.

Ця система дозволяє в електронному режимі сформувати порядок денний, опрацювати порядок співробітниками комітету, погоджувати його з Головою комітету та редагувати. Крім того, наразі необхідне обладнання для проведення безпаперового засідання комітету мають Комітет з питань правової політики та правосуддя та Комітет з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування.

«Електронна погоджувальна рада»

Система передбачає відтворення в електронному вигляді всього бізнес-процесу підготовки проєкту порядку денного Погоджувальної Ради, який реалізовує можливість подачі пропозицій від голів фракцій та комітетів з подальшим їх опрацюванням Головним організаційним управлінням, Керівником Апарату та Головою Верховної Ради (в рамках Регламенту ВРУ). Функціонал системи передбачає можливість попереднього голосування головами фракцій за пропонувані в проєкті порядку денного Погоджувальної ради законопроекти (в рамках Регламенту ВРУ). З результатами попереднього голосування Голова Верховної Ради може ознайомитись безпосередньо під час проведення засідання.

Під час проведення засідання Погоджувальної Ради передбачена можливість запуску електронного голосування головами депутатських фракцій (груп) за схвалення порядку денного пленарного тижня. Підключитися до системи можна на будь-якому робочому місці системи в залі засідань. Також функціонал системи передбачає накопичення та оперативне відтворення довідкової та статистичної інформації про хід засідання Погоджувальної ради.

Наразі зазначені системи доступні до використання, однак пілотний їх запуск під час роботи Погоджувальної ради та засідань відповідних комітетів показав неготовність багатьох народних депутатів до систематизованої та прозорої роботи. Незважаючи на те, що засідання з використанням електронної системи «Засідання комітету ВРУ» дозволяє значно заощадити бюджетні кошти, які витрачають на паперовий обіг інформації, члени комітету схильються до більш зручного і менш прозорого способу обговорення та ухвалення рішень, адже система фіксує і зберігає поіменно голосування під час розгляду законопроектів.

Наразі Управлінням Комп'ютеризованих системи Апарату ВРУ розробляється система реєстрації, обігу, та відстеження законодавчих актів Верховної Ради «Електронний законопроект». Використання цієї системи дозволить уникнути багатьох порушень передбачених Регламентом ВРУ норм, особливо в частині строків розгляду та інформування народних депутатів, а також дозволить відслідковувати, на якій стадії законодавчого процесу виникають найбільші проблеми.

Необхідні зміни для удосконалення законодавчого процесу «від початку до кінця»

1. Розробити та ухвалити Закону «Про нормативно-правові акти» з внесенням відповідних змін до Конституції України задля забезпечення ефективного розподілу сфери регулювання законів та підзаконних актів, а також для встановлення єдиних правил підготовки законопроектів, їхнього узгодження між заінтересованими суб'єктами, порядок взаємодії суб'єктів законодавчої діяльності, набуття чинності законами, реалізація, моніторинг та оцінка реалізації законів тощо. Крім того, це дозволить реалізувати процедуру голосування за звичайні/ординарні закони більшістю від присутніх в залі засідань.

2. Закріпити в Регламенті визначену кількість в 20 підписів народних депутатів для реєстрації законопроектів, або запровадити листи підтримки зареєстрованих законопроектів для їхнього розгляду в залі засідань (Законопроект №6640). Запровадити механізм індивідуальної законодавчої пропозиції народного депутата. Обмежити право законодавчої ініціативи народних депутатів у фінансово-економічних питаннях.

3. При корегуванні конституційних положень статус Програми діяльності Уряду має бути переглянутий. Відсутністю такого документу має бути пов'язана з відставкою уряду (запровадження практики конструктивного вотуму довіри). Порядок денний сесій має формуватися на основі та на виконання Програми діяльності Уряду.

4. Коаліція та 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.

5. Запровадження механізму політичного узгодження (в першу чергу на відповідність Коаліційної угоди та Програми діяльності Уряду) законодавчої ініціативи (яка подається у вигляді короткої аналітичної довідки з первинною інформацією про стан політики в певній сфері чи ознаками проблеми. Тільки після перевірки такої ініціативи на відповідність програми діяльності уряду (і, можливо, коаліційної угоди) та узгодження з представниками політичних фракцій та груп може розпочатися процес підготовки аналітики та напрацьовуватися текст законопроекту.

6. 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.

7. Забезпечити обговорення законопроектів за повною процедурою в першому читанні та повноцінний розгляд законопроектів за процедурою трьох читань (як це передбачено Регламентом ВРУ).

8. А в основі будь-якої законодавчої ініціативи має лежати висновок моніторингу та оцінки реалізації того чи іншого закону чи стану правового регулювання тієї чи іншої сфери суспільних відносин. Будь-яка законодавча ініціатива має супроводжуватися планом моніторингу та оцінки, який має бути узгоджений з головним комітетом ВРУ.

9. Запровадження єдиної для всіх суб'єктів законодавчої ініціативи діджитальної платформи для реєстрації, обліку та відстеження всіх нормотворчих актів.

Джерела:

1. Cox, GW, McCubbins, MD 1993, Legislative Leviathan. Party Government in the House, University of California Press, Berkeley.
2. Cabinet Office, 2017, Guide to Making Legislation, Cabinet of the United Kingdom, London, from: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/645652/Guide_to_Making_Legislation_Jul_2017.pdf. [3 October 2017].
3. Goetz, KH, Zubek, R 2005, Law-making in Poland: Rules and Patterns of Legislation. A report commissioned by Ernst & Young Poland within the framework of the Ernst & Young Better Government programme, from: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.579.2915&rep=rep1&type=pdf>. [3 October 2017].
4. Johnson N 2016, State & Government in the Federal Republic of Germany: The Executive at Work, Pergamon, Oxford.
5. Service des Affaires internationales et de défense, 2013, The national assembly in the French institutions, Assemblée nationale, Paris, from: http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/fiches_synthese/septembre2012/national-assembly.pdf [3 October 2017].
6. Thurber JA 2013, Rivals for Power: Presidential-congressional Relations, Rowman & Littlefield Publishers, Lanham.
7. Service des Affaires internationales et de défense, 2013, The national assembly in the French institutions, Assemblée nationale, Paris, from: http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/fiches_synthese/septembre2012/national-assembly.pdf [3 October 2017].
8. German Bundestag, 1980, Rules of Procedure of the German Bundestag and Rules of Procedure of the Mediation Committee, Author, Berlin.
9. John V. Sullivan, 2007, HOW OUR LAWS ARE MADE, Gpo.gov, viewed 02 October 2017, from <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CDOC-110hdoc49/pdf/CDOC-110hdoc49.pdf>

Додаток 1

Таблиця 1

Статистичні дані за результатами роботи Верховної Ради України 8-го скликання протягом 4-ї сесії

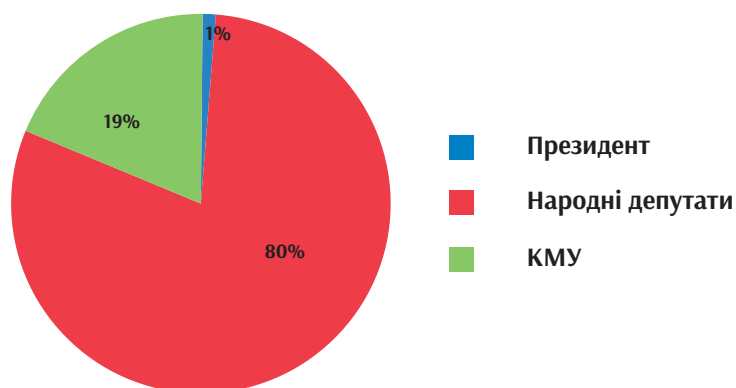
Часові межі:	Кількість зареєстрованих проектів актів	З них зареєстровано проектів Законів	Кількість знятих з розгляду законопроектів	Кількість прийнятих законопроектів в цілому	З них прийнято в першому читанні та в цілому
02.02.16 р. – 15.07.16 р.	1752	943	191	97	63

Таблиця 2

Кількість зареєстрованих законопроектів у розрізі суб'єктів законодавчої ініціативи

Суб'єкт законодавчої ініціативи	Кількість зареєстрованих законопроектів	Відсоток від загальної кількості зареєстрованих законопроектів, %
Президент	13	1
Народні депутати	752	80
КМУ	178	19
Зареєстровано проектів Законів всього	943	100

Рис. 1. Частка зареєстрованих законопроектів у розрізі суб'єктів законодавчої ініціативи, %

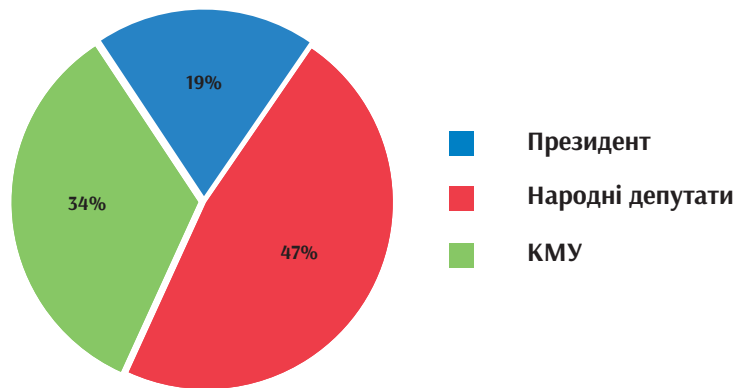


Таблиця 3

Кількість прийнятих законопроектів в цілому
у розрізі суб'єктів законодавчої ініціативи

Суб'єкт законодавчої ініціативи	Кількість прийнятих законопроектів в цілому	Відсоток від загальної кількості прийнятих законопроектів
Президент	18	19%
Народні депутати	46	47%
КМУ	33	34%
Кількість прийнятих законопроектів в цілому	97	100

Рис. 2. Частка прийнятих законопроектів в цілому у розрізі суб'єктів законодавчої ініціативи

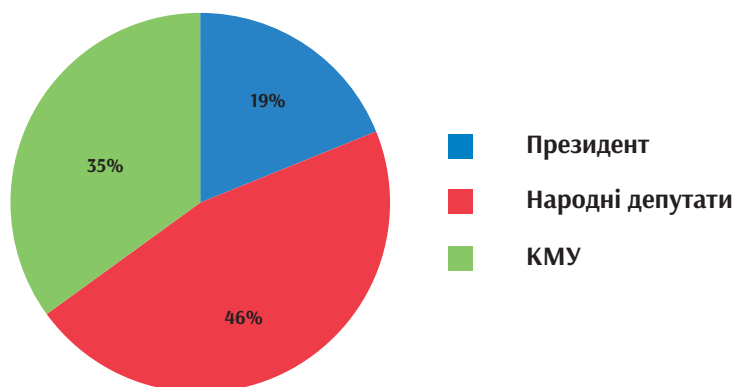


Таблиця 4

Законопроекти прийняті в першому читанні
та в цілому у розрізі суб'єктів законодавчої ініціативи

Суб'єкт законодавчої ініціативи	Кількість прийнятих законопроектів в цілому	Відсоток від загальної кількості прийнятих законопроектів
Президент	12	19%
Народні депутати	29	46%
КМУ	22	35%
Законопроекти прийняті в першому читанні та в цілому, всього	63	100

Рис. 3. Частка прийнятих законопроектів в першому читанні та в цілому в розрізі суб'єктів законодавчої ініціативи



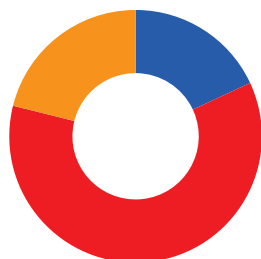
Місце Президента в законодавчому процесі

6 законопроектів були визначені Президентом як **невідкладні**.
3 законопроекти **повернені з пропозиціями**.

Наявність прийнятих законів в програмних документах ВРУ та Уряду

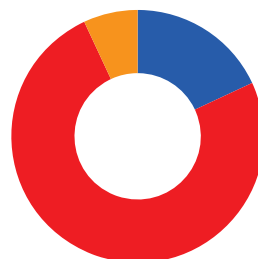
	План ВРУ		Програма КМУ	
Відповідають плану	18	18%	17	18%
Відсутні в плані	59	61%	73	75%
Відповідають плану частково	20	21%	7	7%

План ВРУ



- Відповідають плану
- Відсутні в плані
- Відповідають плану частково

Програма КМУ



- Відповідають плану
- Відсутні в плані
- Відповідають плану частково

Аналіз статичності/динамічності Порядку денного сесії

	кіл-сть	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.

Наявність висновків допоміжних комітетів в картах ухвалених в цілому законопроектів

Комітет	кіл-сть	відсоток
Висновки бюджетного комітету	0	0%
Висновки антикорупційного комітету	42	43%
Висновки євроінтеграційного комітету	0	0%

Закони, ухвалені 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	кіл-сть	відсоток
Новий	6	6, %
Внесення змін	69	71, %
Ратифікація	22	23%

В розрізі суб'єктів:

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

Аналіз прикінцевих положень ухвалених в цілому законів на предмет передбачення необхідного часу для введення закону в дію

Прикінцеві положення наявні в 77 або 79%.

Строк набрання чинності

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

Доручення для КМУ

Доручення	кіл-сть	відсоток
Відсутні	56	58%
Неконкретні	35	36%
Конкретні	6	6%

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

Аналіз виконання контрольної функції комітетами ВРУ

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.

Додаток 2

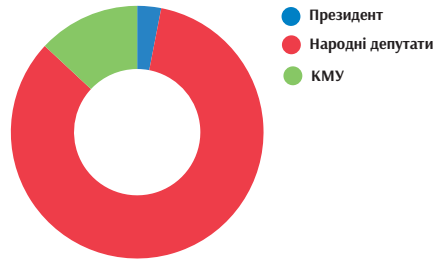
Статистичні дані за результатами роботи Верховної Ради України 8-го скликання протягом 5-ї сесії

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

Зареєстровано всього: **1040 актів**

Зареєстровано **проектів Законів: 563**, з них:

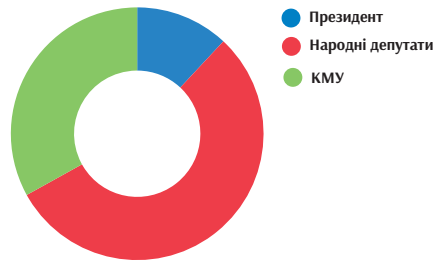
суб'єкт законодавчої ініціативи	кількість	відсоток
Президент	17	3%
Народні депутати	472	84%
КМУ	74	13%



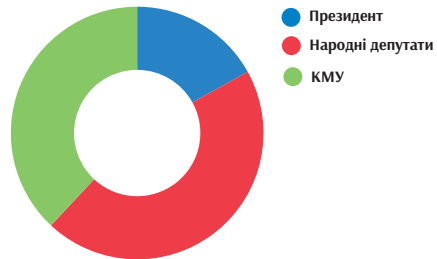
Знято з розгляду: 37 законопроектів.

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

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



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



Місце Президента в законодавчому процесі

3 або 3% законопроектів були визначені Президентом як невідкладні.
0 або 0% законопроектів повернені з пропозиціями.

Наявність прийнятих законів в програмних документах ВРУ та Уряду

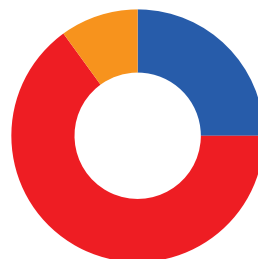
	План ВРУ		Програма КМУ	
Відповідають плану	25	28%	22	25%
Відсутні в плані	49	55%	58	65%
Відповідають плану частково	15	17%	9	10%

План ВРУ



- Відповідають плану
- Відсутні в плані
- Відповідають плану частково

Програма КМУ



- Відповідають плану
- Відсутні в плані
- Відповідають плану частково

Аналіз статичності/динамічності Порядку денного сесії

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

Наявність висновків допоміжних комітетів в картах ухвалених в цілому законопроектів

Комітет	кіль-сть	відсоток
Висновки бюджетного комітету	0	0%
Висновки антикорупційного комітету	56	62%
Висновки євроінтеграційного комітету	3	3%

Закони, ухвалені 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	кіл-сть	відсоток
Новий	8	9%
Внесення змін	67	74%
Ратифікація	15	17%

В розрізі суб'єктів:

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

Аналіз прикінцевих положень ухвалених в цілому законів на предмет передбачення необхідного часу для введення закону в дію

Прикінцеві положення наявні в **76 або 84%**.

Строк набрання чинності

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

Доручення для КМУ

Доручення	кіл-сть	відсоток
Відсутні	40	45%
Неконкретні	39	43%
Конкретні	11	12%

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

Аналіз виконання контрольної функції комітетами ВРУ

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%

Додаток 3

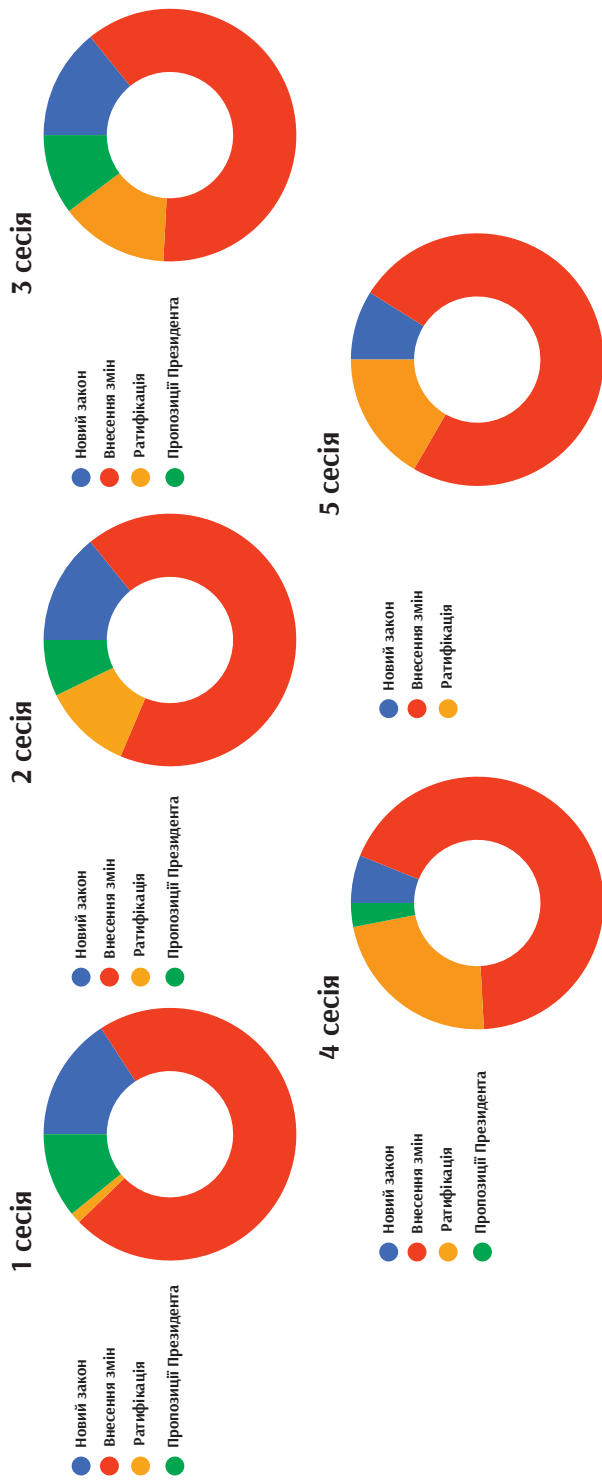
Статистика законотворчого процесу 1-5 сесії 8 скликання Верховної Ради України

Кількість прийнятих законів

Сесія	1 сесія		2 сесія		3 сесія		4 сесія		5 сесія	
	Кількість	Відсоток	Кількість	Відсоток	Кількість	Відсоток	Кількість	Відсоток	Кількість	Відсоток
Часові межі	09.12.2014 - 27.05.2015	03.02.2015 - 31.08.2015	01.09.2015 - 19.02.2016	02.02.2016 - 15.07.2016	06.09.2016 - 20.01.2017					
Загальна кількість	139	100,00%	350	100,00%	224	100,00%	97	100,00%	90	100,00%

Форма законопроєкту

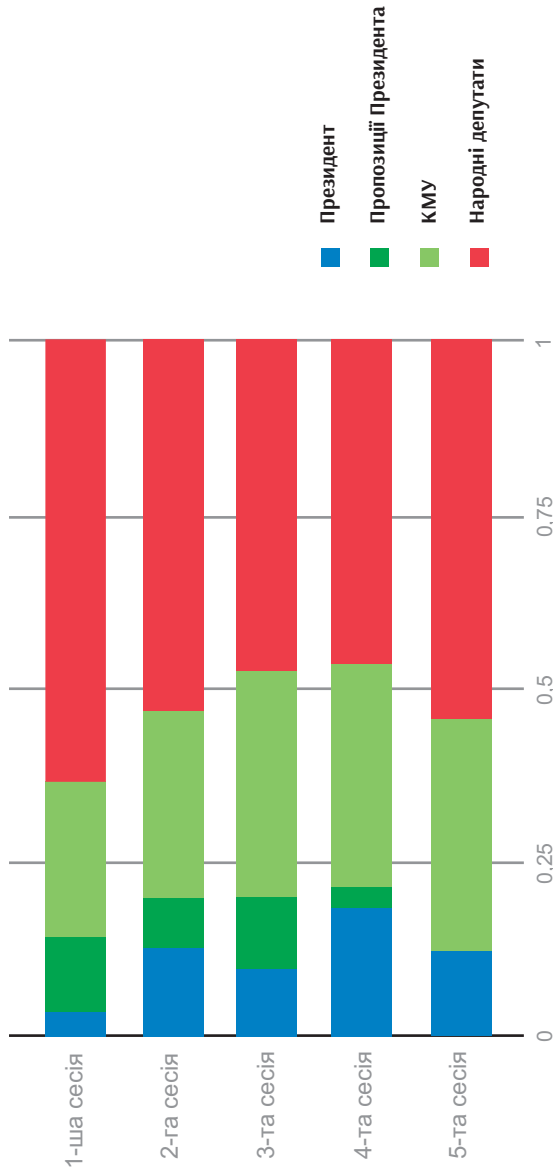
Форма	1 сесія		2 сесія		3 сесія		4 сесія		5 сесія	
	Кількість	Відсоток	Кількість	Відсоток	Кількість	Відсоток	Кількість	Відсоток	Кількість	Відсоток
Новий закон	22	15,83%	50	14,29%	32	14,29%	6	6,19%	8	8,89%
Внесення змін	100	71,94%	235	67,14%	138	61,61%	66	68,04%	67	74,44%
Ратифікація	2	1,44%	40	11,43%	31	13,84%	22	22,68%	15	16,67%
Пропозиції Президента	15	10,79%	25	7,14%	23	10,27%	3	3,09%	0	0,00%



Прийняті закони у розрізі суб'єктів законодавчої ініціативи

Суб'єкти ініціативи	1 сесія		2 сесія		3 сесія		4 сесія		5 сесія	
	Кількість	Відсоток	Кількість	Відсоток	Кількість	Відсоток	Кількість	Відсоток	Кількість	Відсоток
Президент	5	3,60%	45	12,86%	22	9,82%	18	18,56%	11	12,22%
Пропозиції Президента	15	10,79%	25	7,14%	23	10,27%	3	3,09%	0	0,00%
КМУ	31	22,30%	94	26,86%	73	32,59%	31	31,96%	30	33,33%
Народні депутати	88	63,31%	186	53,14%	106	47,32%	45	46,39%	49	54,44%

Суб'єкти законодавчої ініціативи



Етап прийняття

Етап прийняття	1 сесія		2 сесія		3 сесія		4 сесія		5 сесія	
	1 читання	48	34,53%	168	48,00%	118	52,68%	63	64,95%	53
2 читання	91	65,47%	182	52,00%	105	46,88%	34	35,05%	37	41,11%

Супровідні документи

Супровідні документи	1 сесія		2 сесія		3 сесія		4 сесія		5 сесія	
	кількість	відсоток	кількість	відсоток	кількість	відсоток	кількість	відсоток	кількість	відсоток
Наявність висновку комітету	134	96,40%	334	95,43%	224	100,00%	97	100,00%	90	100,00%
Наявність висновку ГНЕУ	136	97,84%	345	98,57%	213	95,09%	90	92,78%	86	95,56%
Наявність висновку ГОУ ¹¹	87	95,60%	173	95,05%	103	98,10%	32	94,12%	32	86,49%

Супровідні документи (додаткова експертиза)

Супровідні документи	1 сесія		2 сесія		3 сесія		4 сесія		5 сесія	
	кількість	відсоток	кількість	відсоток	кількість	відсоток	кількість	відсоток	кількість	відсоток
Бюджетний комітет	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%
Антикорупційна експертиза	69	49,64%	135	97,12%	92	41,07%	42	43,30%	56	62,22%
Євроінтеграція	2	1,44%	5	3,60%	3	1,34%	0	0,00%	3	3,33%

¹¹ Оскільки висновки ГОУ необхідні при розгляді законопроекту під час другого читання, то відсоток вираховувався від кількості законів (91), прийнятих у другому читанні.

