



**USAID**  
FROM THE AMERICAN PEOPLE



EAST EUROPE FOUNDATION

USAID Program RADA: RESPONSIBLE ACCOUNTABLE DEMOCRATIC ASSEMBLY

**АНАЛІТИЧНА ЗАПИСКА**  
**до круглого столу**  
**«Взаємодія законодавчої та виконавчої влади:**  
**ефективні, прогнозовані, якісні законодавчі рішення»**

***I. Загальна характеристика правових основ взаємодії законодавчої та виконавчої влади у сфері законодавчого процесу.***

Як відомо, за будь-якої форми державного правління передбачається тісна взаємодія органів законодавчої і виконавчої влади в ході здійснення ними своїх повноважень. Це зумовлено як наявністю так званої «сумісної компетенції», так і тим, що, будучи так чи інакше підпорядкованою або ж підзвітною єдиному органу законодавчої влади, виконавча влада в особі Уряду відповідає перед парламентом за свою діяльність та її наслідки.

Особливо вагомими є форми взаємодії, що мають місце у сфері законодавчого процесу. Останній вже давно перестав бути виключно сферою реалізації повноважень парламенту і перетворився на царину сумісної діяльності парламенту та Уряду. Зазначена особливість, зокрема, ґрунтується на загальній політико-правовій закономірності, що проявляється у різних країнах і зовні відображається в помітному розростанні урядової компетенції при відносному зменшенні ваги власне органу законодавчої влади. У різних країнах ця тенденція проявляється досить по-різному і має, природно, свою специфіку в Україні.

В Україні вона зумовлюється складною трансформацією усталеної моделі відносин між виконавчою та законодавчою владою, що склалися в період домінування виконавчої влади, незавершеністю становлення як самостійного інституту парламентаризму, юридичною невизначеністю низки відправних моментів організації законодавчої та виконавчої влади тощо.

Водночас, досвід взаємодії між законодавчою та виконавчою владами в Україні у сфері законодавчого процесу є доволі помітним. У ньому накопичені досить різноманітні практики такої взаємодії, які заслуговують на узагальнення, виявлення проблемних моментів і окреслення оптимальних шляхів вирішення виниклих проблем.

Взаємодія Уряду з Верховною Радою України у законодавчому процесі має сприяти досягненню високої якості законодавчих рішень, які не тільки ухвалюються парламентом, а потім повинні системно й послідовно реалізовуватися в повсякденній практичній діяльності органів виконавчої

влади. Така взаємодія повинна також сприяти стабільності системи державного управління та запобіганню кризам у суспільстві, оперативно реагувати на суспільні і державні виклики.

Вона здійснюється на постійній основі, незалежно від парламентських виборів, змін складу Уряду, затвердження нової програми діяльності Уряду тощо. Константність такої взаємодії має слугувати передбачуваності державного курсу, погодженості законодавчих та урядових рішень, стабілізації суспільних відносин у державі в цілому.

Велике значення для досягнення таких цілей має опрацювання і втілення в життя ефективних, прогнозованих та високоякісних законодавчих рішень, зокрема у формі законів. Вони багато в чому мають зумовлювати належну їх реалізацію у ході правозастосування органами виконавчої влади загалом, і насамперед Урядом України.

Правова основа для взаємодії Уряду з Верховною Радою України у сфері законодавчого процесу встановлена, зокрема, нормами Конституції України, Закону України «Про Кабінет Міністрів України», Регламентом Верховної Ради України, Регламентом Кабінету Міністрів України, низкою інших нормативно-правових актів. Нормативній визначеності низки дискусійних питань у цій сфері слугує також блок правових позицій Конституційного Суду України, сформованих у відповідних рішеннях єдиного органу конституційної юрисдикції, починаючи з 1997 року.

Зокрема, саме на конституційному рівні закріплено право Кабінету Міністрів виступати суб'єктом законодавчої ініціативи. При цьому Кабінет Міністрів України є виключним суб'єктом внесення проекту закону про Державний бюджет України. Втім, зазначене формально не підвищує ролі Уряду в законодавчому процесі, оскільки конституційно закріплено, що процедура розгляду законопроектів (за винятком бюджетних) є загальною, незалежно від будь-якого суб'єкта законодавчої ініціативи.

Варто відзначити, що вплив Уряду на процес прийняття законів дає змогу ефективно реалізовувати власну Програму діяльності. Хоча формальної прив'язки реалізація Програми діяльності до виконання законотворчої функції Кабінету Міністрів України на рівні профільного закону не набула.

Водночас, Кабінет Міністрів України володіє досить істотним неформальним впливом на законодавчий процес – через наявність конституційно встановленого інституту коаліції депутатських фракцій, яка повинна діяти в парламенті на постійній основі. З огляду на те, що саме ця коаліція формує Уряд, надалі може спостерігатися зворотній процес – домінування Уряду у сфері визначення пріоритетів законодавчої діяльності та і в змістовному наповненні відповідних законопроектів.

Конституційно визначено, що лише Президент України володіє правом визначати законопроекти першочерговими і наполягати на їх першочерговому розгляді. Формально аналогічне право в Уряді України відсутнє. Проте важко заперечити, спираючись на аналіз відповідної практики взаємодії Уряду з Верховною Радою України, що саме Уряд може наполягати на першочерговому розгляді тих чи інших законопроектів. Як правило, парламент не відмовляє йому в цьому. Нещодавні перипетії з розглядом законопроектів про пенсійну та медичну реформи – наочне тому підтвердження.

Відтак, можна стверджувати, що законопроекти, внесені Кабінетом Міністрів України, користуються необхідною «повагою» в парламенті і досить часто стають законами. Досить часто вони розглядаються у пріоритетному порядку, попри відсутність формальних підстав задля цього. Це, певним чином, вивищує Кабінет Міністрів України як суб'єкта права законодавчої ініціативи. Іноді можна зустріти твердження фахівців про те, що парламент поступово перетворюється на своєрідну «машину для голосування», оскільки більша частина всіх законопроектів до парламенту надходить саме від Уряду.

Очевидно також, що за умов структурованої та внутрішньо єдиної коаліції спостерігається збільшення питомої ваги законопроектів, ініційованих Урядом і ухвалених парламентом. І, навпаки, за умов порівняно нечисленної коаліції або за відсутності внутрішньої єдності щодо урядового курсу спостерігається падіння законопроектних показників, ініційованих Урядом і ухвалених парламентом України. На користь таких висновків свідчить і практика діяльності Верховної Ради України протягом кількох останніх років.

Інша цікава закономірність: при відносно більшій кількості законопроектів, ініційованих народними депутатами України порівняно з Урядом, кількість ухвалених законопроектів є більшою саме серед урядових законопроектів. Це пояснюється як більш глибоким опрацюванням предмету законодавчого регулювання Урядом, що замовлено досить тривалою внутрішньоурядовою регламентною процедурою (погодження з профільними міністерствами тощо) та наявністю відповідних інтелектуальних ресурсів, які можуть бути оперативно мобілізовані для підготовки відповідної законопроектної ініціативи, так і доволі високою часткою суб'єктивізму, присутньою в депутатських законопроектах. Цьому сприяє нічим не обмежене персоніфіковане право народного депутата на реалізацію законодавчої ініціативи. Така персоніфікація призводить до появи великої кількості альтернативних законопроектів, які часто конкурують з урядовими, та неефективне витрачання комітетського і парламентського часу на їх розгляд.

Водночас, маючи справу з виконанням законів, Уряд краще бачить проблеми і недоліки не лише у правозастосуванні, але і в змісті самих законів.

Відтак, він може і більш оперативно реагувати на ці недоліки, готуючи і вносячи до парламенту відповідні законопроекти.

Уряд ґрунтує свою законотворчу діяльність у парламенті на елементах правового планування. Зокрема, відповідно до параграфу 66 Регламенту Кабінету Міністрів України передбачається система заходів з планування законопроектної роботи. До них належать такі: 1) розроблення законопроектів, що подаються до Верховної Ради Кабінетом Міністрів у порядку законодавчої ініціативи, здійснюється відповідно до перспективних і поточних планів законопроектних робіт, завдань, визначених законами України, актами Президента України та постановами Верховної Ради, прийнятими відповідно до [Конституції](#) та законів України, актами Кабінету Міністрів та дорученнями Прем'єр-міністра; 2) перспективний план законопроектних робіт строком на п'ять років розробляє Мін'юст відповідно до Програми діяльності Кабінету Міністрів з урахуванням зобов'язань України у сфері європейської інтеграції та права Європейського Союзу (acquis ЄС), зокрема [Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу](#), інших державних програм, концепцій реалізації державної політики та пропозицій центральних органів виконавчої влади; 3) пропозиції центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується і координується Кабінетом Міністрів через відповідних міністрів, погоджуються такими міністрами; 4) перспективний план законопроектних робіт затверджується Кабінетом Міністрів не пізніше ніж через три місяці після схвалення Верховною Радою Програми діяльності Кабінету Міністрів; 5) орієнтовний план законопроектних робіт на рік формує Мін'юст з урахуванням поданих центральними органами виконавчої влади пропозицій.

Натомість елементи планування лише спорадично присутні в законодавчій діяльності Верховної Ради України. Зокрема, передбачається розробка планів законопроектної роботи Верховної Ради України, що має організувати Голова Верховної Ради України (пункт 12 частини першої статті 78 Регламенту Верховної Ради України). Проте реалістичність цієї норми під питанням з огляду на постійне зростання обсягів законотворчої діяльності парламенту та відсутність інституційних перешкод «законодавчому спаму».

Водночас, парламент України володіє поки що слабким потенціалом у сфері правового моніторингу. Такий моніторинг спирається на приписи Закону України «Про комітети Верховної Ради України», яким відповідна робота доручена комітетам. Йдеться про покладення на комітети завдання з аналізу практики застосування законодавчих актів у діяльності державних органів, їх посадових осіб з питань, віднесених до предметів відання комітетів, підготовки

та подання відповідних висновків та рекомендацій на розгляд Верховної Ради України (пункт 1 частини першої статті 14 Закону України «Про комітети Верховної Ради України»). Проте комітети Верховної Ради України, в силу перевантаженості законопроектною роботою, досі не можуть ефективно виконувати зазначене завдання.

Цілком природно, що взаємодія парламенту та Уряду в законодавчому процесі не зводиться лише до внесення певних законопроектів, а й передбачає: 1) можливість внесення пропозицій і поправок до законопроектів перед другим (третім) читанням та наполягання на їх обов'язковому розгляді і врахуванні; 2) представлення та супроводження урядового законопроекту посадовою особою, визначеною Кабінетом Міністрів України, на всіх стадіях розгляду Верховною Радою України проекту закону.

Зокрема, згідно з Розпорядженням Кабінету Міністрів України «Про забезпечення взаємодії Кабінету Міністрів України з Верховною Радою України» від 24.06.2016 року № 449-р передбачається вжиття низки заходів, спрямованих на налагодження ефективної взаємодії Кабінету Міністрів України з Верховною Радою України, спрямованої на законодавче врегулювання актуальних питань державного розвитку і виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України. Зокрема, йдеться про 1) визначення членів Кабінету Міністрів України, які відповідають за забезпечення взаємодії з комітетами Верховної Ради України і Спеціальною контрольною комісією Верховної Ради України з питань приватизації; 2) рекомендацію міністрам, керівникам інших центральних органів виконавчої влади підвищити якість законотворчої роботи шляхом забезпечення системної і скоординованої діяльності міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади на всіх стадіях підготовки проектів законодавчих актів.

Важливою правовою формою взаємодії законодавчої та виконавчої влади у законодавчому процесі є підзаконна нормотворча діяльність уряду. Адже прикінцеві і перехідні положення практично кожного ухвалюваного парламентом закону передбачають: 1) доручення Урядові підготувати та внести на розгляд Верховної Ради України проекти законів, необхідність ухвалення яких впливає з введенню в дію відповідного закону; 2) прийняття урядом та центральними органами виконавчої влади підзаконних нормативно-правових актів на основі щойно прийнятого закону та на його виконання. Така правова форма взаємодії тим самим ніби продовжує законодавчий процес, який плавно «перетікає» у процес виконання законів, ухвалених парламентом. Вона ґрунтується на виключній конституційній компетенції Уряду приймати нормативно-правові акти, спрямовані на виконання законів, які за своєю

юридичною силою належать до підзаконних актів та мають прийматися лише щодо тих питань, які не охоплені законодавчою компетенцією парламенту України.

Наявні особливості взаємодії Уряду з парламентом у законодавчій сфері обумовили формулювання низки Рекомендацій місії П. Кокса, що були затверджені Парламентом України Постановою від 16.03.2016 року. Ці Рекомендації в означеній сфері, зокрема, заторкнули три групи питань: 1) законодавча спроможність та законотворчий процес у Верховній Раді України; 2) політичний нагляд за виконавчою гілкою влади; 3) наближення українського законодавства до права Європейського Союзу.

Що стосується законодавчої спроможності та законотворчого процесу у Верховній Раді України, то Рекомендаціями було запропоновано: 1) схвалити цілісну концепцію законодавчого процесу, яка базуватиметься на значно посиленій координації між суб'єктами права законодавчої ініціативи; 2) визначити, що офіційному внесенню Урядом до Верховної Ради України будь-якого важливого законопроекту має передувати подання до профільного комітету Верховної Ради України так званої "Білої Книги" – документа, що пояснює політичні цілі запропонованого законопроекту та заходи, які пропонуються здійснити. За результатами обговорення "Білої Книги" на засіданні профільного комітету ухвалюється висновок.

У частині політичного нагляду за виконавчою гілкою влади у Рекомендаціях було зазначено, що: 1) Верховна Рада України разом з Кабінетом Міністрів України повинні розробити уніфікований формат і структуру щорічних звітів міністерств щодо результатів реалізації відповідних програмних документів. Зазначені звіти подаватимуться на розгляд Верховної Ради України та становитимуть основу здійснення нагляду за реалізацією політики у відповідній сфері; 2) у структурі Верховної Ради України наступного скликання пропонуються передбачити меншу кількість комітетів (орієнтовно 20), які повинні чітко співвідноситися зі сферами відповідальності міністерств.

І, нарешті, у сфері наближення українського законодавства до права Європейського Союзу було констатовано, що Верховна Рада України вправі очікувати, що всі законопроекти, які подаються Кабінетом Міністрів України, супроводжуватимуться пояснювальною запискою (довідкою, висновком) щодо їх відповідності зобов'язанням у рамках [Угоди про асоціацію](#).

## II. Проблеми та прогалини, що виявилися в ході взаємодії законодавчої і виконавчої влади у сфері законодавчого процесу.

1. **Надмірний законодавчий активізм.** Він виявляється у двох формах: 1) щорічне зростання кількості законопроектів, що вносяться народними депутатами та Урядом; 2) надмірне прискорення законодавчого процесу, що часто відбувається під тиском Уряду і має наслідком формальне додержання регламентних вимог щодо законодавчого процесу та його окремих етапів. Зокрема, дедалі поширенішою стає практика, коли законопроекти розглядаються парламентом без належного обговорення, через декілька днів після їх внесення, і приймаються одразу в першому читанні та в цілому як закони. Обидві форми законодавчого активізму мають наслідком катастрофічне падіння якості закону, який поступово перетворюється на свою протилежність – джерело нестабільності, невизначеності, обмеження прав і свобод людини і громадянина.

2. **Відсутність планування, передбачуваності та правового моніторингу законодавства,** що призводять до недостатньої обґрунтованості внесених законопроектів та схвалюваних законодавчих рішень. З огляду на це, законодавчий процес у цілому є непередбачуваним і хаотичним. На розгляд Верховної Ради України щорічно вноситься понад тисяча законопроектів, лише близько 20% з яких стають законами. За таких умов на відповідні структурні підрозділи Апарату та комітети Верховної Ради України лягає надмірне і зайве (з огляду на невизначеність перспектив ухвалення законопроекту навіть у першому читанні) функціональне навантаження. При цьому майже 80% всіх законопроектів передбачають зміни до законодавства, а не якісно нові рішення. Іншими словами, більшу частину свого робочого часу Верховна Рада України витрачає на перегляд своїх же актів. Наприклад, Податковий кодекс України від 02.12.2010 року від дня прийняття переглядався 113 разів. Це прямо суперечить пункту 4.1.9. ПКУ: «стабільність – зміни до будь-яких елементів податків та зборів не можуть вноситися пізніше як за шість місяців до початку нового бюджетного періоду, в якому будуть діяти нові правила та ставки. Податки та збори, їх ставки, а також податкові пільги не можуть змінюватися протягом бюджетного року». Тричі зміни вносилися до ПКУ трьома законами на день (06.09.2012, 02.10.2012, 16.01.2014), тричі – чотирма законами на день (05.07.2012, 04.07.2013, 17.07.2015), а один раз – шістьома (!) законами на день (22.12.2011). Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 змінювався 76 разів. З них один раз (28.12.2014) – трьома і один раз (05.07.2012) – п'ятьма законами на день. Кримінальний процесуальний кодекс України від 13.04.2012 змінювався 51 раз. При цьому один раз (10.11.2015) – трьома законами на день і двічі (14.10.2014 і 12.05.2015) – чотирма законами на день.

3. **Недостатньо послідовна координація законодавчих зусиль між законодавцями та Урядом**, що призводить до того, що окремі закони, які приймаються парламентом, мають популістський характер і не можуть бути реалізовані через відсутність необхідних коштів у Державному бюджеті. Відповідно, ухвалені закони не виконуються. Зазначене стосується, зокрема, багатьох законів у соціально-економічній сфері, впровадження яких не підкріплюється відповідним бюджетним фінансуванням. Найвідоміший приклад – антиконституційна практика зупинення (або скасування) положень окремих законів законами про Державний бюджет.

4. **Небезпечно високою є питома вага неконституційних положень у змісті ухвалюваних законів**. Зокрема, з-поміж ухвалених Конституційним Судом України рішень понад 50% стосувались конституційності законів. При цьому близько дві третини розглянутих Конституційним Судом України законів повністю чи частково визнані неконституційними.



### **III. Рекомендації щодо вирішення окреслених проблем.**

Основний акцент у взаємодії парламенту з Урядом у сфері законодавчого процесу має стосуватися кардинальної зміни підходів до подальшого формування національного законодавства, зокрема шляхом запровадження інституційних механізмів, які б перешкождали поширенню практики законодавчого активізму та унеможливлювали подальше падіння рівня якості прийнятих законів. Нижченаведені рекомендації ґрунтуються на приписах Конституції України і не зумовлюють необхідності перегляду її положень, а відтак можуть бути здійснені досить оперативно, за наявності політичної волі.

**1. Слід повернутися до реалізації ідеї ухвалення Закону України «Про закони і законодавчу діяльність»,** який має «розвантажити» Регламент Верховної Ради України від надмірної кількості невластивих йому матеріальних норм, а також вирішити питання щодо змістовного наповнення законів, забезпечення відповідності їх текстів певним обов'язковим нормативним вимогам і критеріям, а також упорядкувати планування законодавчої діяльності і проведення моніторингу виконання законів як обов'язкових моментів взаємодії Верховної Ради України з Кабінетом Міністрів України в законодавчому процесі.

При цьому **на нормативному рівні варто встановити, що законодавча діяльність згаданих суб'єктів повинна відповідати якісним вимогам і критеріям, що знайшли, зокрема, втілення у практиці Європейського суду з прав людини:**

1) правова норма не вважається «законом», якщо вона не сформульована достатньо чітко для того, щоб громадянин міг регулювати власну поведінку;

2) громадянин повинен мати змогу, користуючись, у разі потреби, відповідною допомогою, передбачити (у розумних межах і за певних обставин), які наслідки може мати конкретний його вчинок (принцип юридичної визначеності);

3) положення закону мають формулюватися так, що він повинен гарантувати засіб юридичного захисту від свавільного втручання органів державної влади у права людини і громадянина;

4) закон має достатньо чітко визначати межі урядової дискреції та порядок її реалізації;

5) закон повинен ґрунтуватися на засадах балансу публічного та приватного інтересів.

**2. Варто звернути уваги на доцільність впровадження ідеї щодо централізації та уніфікації законопроектних робіт в Україні, реалізація якої допоможе уникати надмірного законотворчого суб'єктивізму та «законодавчого спаму». Практика надмірної децентралізації законотворчої діяльності повинна бути припинена.**

**3 цією метою в Регламенті Верховної Ради України, зокрема, доцільно:**

**1) обмежити право індивідуальної законодавчої ініціативи народних депутатів України, надавши відповідне право фракціям та/чи комітетам (або досить численним групам народних депутатів);**

**2) встановити правило, за яким законопроекти можуть розглядатись парламентом лише за умови обов'язкового, а не факультативного (як зараз) проведення їх попередньої експертизи Кабінетом Міністрів України;**

**3) підвищити статус експертних висновків науково-експертного та юридичного підрозділів Апарату Верховної Ради України, зробивши їх обов'язковими для розгляду та врахування комітетами Верховної Ради України в ході опрацювання відповідних законопроектів;**

**4) з метою унеможливлення зловживання правом законодавчої ініціативи доцільно заборонити суб'єктам права законодавчої ініціативи вносити законопроекти на заміну раніше поданих;**

**5) унеможливити реєстрацію законопроектів, які розглядалися протягом поточної сесії і які були відхилені парламентом;**

**6) чітко визначити вичерпний перелік випадків, за яких обговорення законопроектів може здійснюватися за скороченою процедурою, встановивши інститут скороченого обговорення як винятковий, а не основний спосіб розгляду законопроектів у режимі першого читання.**

**3. Уряд повинен якнайшвидше запропонувати Верховній Раді України вичерпний перелік законодавчих ініціатив, що впливають з Угоди про Асоціацію України з ЄС, та логіку їх ухвалення.**

**4. Доцільно зробити реалістичними та дієвими приписи Регламенту Верховної Ради України щодо розробки планів законопроектної роботи Верховної Ради України, зокрема за рахунок створення у структурі Апарату парламенту спеціального підрозділу (дослідницької служби), який здійснюватиме планування і наукове забезпечення законодавчого процесу.**

**Таке планування має ґрунтуватися на засадах пріоритетності законів, ухвалення яких:**

**1) прямо передбачене нормами Конституції України;**

**2) впливає з міжнародних зобов'язань України перед міжнародними організаціями;**

**3) ґрунтується на засадах соціального захисту населення, забезпечення прав і свобод людини і громадянина;**

**4) впливає з правових позицій Президента України щодо першочерговості та невідкладності розгляду законопроекту;**

**5) впливає з необхідності виконання програми діяльності Кабінету Міністрів України та із її змісту.**

**5. Слід законодавчо закріпити інститут правового моніторингу ефективності прийнятих законів України.** Адже, за висновками учених, правовий моніторинг важливий і для всієї системи українського законодавства та його окремих напрямів, і для розвитку підзаконної правозастосовної діяльності: отримання і використання експертних оцінок на основі результатів аналізу в процесі вироблення прогнозу розвитку законодавства, поліпшення результатів правозастосування в управлінні та юрисдикційних системах держави.