



**ПРІОРИТЕЗАЦІЯ ЗАКОНОДАВЧИХ
ІНІЦІАТИВ:
ДОСВІД ПАРЛАМЕНТІВ
ДЕРЖАВ-ЧЛЕНІВ ЄС**

Вступ

У своїй насиченій діяльності парламент зіштовхується з безліччю конкуруючих вимог до законодавства. Якщо ми хочемо уникнути неприйнятих заторів в роботі, необхідно визначати пріоритетність законодавчих ініціатив. У цьому документі наводяться приклади того, як пріоритезуються законодавчі ініціативи у парламентах деяких держав-членів ЄС. Розглядаються методи пріоритезації як законопроектів, що подаються урядом, так і законопроектів, поданих окремими депутатами або комітетами. Також обговорюються формальні та неформальні механізми (регламенти, меморандуми про взаєморозуміння, звичаї та практики). Документ не містить опису повної законодавчої процедури, яка існує у країнах, що згадуються, натомість, робиться спроба зосередитись на помітних особливостях, які можуть представляти інтерес для українських депутатів. Виходячи з них, у документі викладаються можливі підходи до визначення пріоритетності законодавства, а на завершення представлена низка пропозицій щодо парламентської реформи в Україні.

Практика в різних країнах

У Данії автором переважної більшості законопроектів, що подаються, і ще більшої кількості законопроектів, що приймаються, є уряд. Всі члени парламенту Данії мають право законодавчої ініціативи, але партійна дисципліна в Данії є дуже сильною, тож від імені опозиційних політичних партій, як правило, подається невелика кількість законопроектів неурядового авторства. Лише нещодавно протягом одного року було прийнято 222 з 226 урядових законопроектів, у той час як було подано тільки 15 неурядових законопроектів, з яких було прийнято лише два. Ця ситуація обумовлена прагматичним розумінням того, що уряд (як правило, коаліційний) контролює більшість у Фолькетингу та – що, можливо, є більш важливим – лише уряд має ресурси, необхідні для розробки послідовного та комплексного законодавства. Замість подання законопроектів опозиція зазвичай подає проекти постанов парламенту. Вони, як правило, містять звернення до уряду про внесення поправок до закону у певній сфері. Якщо у Палаті наявна більшість для прийняття проекту постанови парламенту, уряд зазвичай подає відповідний законопроект про внесення визначених поправок. З точки зору опозиції, набагато простіше підготувати пропозицію щодо прийняття парламентської постанови, ніж розробити проект закону. Данія має ефективну систему планування, отже законотворча діяльність Палати узгоджується з роботою комітетів.

У **Фінляндії** найбільш успішні законопроекти готує уряд. Уряд майже завжди створюють стабільні коаліції, що означає, що він може забезпечити реалізацію узгоджених законодавчих програм. Процес всередині уряду, що передує поданню законопроекту, є вичерпним. На етапі попередньої підготовки оцінюється потреба у розробці законопроекту. Якщо приймається рішення про те, що законопроект необхідний, готується технічне завдання, після чого уряд часто створює або широку міжвідомчу робочу групу або комісію з підготовки законопроекту, до складу якої входять державні службовці та незалежні експерти. Здійснюється оцінка наслідків із залученням заінтересованих сторін. Після цього законопроект оцінюється відділом законодавчої експертизи Міністерства юстиції. Цей відділ оцінює технічну структуру законопроекту, його логічність та відповідність юридичним принципам. Після цього представник профільного міністерства представляє законопроект своїм колегам в уряді. За їхнього погодження законопроект направляється до парламенту. З метою полегшення планування розкладу роботи парламенту уряд двічі на рік надсилає до законодавчого органу перелік пропонованих законопроектів на наступний період. Фінські парламентарі також мають право законодавчої ініціативи, але більшість таких пропонованих законопроектів спрямовані більше на те, щоб зробити політичну заяву, а не внести поправки до законодавства. Більшість законопроектів, поданих окремими депутатами, не виходять з комітетів, до яких вони направляються – комітети не зобов'язані звітувати щодо законопроектів окремих депутатів, як вони зобов'язані звітувати щодо урядових законопроектів.

У **Франції** Конституція прямо визначає відповідальність уряду за здійснення державної політики. Це означає, що хоча депутати та сенатори мають право вносити на розгляд законопроекти, на практиці більшість законопроектів, що розглядаються парламентом, подає уряд. Всередині уряду обговорення законопроекту здійснюється між міністерствами за головуванням Прем'єр-міністра, а Рада міністрів має право прийняття остаточного рішення щодо подання законопроекту на розгляд парламенту. Таке рішення базується на визначенні урядом балансу між його пріоритетами та наявним часом в парламенті. У Палаті депутатів відводиться два тижні з кожних чотирьох на розгляд законодавчих ініціатив уряду, коли порядок денний протягом відповідних тижнів визначається виключно урядом з урахуванням його пріоритетів. Один тиждень з чотирьох відводиться на розгляд неурядових законодавчих пропозицій – пропозиції, що обговорюються протягом цього тижня, визначаються Зборами голів, в яких беруть участь голова та заступники голови Палати, голови постійних комітетів, а також лідери політичних груп. На практиці, неурядові законопроекти, що визначаються керівництвом парламенту як пріоритетні – тому, що вони отримують найбільшу підтримку, або тому, що вони спрямовані на вирішення найбільш нагальних проблем – включаються до розгляду. Інколи уряд допомагає у просуванні неурядового законопроекту, тому що це може бути найшвидшим шляхом до досягнення мети. В усій законотворчій діяльності, незалежно від того, хто є автором законодавчої ініціативи, уряд має різні засоби, за допомогою яких він може контролювати процедуру, наприклад, шляхом консолідації голосів, взяття відповідальності за голосування за текст законопроекту, або шляхом забезпечення неприйнятності запропонованих парламентом поправок до законодавства.

У **Німеччині** у федеральному уряді існує деталізована система прийняття рішення щодо пріоритетності законодавчих ініціатив уряду. Існують історичні та конституційні фактори, які обмежують повноваження уряду у Бундестазі, але існує розуміння того, що уряд має найбільший досвід реалізації законодавства, і що він посідає найкращу позицію для визначення практичної потреби у нових законодавчих положеннях. Це означає, що практично, якщо не теоретично, розроблені урядом законопроекти переважають на порядку денному Бундестага. Втім, опозиційні групи також можуть продавати свої законопроекти для винесення їх на голосування (це право надане будь-якій політичній або депутатській групі, що представляє мінімум п'ять відсотків складу Бундестага). Той факт, що опозиційні групи (або депутатські групи) не зловживають своїм правом законодавчої ініціативи свідчить про баланс між урядом та опозицією, що є фундаментальною характеристикою консенсусної моделі політики, прийнятої в Німеччині.

В **Італії** всі члени Палати депутатів мають право законодавчої ініціативи. Депутати або політичні групи подають дуже багато законопроектів з чисто символічних підстав або для того, щоб продемонструвати політичну активність. Майже всі законопроекти за результатами досить бюрократичного процесу направляються до одного з постійних комітетів, але там більшість просто зникає без будь-якого подальшого розвитку. Комітети, по суті, слугують неформальними фільтрами. Якщо законопроект просувається далі, існує система визначення графіку розгляду законопроектів, у рамках якої політичні групи можуть пропонувати поправки, які будуть ставитись на голосування, в залежності від розміру групи. Це вважається успішним механізмом для того, щоб змусити Палату зосередитись на тих аспектах законопроектів та запропонованих поправок, що є найбільш політично актуальними. Існує спеціальний Комітет з питань законодавства, до складу якого входить рівна кількість представників більшості та опозиційних партій, який оцінює якість текстів законопроектів, щоб визначити їхню однорідність, простоту, чіткість та відповідність меті, а також їхню ефективність з точки зору спрощення та реорганізації чинного законодавства.

У **Нідерландах** існує складний процес проведення консультацій перед поданням урядового законопроекту. Можуть публікуватись перші редакції законопроекту, а також «Зелені книги» та «Білі книги». Передбачені міжвідомчі перевірки, а також багато уваги приділяється відповідності вимогам протоколів якості. Передбачена вичерпна перевірка якості, яка здійснюється Міністерством юстиції, а також визначення різноманітних можливих наслідків законопроекту різними профільними управліннями. Це передбачає оцінку наслідків законопроекту для бюджету, його впливу на бізнес, потенційне адміністративне навантаження, а також вплив на суспільство та навколишнє середовище. Якщо визначається, що законопроект несе ризик викликати надмірне адміністративне навантаження, застосовується спеціальна процедура, відповідно до якої законопроект розглядає спеціальний напівнезалежний контролюючий орган – Комісія з розгляду адміністративного навантаження. Після завершення цих перевірок законопроект

проходить через мережу міжурядових підкомітетів, де усуваються розбіжності між департаментами. Після цього представник профільного міністерства подає законопроект до незалежної Державної ради, яка має право надати висновок про те, що недоліки законопроекту не дозволяють продовжувати його розгляд. Законопроект разом із висновком Державної ради (та відповіддю профільного міністерства на цей висновок) подається до Ради міністрів, яка приймає рішення щодо подання законопроекту на розгляд парламенту. Окремі депутати також мають право подавати законопроекти, але вони не особливо часто користуються цим правом.

У **Польщі** приблизно третина законодавчих ініціатив подається до сейму окремими депутатами (подавати може група у складі мінімум 15 депутатів), приблизно п'ята частина ініціатив походить від комітетів, і лише менше половини – від Ради міністрів (решта є поданнями Президента, Сенату або громадянськими ініціативами). Маршал Сейму (Спікер) має право відхиляти законопроекти, що не відповідають встановленій формі. Якщо існують сумніви щодо відповідності законопроекту положенням польського або європейського законодавства або якщо законопроект неналежно підготовлений, Маршал може направити його до Комітету з питань законодавства для отримання висновку після проведення консультацій з Президією. Якщо Комітет з питань законодавства приймає рішення проти законопроекту (мінімум трьома п'яти частинами голосів на засіданні за умови присутності не менше половини членів Комітету), від Маршала не вимагається ініціювати процедуру проходження такого законопроекту. Законодавча процедура у Сеймі може бути дещо хаотичною. Проблеми викликає кількість законопроектів; відсутність будь-якого залучення експертів до підготовки неурядових законопроектів; погана система управління процесом проходження законопроектів, а також обмеження повноважень уряду впливати на процес. Втім, уряд має право визначати певні законопроекти як невідкладні, і такі законопроекти розглядаються за скороченою процедурою.

Хоча парламент **Шотландії** є місцевим, він має розширені законодавчі повноваження. У парламенті існує Відділ розгляду неурядових законопроектів, що надає підтримку кожному члену парламенту, який бажає скористатись правом індивідуальної законодавчої ініціативи. Відділ також надає підтримку у розробці політики шляхом надання консультаційних відповідей, у підготовці законопроекту, готує брифінги та надає загальні процедурні консультації. Члени парламенту завжди звертаються до цієї служби та очікують, що подані законопроекти будуть сприйматись серйозно – тому вони подаються нечасто. Зараз, наприклад, лише шість законопроектів, ініційованих членами парламенту, розглядаються у парламенті Шотландії.

У **Словенії** велика кількість законопроектів подається урядом, хоча депутати також можуть вносити законопроекти, так само, як групи громадян у кількості не менше 5 000 осіб. Цікавою особливістю в Словенії є існування незалежного Офісу з питань законодавства. Всі законопроекти незалежно від авторства подаються до цього Офісу. Він приймає рішення щодо відповідності законам, конституції та відповідним угодам, а також щодо чіткості та точності формулювань. Рішення Офісу формально не мають обов'язкової сили, але повинні оприлюднюватись.

В Іспанії правова система ієрархічна. Конституційні закони (тобто ті, що стосуються основоположних прав та конституційних питань) вимагають абсолютної більшості в Конгресі, у той час як звичайні закони вимагають простої більшості. Надзвичайні та невідкладні питання можуть бути врегульовані указами, що належним чином ратифікуються у Конгресі. Такі закони завжди подаються урядом. П'ятнадцять депутатів, які діють разом, теоретично мають право законодавчої ініціативи, але на практиці вони діють через свої політичні групи, і саме ці групи вирішують, що вони будуть просувати. Законопроект, що не був розроблений урядом, має пройти через низку перевірок: до нього має додаватись пояснювальна записка, а також достатня інформація від авторів для прийняття рішення про його конституційність. Після цього законопроект направляється до уряду, який приймає рішення про відповідність процедурним вимогам та про наслідки для державного бюджету. Уряд по суті може «вбити» законопроект на цьому етапі. Якщо він цього не робить, законопроект вноситься на голосування на пленарному засіданні. Лише за умови, що він буде проголосований, законопроект передається у Комітет. Деякі важливі закони проходять у такий спосіб, особливо щодо питань совісті – зараз на розгляді Конгресу перебуває неурядовий законопроект про гідну смерть. Втім, серед депутатів або опозиційних груп набагато більш поширеним є подання проектів «незаконів» – необов'язкових проектів постанов зі зверненням до уряду щодо вжиття заходів у визначеній сфері. Також можлива розробка законопроектів за ініціативою, яку підписали 50 000 громадян, хоча такі ініціативи рідко розглядались, і дуже небагато з них стали законами.

У **Сполученому Королівстві** ініціативи уряду мають пріоритетне значення, визначене регламентом Палати громад та практикою Палати лордів. Британська виборча система майже завжди призводить до ситуації, коли уряд має більшість в обраній Палаті громад, тож визначає порядок денний. Конкуруючі вимоги щодо урядових законопроектів надходять від різних міністерств, ці пропозиції подаються до Комітету Кабінету, який очолює головний міністр без портфелю. Цей Комітет приймає рішення з урахуванням наявного у парламенту часу та політичних пріоритетів уряду про те, які законопроекти будуть включені до річної програми діяльності, яку проголошує глава держави на початку кожного року роботи парламенту. В Палаті громад існує система розробки програми для законопроектів, яка обмежує час, що відводиться для дебатів, причому багато частин законопроектів не можуть бути обговорені взагалі. Той факт, що прибічники уряду становлять більше половини депутатів, означає, що переважна більшість поданих урядом законопроектів приймається без внесення змін. Конвенція, підкріплена конституційним законом, забороняє невиборчій Палаті лордів чинити опір Палаті громад відносно законопроектів. Однак, очевидна можливість уряду подавати законопроекти, які приймаються без поправок, обмежується прийняттям прав опозиції опонувати урядові та висловлювати свою думку. Існують теоретично необмежені можливості для подання законопроектів окремими депутатами, але лише невелика кількість з них вноситься на розгляд, не говорячи вже про прийняття. Це пояснюється тим, що уряд контролює порядок денний та партійну дисципліну, отже, таким чином, може забезпечити проходження лише тих неурядових законопроектів, які він схвалив. Існує система

голосування, за результатами якого мінімум шість депутатів (з понад 500 «задньолавочників») кожного року мають право на повне обговорення їхніх законопроектів. Депутати все одно цінують свої законодавчі можливості, але вони радше розглядаються як можливості для лобіювання або забезпечення публічності ніж для законотворення. Жоден законопроект не може бути поданий, якщо він не відповідає певним вимогам. Рішення про відповідність або невідповідність законопроекту приймається посадовими особами Палати.

Підходи до пріоритезації

Пріоритезація може базуватись на формальних правилах або на досягнутих компромісах. У кожному випадку воно відображає парламентську та ширшу політичну культуру відповідної країни. Водночас, існують деякі універсальні принципи, що можуть бути виведені.

Майже в усіх згаданих країнах існує широке розуміння того, що лише уряд має доступ до ресурсів, необхідних для розробки якісних проектів законів, і що таким чином, пріоритет має надаватись урядовим законопроектам. У багатьох країнах це означає, що окремі депутати утримуються від подання власних законопроектів – вони відмовляються від свого права законодавчої ініціативи, яке вони теоретично мають. Така відмова може супроводжуватись низкою перешкод для подання неурядових законопроектів (наприклад, як у Німеччині); системами голосування (наприклад, як у Сполученому Королівстві); рішеннями, які приймає керівництво парламенту (як у Франції), або забезпеченням ресурсів лише для кількох неурядових законопроектів (як в Шотландії). Депутати, що не належать до уряду, втім, потребують механізмів для представлення своїх ідей у парламенті: це може відбуватись шляхом незаконодавчих методів, як у Данії або Іспанії, або шляхом представлення того, що номінально є законопроектом, але в реальності є можливістю для використання існуючої законодавчої машини для демонстрації активності (як у Фінляндії, Італії або Сполученому Королівстві).

Стосовно урядових законопроектів існує три питання, на які завжди має собі відповісти уряд: чи є проект закону єдиним або найкращим рішенням? Чи має законопроект у цій сфері пріоритет над законопроектами в інших сферах? Чи наявне фінансування та інші ресурси для ефективної реалізації закону? Якщо відповіді на будь-яке з цих запитань негативні, розробка законопроекту навряд чи є найкращим шляхом. Країни, в яких існують ефективні законодавчі системи, мають складні системи стримувань та противаг всередині урядового апарату для створення умов, щоб законопроекти, які подаються на розгляд парламенту, були добре продумані, враховували політичні пріоритети уряду, мали належний час для проходження у парламенті та були якісно підготовані. Фінляндія, Німеччина, Нідерланди та Сполучене Королівство мають особливо ефективні внутрішньоурядові системи для прийняття таких рішень.

Ефективні парламенти створюють умови для надійної та швидкої перевірки пропонуванних проектів законів, не дозволяючи проходження або навіть подання тих, що не відповідають встановленим вимогам. Таку перевірку незалежно здійснює або окремий орган, як Державна рада в Нідерландах, або спікер, або спеціальний парламентський комітет чи посадові особи парламенту, або органи, що були створені спеціально з цією метою, як Офіс з питань законодавства у Словенії, або навіть уряд, як в Іспанії. Такі перевірки визначають відповідність законопроектів конституції та власне регламенту законодавчого органу за формою та змістом.

У багатьох парламентах також застосовуються правила визначення графіку або інших механізмів для обмеження дебатів, щоб забезпечити швидку та безперешкодну процедуру проходження документів. Хоча ті уряди, що мають підтримку більшості в парламенті, можуть очікувати прийняття своїх законопроектів, опозиційні партії повинні мати час та ресурси, щоб ефективно опонувати тим частинам законодавчого порядку денного уряду, з якими вони не погоджуються. Відведення конкретного часу для розгляду неурядових законопроектів (як у Франції) також є поширеною практикою.

Пропозиції для Верховної Ради України

- Слід заохочувати Кабінет Міністрів доопрацювати свої внутрішні процедури, щоб будь-який законопроект, що подається Кабміном до Верховної Ради, був добре підготований та був частиною реалістичної програми діяльності, погодженої парламентом
- Всі проекти законів, що подаються до Верховної Ради, мають проходити експертизу перш ніж вони будуть зареєстровані з метою визначення їхньої відповідності всім конституційним, юридичним та парламентським вимогам
- Така експертиза має проводитись незалежно органом, якому довіряють всі депутати
- В ідеалі, ВРУ має прийти до ситуації, коли компетентний Апарат, що має всі повноваження та довіру, відповідає за проведення такої перевірки відповідності та прийняття рішення (можливо, яке може бути оскаржене спікером або профільним комітетом) про те, чи законопроект може бути зареєстрований
- Всі депутати мають визначене конституцією право законодавчої ініціативи, але вони не мають конституційного права очікувати проходження поданих ними законопроектів. Саме тому вони повинні обмежувати себе у поданні законопроектів
- Варто запровадити систему голосування за визначення законопроектів окремих депутатів для детального розгляду

- Варто відводити окремий час на пленарному засіданні для розгляду проектів окремих депутатів, що не має становити основну частину роботи законодавчого органу
- Слід вдосконалити механізми, за допомогою яких депутати можуть просувати свої ідеї незаконодавчими засобами
- Комітети мають дуже ретельно відбирати законопроекти для розгляду з-поміж переважної більшості неурядових законопроектів. Якщо комітет приймає рішення про відхилення проекту закону, таке рішення має бути остаточним
- Слід прийняти рекомендації Місії Європейського Парламенту з оцінки потреб Верховної Ради щодо порогів, необхідного для прийняття законів (простою більшістю у багатьох випадках)

Пол Сілк