

Роль Кабінету Міністрів України у законодавчому процесі

Анатолій Заєць

Існуюча в Україні практика в сфері законодавчого процесу свідчить про те, що права Кабінету Міністрів України є незначними за обсягом. Згідно зі статтею 93 Конституції України Кабінет Міністрів користується правом законодавчої ініціативи. Він може також, як і будь-який інший суб'єкт права законодавчої ініціативи, відкликати проект, якщо питання про його розгляд не включене до порядку денного сесії Верховної Ради України.

Згідно з практикою, яка склалася, висновки на законопроекти уряд надає на пропозицію комітетів. І лише якщо законопроекти передбачають нові прибутки і видатки державного і місцевого бюджетів, Кабінет Міністрів має право надавати такі висновки самостійно (стаття 6.3.7. Регламенту).

Чи є подібна практика характерною для змішаної (парламентсько-президентської) форми правління, яка функціонує на сьогодні в Україні відповідно до нової Конституції України, і чи пов'язаний обсяг прав уряду в сфері законодавчої діяльності з формою правління? Відповідь на це питання дасть можливість знайти додаткові можливості для забезпечення прав Кабінету Міністрів в законодавчому процесі.

При поглибленому аналізі взаємозв'язку форми правління з обсягом прав уряду в законодавчому процесі проглядаються певні закономірності. Вони полягають у наступному.

За умов парламентської республіки уряд формується парламентом. Члени уряду є одночасно й членами парламенту, а отже, склад уряду відображає реальну розстановку сил у парламенті. Це дозволяє уряду впливати на прийняття рішень, більше того - фактично домінувати при визначенні законодавчої політики держави (в суто парламентських республіках близько 50 відсотків законопроектів вносять до парламенту уряд). За умов президентської республіки компенсація нетривкого зв'язку уряду й парламенту й слабкого впливу уряду на парламент (уряд є незалежним від парламенту стосовно того, що парламент не може оголосити недовіру парламенту чи достроково припинити його повноваження) відбувається за рахунок міцних позицій щодо парламенту президента, який є не лише главою держави, а й главою виконавчої влади. За умов президентської республіки президент здатний послідовно відстоювати інтереси виконавчої влади через свій високий статус, в тому числі через здійснення активної виконавчої політики, використання права видання виконавчих актів, ініціювання законів, використання права вето на прийняті закони, застосування різноманітних важелів тиску на законодавчу владу з метою досягнення балансу влад.

Існує помилкове переконання, яке впливає з хибного тлумачення принципу поділу влад, що за умов змішаної форми правління великої потреби в присутності уряду в законотворчому процесі немає. Проте така потреба існує. Вона зумовлена необхідністю відображення інтересів виконавчої влади при обговоренні і прийнятті законів. Країни зі змішаною формою правління, як правило, прагнуть до такого зміцнення ролі вищого органу виконавчої влади, доказом чого є досвід Франції. Згідно з Конституцією Франції уряд користується досить широкими повноваженнями. Він може наполягати на голосуванні лише його поправок, за членами

уряду закріплене право на внесення поправок до законопроектів, у будь-який час уряд може відкликати законопроект. Існують серйозні процесуальні гарантії права участі Уряду в дискусіях щодо законопроектів на всіх стадіях його розгляду.

За умов парламентсько-президентської (змішаної) форми правління, яка діє в Україні, особливість правового статусу вищого органу виконавчої влади, яким, згідно зі статтею 113 Конституції України, є Кабінет Міністрів України, є подвійною (біцефальною). Він водночас відповідальний перед Президентом України та підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України.

Кабінет Міністрів України з точки зору його формування і організаційних зв'язків з парламентом за умов змішаної форми правління справляє значно менший вплив на законодавчий процес та прийняття законодавчих рішень порівняно з парламентською формою правління, але він не виправдано малий і порівняно з іншими країнами зі змішаною формою правління.

Посилення ролі Кабінету Міністрів України у законодавчому процесі є не просто доцільним, а й необхідним з точки зору Конституції України. Враховуючи, що в змішаній системі за урядом залишається базова функція для здійснення законодавчої діяльності, а саме - право законодавчої ініціативи (стаття 93 Конституції України), реалізація цієї функції має бути забезпечена широким комплексом правових заходів.

Враховуючи вищевикладене, вважали б за потрібне запропонувати відобразити в Законі про Регламент Верховної Ради України, який буде уточнюватися у зв'язку з обранням Верховної Ради нового скликання, такі положення:

1. *Передбачити положення про обов'язковий розгляд законопроектів Кабінету Міністрів України у першому читанні (ввести заборону комітетам "класти під сукно" ці законопроекти).* Практика свідчить, що чимала кількість урядових законопроектів чекає на свою чергу досить тривалий час через нерозгляд їх комітетами і невнесення на розгляд Верховної Ради України. У Законі про Регламент Верховної Ради України має бути закріплене положення про те, що комітет не може відкладати розгляд урядових законопроектів і підготовку висновків на них більш ніж на два тижні.

2. *Заборонити проводити доопрацювання урядових законопроектів до розгляду їх у першому читанні, оскільки цим порушується право законодавчої ініціативи Кабінету Міністрів України.* Практика доопрацювання до розгляду у першому читанні законопроектів, які подаються на розгляд Верховної Ради України, набула значного поширення. Проте така практика не узгоджується з правом законодавчої ініціативи, передбаченим статтею 93 Конституції України, за якою це право у Верховній Раді України, а не у її комітетах. За цією статтею і народний депутат, і Кабінет Міністрів, і інші суб'єкти права законодавчої ініціативи користуються рівним правом такої ініціативи.

А це не дає права депутатам змінювати законодавчу ініціативу, проводити доопрацювання урядових законопроектів до розгляду його парламентом. Інакше розуміння цього питання означало б, що Кабінет Міністрів має не право законодавчої ініціативи, а право на поправки та пропозиції, а зовсім не на цілісні законопроекти.

Такого права на зміну урядових законопроектів, тим паче, немає й у комітетів, оскільки за Конституцією вони взагалі не мають права законодавчої ініціативи. Це не впливає також і з їх конституційних повноважень (стаття 89). І тому уточнення, зміна чи кардинальна переробка комітетом

внесених урядом законопроектів прямо суперечить Конституції України.

3. *Передбачити у Законі про Регламент право Кабінету Міністрів України вимагати прискореного розгляду урядових законопроектів.* Стосовно багатьох урядових законопроектів, які потрібно було б прийняти якнайшвидше, має місце зволікання з розглядом. Ця практика можлива тому, що Кабінет Міністрів не має гарантованого Регламентом права на прискорений розгляд внесених ним законопроектів і застосування такого розгляду залежить від Верховної Ради України.

Конституція України передбачила особливий порядок розгляду Верховною Радою законопроектів, які визначені як невідкладні Президентом України. Такі проекти розглядаються позачергово. Це означає, що вони включаються до порядку денного Верховної Ради України і розглядаються нею з відповідним скороченням термінів поширення серед депутатів та розгляду у першому та наступних читаннях. Але те, що особливості реалізації права законодавчої ініціативи визначені у Конституції України лише щодо Президента, виключає можливості впровадження більш прискореної, порівняно зі звичайною, процедури розгляду урядових законопроектів.

Прискорений розгляд урядових законопроектів повинен полягати у визнанні їх невідкладними зі скороченням строків їх поширення, обговорення в комітетах і розгляду Верховною Радою України.

4. *Гарантувати процесуально право представника уряду на участь у дискусії по будь-яких законопроектах, які торкаються виконавчої влади чи діяльності уряду, а також можливість участі в засіданнях Верховної Ради України призначеного урядом експерта (урядового експерта) з того чи іншого законопроекту.* Тим самим уряд матиме можливість процесуально захищати законопроекти, вчасно надавати необхідні пояснення, мати реальні права у законодавчому процесі. Особливо важливо те, що уряд матиме можливість залучати до розгляду законопроектів спеціалістів-експертів, включаючи й відомства, а це піднесе процедуру розгляду урядових законопроектів на більш високий рівень.

5. *Надати окремим членам уряду право подавати свої поправки до будь-якого законопроекту, що виноситься на друге читання.* Це дало б можливість більш детально обговорити у процесі другого читання законопроекту позицію виконавчої влади, яка буде виконувати прийняті закони і яка, здійснюючи управління в тих чи інших сферах виконавчої влади, глибоко обізнана з проблемами правового регулювання суспільних відносин.

Поправки членів уряду слід розглядати не як законодавчі пропозиції, а як урядову ініціативу, яка не має статусу законодавчої пропозиції. Тому надання такого права на поправки не означатиме, що члени уряду мають право законодавчої ініціативи, не суперечитиме праву законодавчої ініціативи

6. *Надати Кабінету Міністрів право вимагати голосування під час другого читання урядових законопроектів окремо лише урядових поправок (процедура так званого блокування голосування), впровадити процедуру голосування урядових проектів з обмеженим обговоренням на другому і наступних читаннях на вимогу Кабінету Міністрів. Передбачити також можливість повторного обговорення законопроекту на вимогу Кабінету Міністрів під час будь-якого з читань проекту.*

Процедура блокування голосування означає, що у разі неприйнятності для Кабінету Міністрів розвитку обгово-

рення і голосування поправок до законопроекту, які спотворюють його суть чи бачення його змісту з позиції Кабінету Міністрів під час другого читання законопроекту, окремо на голосування на вимогу Кабінету Міністрів виносилися б лише його поправки.

Обмеження обговорення на вимогу Кабінету Міністрів може полягати у наданні Кабінету Міністрів права ініціювати обмеження обговорення урядових проектів під час розгляду їх у другому і наступних читаннях.

Ці заходи дадуть можливість Кабінету Міністрів як органу, який втілює в своїй особі виконавчу владу і який її репрезентує у парламенті при прийнятті закону, використати "останній шанс" для його прийняття, захистити позицію виконавчої влади, а тим самим зробити виконання майбутнього закону більш реалістичним.

7. *Визнати право Кабінету Міністрів вимагати відкликання урядового законопроекту у будь-який час до прийняття законопроекту у першому читанні.*

За існуючою у Верховній Раді України практикою і вимогами Регламенту Верховної Ради України відкликання законопроекту суб'єктами права законодавчої ініціативи можливе лише до включення його до порядку денного сесії Верховної Ради України. Після включення до порядку денного сесії Верховної Ради законопроект може бути відкликаний лише за згодою Верховної Ради України. На наш погляд, у цьому випадку щодо урядових законопроектів, цей порядок має бути змінений. За умов швидкої трансформації управлінських відносин з метою приведення їх у відповідність до потреб часу досить часто виникає необхідність в уточненні внесених законопроектів. Було б доцільним, щоб можливості відкликання законопроекту обмежувалися не часом включення його до порядку денного, а часом до розгляду його у першому читанні.

8. *Закріпити право Кабінету Міністрів на здійснення експертизи усіх законопроектів, які подаються народними депутатами України.* Це положення є надзвичайно важливим з огляду на роль і місце Кабінету Міністрів в системі виконавчої влади, враховуючи, що переважна частина законодавчих актів вимагає фінансово-економічного обґрунтування та експертного висновку щодо економічної доцільності введення тієї чи іншої норми. Тому потрібно встановити правило, що кожний законопроект, поданий народними депутатами України до того чи іншого комітету, після схвалення його профільним комітетом подається на експертизу до Кабінету Міністрів України, який зобов'язаний розглянути його впродовж місяця і повернути з експертним висновком. У разі неподання такого висновку законопроект має розглядатися за загальною процедурою.

На наш погляд, зазначені пропозиції, крім посилення ролі Кабінету Міністрів у законодавчому процесі, сприятимуть оптимізації законодавчого процесу, формуванню більш досконалої системи законодавства.

* * *