

РОЛЬ УРЯДУ ЯК СУБ'ЄКТА ЗАКОНОДАВЧОЇ ІНІЦІАТИВИ В ПРОЦЕСІ ПРИЙНЯТТЯ ЗАКОНІВ: ДОСВІД ЄВРОПЕЙСЬКИХ КРАЇН

Анотація. Стаття присвячена визначенню ролі уряду як суб'єкта законодавчої ініціативи в процесі прийняття законів парламентом в європейських країнах. Автор ідентифікує основні фактори, які впливають на ефективність реалізації урядом права законодавчої ініціативи.

Ключові слова: законодавча ініціатива, законодавчий процес, законопроектна діяльність уряду

Аннотация. Статья посвящена анализу роли правительства как субъекта законодательной инициативы в процессе принятия законов парламентом в европейских странах. Автор идентифицирует основные факторы, которые влияют на эффективность реализации правительством права законодательной инициативы.

Ключевые слова: законодательная инициатива, законодательный процесс, законопроектная деятельность правительства

Summary. The article is devoted to the analysis of role the government as a subject of legislative initiative in the European countries. The author identifies basic factors that influence on efficiency of realization the government the right for legislative initiative.

Key words: legislative initiative, legislative process, legislative activity of government

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Актуальність теми обумовлена тим, що в сучасній Україні відбувається стабілізація системи взаємовідносин виконавчих і законодавчих органів державної влади, водночас в процесі взаємодії з парламентом уряд ще не використовує усі свої можливості для забезпечення ефективної законотворчості. Слід визнати той факт, що існуючий стан реалізації Кабінетом Міністрів України права законодавчої ініціативи не сприяє виконанню ним своїх функцій та вирішенню тих завдань, що стоять перед державою. Значною мірою це обумовлено слабкістю теоретико-правових розробок в цій сфері, підміною наукових підходів політичним прагматизмом, відсутністю системності в здійсненні законотворчої діяльності уряду, недосконалістю нормативної правової бази, що регламентує діяльність уряду як суб'єкта законодавчої ініціативи. Необхідність активізації законопроектної роботи уряду, посилення його ролі в цій сфері конституційно-правових стосунків пред'являє якісно нові вимоги до урядової системи організації законопроектної діяльності. Тому існує нагальна необхідність розробки юридично обґрунтованої концепції здійснення урядом законопроектної роботи, що сприяла б підвищенню ефективності

нормативно-правового регулювання економічних і соціальних стосунків та сталому розвитку держави. Такі концепції знайшли успішне практичне втілення у розвинених європейських країнах, тому врахування їх досвіду є важливим та необхідним.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор. Проблема ролі уряду в законодавчому процесі, зокрема як суб'єкта законодавчої ініціативи не є комплексно дослідженою, особливо українськими науковцями та практиками. Серед окремих праць слід виокремити роботи дослідників законодавчої ініціативи уряду в Росії - А. Т. Цопоевої [22], А. С. Тарасова [20], В. А. Лихобабіна [13], а також у деяких федеративних державах Європи - Д.Н. Кордіка [10]. Водночас окремі аспекти проблеми розглядалися в процесі аналізу більш широких тем, зокрема правового регулювання законодавчого процесу в працях Д.Ковриженка [8], Ю. В.Тороп [21], Л.Д.Антошук [3], О. В.Богачової [6], Л.М. Легін [12], Е. Борхето та М. Гюліані [25], У. Себерера [33] та Г. Дорінга [27], взаємодії уряду і парламенту в законодавчому процесі у дослідженнях Р. М. Весніна [7], Г. Христіана [26], Л. Мартіна [32], В. Хеллера [29], реалізації права законодавчої ініціативи у роботах А. В. Безрукова [5] О. М. Мудрої [15] Е. Т. Рамазанової [16]. Розгляду бюджетного процесу під час

реалізації законодавчої ініціативи уряду приділили увагу зарубіжні дослідники М. Стахурська [35], М. Холенберг [28], С. С. Матевосян [14], а плануванню законодавчої діяльності уряду М. Берек [23], Р. Зубек [39], Т. Заласинський [38].

Виділення невіршених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття. Проте у зазначених працях висвітлені окремі аспекти окресленої автором проблеми, а також недостатньо уваги приділено саме практиці зарубіжних країн. Саме тому автор вирішив присвятити статтю комплексному аналізу ролі уряду як суб'єкта законодавчої ініціативи в процесі прийняття законів в країнах Європейського Союзу.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). В процесі дослідження автор окреслив наступні завдання:

визначити роль уряду як суб'єкта законодавчої ініціативи в процесі прийняття парламентом законодавчих актів в країнах ЄС;

визначити основні фактори, які впливають на ефективність реалізації урядом права законодавчої ініціативи.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Досвід реалізації законодавчої ініціативи в країнах світу свідчить, що майже у всіх демократичних державах в коло суб'єктів законодавчої ініціативи включений уряд. Надання права законодавчої ініціативи уряду як вищому органу виконавчої влади має велике значення, тому що він в силу власного статусу та ролі в життєдіяльності держави наділений, як правило, найбільшим об'ємом та повнотою інформації про процеси, що відбуваються як всередині країни, так і зовні, внаслідок чого може найбільш ефективно визначати саме ті сфери суспільних відносин, які найбільше потребують законодавчого регулювання чи зміни діючих правових норм, а також має необхідні засоби для підготовки законопроектів. Особливо помітна роль уряду як суб'єкта законодавчої ініціативи в державах де формування уряду здійснюється парламентською більшістю. Це пояснюється тим, що партія, яка виграла у виборах до парламенту, отримує можливість для створення уряду, який у свою чергу займається перетворенням у життя програмних цілей партії, в тому числі шляхом реалізації права законодавчої ініціативи. Водночас основна роль уряду в ініціюванні законотворчого процесу не повинна сприйматися як ознака того, що інші суб'єкти права законодавчої ініціативи, парламент зокрема, не мають належного впливу на законодавчий процес. Прерогатива прийняття законів залишається за парламентом, а отже не порушується баланс гілок влади, який забезпечує ефективне функціонування системи державного управління.

З метою уточнення термінології слід зазначити, що законодавча ініціатива являє собою стадію законодавчого процесу, яка передбачає реалізацію

гарантованого законом права відповідних органів та осіб вносити в законодавчий орган влади проектів законів та зобов'язання цих органів обговорити їх і прийняти відповідні рішення. Законодавча ініціатива уряду має власні особливості відповідно до яких є засобом реалізації урядової економічної і соціальної програми, здійснюється відповідно до програм, що ним приймаються, та планів законопроектної роботи [20, с. 8-9]. Слід підкреслити, що суб'єкти законодавчої ініціативи реалізують власне право шляхом внесення проектів нових законів, а також проектів законів про внесення змін до діючих законів. При цьому законодавча ініціатива автоматично породжує обов'язок парламенту розпочати розгляд внесеного законопроекту у відповідності до законодавчо визначеної процедури.

Аналіз відповідних конституційних положень свідчить про те, що право законодавчої ініціативи в усіх країнах ЄС закріплено за урядом та членами парламенту. Так, у більшості країн європейських країн право вносити проекти законів на розгляд парламенту має уряд як колегіальний орган (Австрія, Болгарія, Греція, Іспанія, Італія, Німеччина, Португалія, Румунія, Словаччина, Словенія, Чехія). В деяких країнах ЄС право внесення законопроектів на розгляд парламенту закріплено за окремими членами уряду – Прем'єр-міністром (Франція), членами уряду (Болгарія).

Хоча прийняття законів загалом є прерогативою органу законодавчої влади, у конституціях багатьох європейських країн закріплено ряд положень, які звужують обсяг права законодавчої ініціативи членів парламентів (палат парламентів) та посилюють роль уряду в ініціюванні прийняття законів. На це є декілька причин, на яких автор вважає необхідним зупинитися. По-перше, прерогатива урядової законодавчої ініціативи забезпечує належну реалізацію програми діяльності уряду, схваленої законодавчим органом. Саме на основі програми діяльності розробляються плани законопроектної діяльності, які, як правило, затверджуються урядом на початку кожної легістатури парламенту.

По-друге, на користь уряду як суб'єкту законодавчої ініціативи свідчить той факт, що члени парламенту подають велику кількість законопроектів, що збільшує законопроектне навантаження на законодавчий орган. Дуже поширеною є ситуація коли до парламенту вноситься така кількість законопроектів, яка не відповідає його «пропускній здатності» і як наслідок депутати нездатні розглянути всі внесені законопроекти. Прикладом необмеженої законопроектної активності депутатів може бути парламент Італії. За 2001-2006 роки до парламенту було подано 9 463 законопроектів (8 637 були подані членами парламенту, 736 – урядом, решта – іншими суб'єктами права законодавчої ініціативи). З них схвалено 1 143 проекти, а підписано як закони – 687 законопроектів (з яких 147 було внесено депутатами, 540 - урядом). На думку дослідників,

значна кількість законопроектів, які щорічно вносяться на розгляд парламенту Італії його членами, обумовлена низкою чинників: відсутністю будь-яких обмежень щодо реалізації членами парламенту права законодавчої ініціативи (законопроекти можуть вноситись окремими депутатами), відсутністю в законодавстві положень, які б передбачали зняття з розгляду законопроектів, які не були розглянуті парламентом протягом сесії, однаковою роллю палат у законодавчому процесі та відсутністю процедури (і органів) для узгодження законопроектів між палатами у разі виникнення суперечностей щодо змісту законодавчих ініціатив [25, с. 2-3]. Отже, зважаючи на цей приклад очевидно є необхідність відсіювання законопроектів окремих суб'єктів законодавчого процесу.

Наступною причиною, що свідчить на користь посилення ролі уряду як суб'єкта законодавчої ініціативи, є низька якість депутатських законопроектів, які до того ж часто носять популістський характер. В цьому контексті слід погодитися з думкою російської дослідниці А.Т.Цопоевої, яка вважає що уряд краще інформований про те, яке законодавче забезпечення необхідно для проведення його політики і поточні потреби змін у законодавстві. Це пов'язано з тим, що при розробці закону необхідним є його фінансово-економічне обґрунтування, що під силу лише цілому штату спеціалістів. Депутати таких ресурсів не мають, а тому відповідне обґрунтування для них є проблематичним [22, с. 79]. Яскравим підтвердженням цього є досвід європейських країн, де законопроекти уряду, як правило, складають основу законопроектної роботи парламентів. У 33 з 69 країн сталої демократії, де правом законодавчої ініціативи наділені депутати і уряд, уряд вносить від 90 до 100% законопроектів, які потім стають законами, ще в 22 - більше 50 % [4, с. 151]. В Іспанії з внесених урядом законопроектів приймається 80,4 % порівняно з 11,6 % внесеними парламентарями. Загальна частка прийнятих законопроектів уряду по відношенню до інших становить 56,6 % [34, с. 118]. В Португалії 63,3 % внесених урядом законопроектів стають законами [31, с. 17]. З внесених членами італійського парламенту за 1996-2006 роки законопроектів було прийнято лише 2%, у порівнянні з урядовими 56 % (підраховано автором за [25, с. 4-5]).

І останньою причиною посилення ролі уряду у законопроектній діяльності слід вважати колегіальний характер роботи цього органу, що надає проектам законів додаткової ваги. Колегіальність при обговоренні і ухваленні рішення по законопроектах забезпечується тим, що, по-перше, законопроекти розглядаються з обов'язковою участю відповідних міністрів, керівників інших органів виконавчої влади, до сфери ведення яких відноситься відповідне питання, а при неможливості їх участі - за участю осіб, що заміщають їх. Крім того, по кожному з питань, що розглядаються на засіданні, запрошуються також керівники інших органів і

організацій, що мають безпосереднє відношення до питання. По-друге, колегіальність забезпечується відповідним порядком ухвалення рішення, оскільки на засіданнях уряду рішення приймаються, як правило, за загальною згодою, як правило більшістю голосів присутніх.

Прийняття на засіданнях уряду рішень про внесення законопроектів до парламенту – найважливіший, але не єдиний прояв колегіальності в роботі цього суб'єкта права законодавчої ініціативи. Іншим проявом колегіальності в законопроектній роботі уряду є спільна діяльність ряду органів і установ по підготовці проектів законів. Ще до внесення законопроектів на розгляд уряду вони підлягають обов'язковому узгодженню із зацікавленими органами державної влади, а при необхідності – з іншими організаціями. За наявності розбіжностей за проектом керівник органу державної влади, що вносить проект, повинен забезпечити обговорення його із зацікавленими органами і організаціями в цілях пошуку взаємоприйнятної рішення. З цією метою урядом можуть створюватися координаційні та дорадчі органи. Такі органи формуються на представницькій основі. До їх складу залежно від питань, для вирішення яких вони утворюються, включаються представники відповідних органів виконавчої влади і при необхідності представники органів законодавчої влади, наукових організацій, громадських об'єднань тощо.

Очевидно, що колегіальність як принцип організації роботи уряду не лише є одним з найважливіших атрибутів демократії, але і дозволяє об'єднувати знання, досвід і інтереси різних організацій, соціальних груп для ефективного вирішення завдань, що стоять перед ним у сфері законопроектної діяльності. Колегіальність ухвалення рішення стає своєрідною системою стримувань і противаг усередині самого уряду і створює додаткову гарантію від прийняття непродуманого та незваженого рішення. Таким чином, колегіальний характер ухвалення рішення, властивий тільки цьому суб'єктові права законодавчої ініціативи, служить надійною гарантією якості при підготовці проектів законів і необхідних супровідних матеріалів, що вносяться до парламенту.

Обґрунтувавши важливу роль уряду як суб'єкта законодавчої ініціативи, розглянемо детальніше механізми, які застосовуються в європейських країнах з метою запобігання надмірній законотворчій активності депутатів. В основному звуженню обсягу права законодавчої ініціативи сприяє безпосередня заборона внесення на розгляд парламенту або палати законопроектів окремими депутатами. Серед країн, регламенти парламентів яких забороняють це - Іспанія (у нижній палаті право законодавчої ініціативи належить фракції або 15 депутатам), Латвія (проекти законів можуть вноситись на розгляд парламенту не менш ніж 5 членами парламенту), Німеччина (законопроекти можуть бути внесені на розгляд Бундестагу фракціями або 5% його

членів), Польща (законопроекти можуть бути внесені на розгляд нижньої палати польського парламенту не менш ніж 15 депутатами), Естонія, Словаччина, Угорщина (внесення законопроектів закріплено за комітетами парламенту). В Ірландії окремі депутати можуть вносити законопроекти на розгляд нижньої палати парламенту лише за умови отримання згоди палати, в той час як можливість внесення законопроектів депутатськими фракціями законодавчо не обмежується [8, с. 6-7].

Іншим важливим механізмом є закріплення права на внесення окремих категорій законопроектів лише за урядом. Зокрема, за загальною практикою, уряд наділений виключним правом внесення на розгляд парламенту проекту закону про державний бюджет та змін до нього (Болгарія, Естонія, Іспанія, Німеччина, Португалія, Франція, Чехія та ряд інших країн). В деяких країнах законодавець пішов ще далі, заборонивши внесення членами парламенту будь-яких інших законопроектів, реалізація яких у разі їх прийняття може призвести до збільшення видатків або зменшення надходжень до бюджету або публічних фондів (фондів соціального страхування тощо). Серед країн, в яких така заборона прямо передбачена конституціями – Греція, Ірландія, Португалія та Франція. Так у Португалії інші суб'єкти законодавчої ініціативи (за винятком уряду) - члени парламенту, фракції, законодавчі збори автономних регіонів та виборці не мають права вносити на розгляд парламенту проекти законів, які передбачають зменшення доходів або збільшення видатків державного бюджету у поточному фінансовому році. У Франції законопроекти та поправки до законів, внесені членами парламенту, не можуть розглядатись, якщо їх прийняття може призвести до зменшення доходної або збільшення видаткової частини бюджету (стаття 40 Конституції) [9, с. 97]. Такий підхід запобігає прийняттю проектів, що мають популістський характер, а також дозволяє уряду забезпечити належне фінансування пріоритетних державних програм. Законодавством багатьох інших країн ЄС подібних заборон не передбачено, однак законопроекти, які у разі їх прийняття можуть впливати на хід виконання державного бюджету, в обов'язковому порядку надсилаються або на експертизу уряду або, принаймні, до парламентського комітету з питань бюджету.

Серед інших категорій законопроектів право на внесення яких має лише уряд є проекти міжнародних договорів, що підлягають ратифікації парламентом (практично всі держави-члени ЄС). Таке обмеження випливає з ключової ролі уряду у міжнародних переговорах та самої природи міжнародних договорів. Виходячи зі специфіки окремих країн можуть діяти й інші обмеження права законодавчої ініціативи. Зокрема у Нідерландах незважаючи на те, що право законодавчої ініціативи належить монарху, уряду та членам нижньої палати парламенту, окремі категорії законопроектів можуть вноситись на розгляд парламенту виключно монархом або урядом (від

імені монарха), наприклад - проект закону, яким передбачається виключення певних осіб з переліку спадкоємців престолу, проект закону про державний бюджет на відповідний рік тощо (статті 29, 105 Конституції).

Часто у конституціях додатково закріплюється провідна позиція уряду у законопроектній роботі через надання йому можливості розробки проектів законів за дорученням парламенту. В такому випадку, члени парламенту можуть вносити законодавчі пропозиції, що являють собою ідею або концепцію закону, ініціюючи тим самим розробку урядом відповідного законопроекту. Така ситуація передбачена ст. 41 Федерального конституційного закону Австрійської Республіки. В Естонії більшістю голосів від свого складу парламент може доручити уряду розробку того чи іншого законопроекту (ст. 103 Конституції Естонської Республіки). У Нідерландах, за загальним правилом, члени парламенту не вносять на розгляд парламенту законопроекти, а направляють уряду пропозиції щодо їх підготовки. Якщо відповідне клопотання урядом не задоволено, один або декілька членів парламенту можуть підготувати законопроект самостійно. Допомогу у підготовці «депутатських» проектів надає Офіс з питань законодавства Палати Представників (нижньої палати парламенту Нідерландів) або представники відповідного урядового департаменту [30].

Слід зазначити, що в науковій дискусії стосовно ефективності такого інструменту законодавчого процесу як законодавча пропозиція існують різні точки зору. Є думка про те, що процедура внесення законодавчої пропозиції в законодавчий орган, що супроводжується його подальшою «трансформацією» у законопроект, складна і громіздка, в силу чого практична реалізація законодавчої пропозиції у законотворчій діяльності істотно ускладнюється [1, с. 16]. Дійсно, слід погодитися із тим, що оформлення законодавчої пропозиції у власне законопроект вимагає значних зусиль. У той же час сама генерація законопроектних ідей має чимале значення для процесу законотворчості. Йдеться передусім про ті випадки, коли суб'єкт законодавчої ініціативи не має можливості самостійно підготувати відповідний проект закону, а потреба суспільства в нормативному регулюванні цього питання є очевидною. В цьому випадку важливо не втратити таку ідею, зробити можливою її реалізацію у формі винесеного на розгляд парламенту проекту закону. Цьому і повинна служити офіційно визнана форма законодавчої пропозиції, яка передбачає підготовку на основі висуненої ідеї розгорнутого, опрацьованого відповідним чином законопроекту, спеціально уповноваженим на це органом.

Цікаво відмітити, що законодавча практика багатьох зарубіжних країн передбачає закріплення можливості реалізації права законодавчої ініціативи у формі законодавчої пропозиції лише за визначеним колом суб'єктів. Найчастіше законо-

давчі пропозиції зв'язуються з ініціативою депутатів (Франція, Австрія, Швеція). Така тенденція викликана низкою причин, головна з яких полягає в ускладненні процесу законотворчості, що вимагає все більшого обсягу знань, високого професіоналізму, володіння необхідними навичками здійснення тих або інших процесуальних дій і часом невідповідності до цього депутатів. Існують також труднощі технічного характеру. До них в першу чергу слід віднести обмежений у порівнянні з іншими суб'єктами права законодавчої ініціативи доступ депутатів до інформації і недостатню оснащеність їх ресурсами, необхідними для виконання законотворчої роботи. Надання депутатам повноваження на здійснення права законодавчої ініціативи у формі законодавчої пропозиції дозволяє їм вносити в законодавчий орган від свого імені ініціативи з будь-якого питання, а отже на видання тих законів, прийняття яких вони вважають необхідним. Їх роль в здійсненні законодавчої ініціативи значно підвищується, а разом з цим посилюється вплив і авторитет представницького органу, зберігається самостійність законодавчої влади [1, с. 17]. Існуюча відмінність між готовим проектом законодавчого акту і законодавчою пропозицією як правило передбачає різний порядок їх внесення в законодавчий орган. Внесення законодавчої пропозиції на відміну від законопроекту є більш спрощеним, що перешкоджає затягуванню законодавчого процесу.

Аналізуючи пріоритет уряду як суб'єкта законодавчої ініціативи в країнах ЄС, слід звернути увагу на те, що склалося дві точки зору науковців з даного питання. Більшість дослідників підкреслюють необхідність посилення ролі уряду в законотворчому процесі та виступають за обмеження права законодавчої ініціативи депутатів. На їх думку, парламент повинен розглядати законопроекти, а готувати їх повинен уряд. У науковій літературі поширена точка зору про те, що в законодавчому процесі повинен домінувати уряд, оскільки цей орган влади «тримає руку на пульсі» держави, має у своєму розпорядженні величезний апарат і здатний підготувати якісні законопроекти. Чіткий розподіл влади знижує ефективність і професіоналізм управління. В умовах кризового розвитку суспільства уряд повинен мати як свободу виконавчих дій, так і можливість їх правового забезпечення [2, 11].

Протилежну думку представляють прибічники класичних принципів теорії розподілу влади, згідно з якою законодавча влада є верховною, а уряд лише виконує рішення, що приймаються парламентом. Парламент, як правило, найадекватніше відбиває соціальні інтереси і тому саме цей орган державної влади повинен відігравати ключову роль в процесі формування державної політики. Безпартійна виконавча влада невіддільна суспільству. В умовах, коли парламент не домінує в законодавчому процесі, не бере участі у формуванні уряду, не може контролювати

його роботу, виконавча влада відривається від суспільства, лобіює інтереси бізнесу, вражається корупцією [18].

Розглянувши основні аспекти ролі уряду в ініціюванні законопроектів у законодавчому органі, звернімося до аналізу не менш важливого питання власне процесу підготовки та внесення урядом власних законопроектів. В цілому цей процес можна розділити на декілька етапів:

1. Прийняття рішення про необхідність правового регулювання тих чи інших сфер суспільних відносин на основі моніторингу законодавства та правозастосовної практики, програм суспільно-економічного розвитку тощо. Планування законопроектної діяльності уряду.

2. Розробка концепції законопроекту, яка включає визначення предмета та засобів правового регулювання, прогнозування соціально-економічних наслідків нового регулювання відносин, узгодження концептуальних положень законопроекту із зацікавленими у ньому органами виконавчої влади тощо.

3. Розробка та узгодження законопроекту робочою групою до якої входять представники уряду та інших органів виконавчої влади, вчені, депутати.

4. Надання узгодженого законопроекту уряду, його розгляд та прийняття рішення щодо нього на урядовому засіданні.

5. Направлення законопроекту та супроводжуючих документів до парламенту.

Автор не ставить за мету докладний розгляд вищеперерахованих стадій, а хотів би лише акцентувати на деяких особливостях підготовки та подання урядом законопроектів. Розпочнемо з планування законопроектної діяльності, яка включає розробку програми законотворчої діяльності уряду. Її зміст ґрунтується на основі програми діяльності уряду, затвердженій парламентом у відповідному порядку. Як слушно зазначає польський дослідник Т. Заласинський, планування законодавчої діяльності відіграє важливу координаційно-консультаційну функцію. Завдяки зібранню всіх запланованих урядом заходів в єдиному документі зменшується ризик дублювання законодавчих проектів, що мають спільний предмет регулювання у різних відомствах, існує можливість координування і відповідного управління роботою зі створення законопроектів [38, с. 19].

Як засвідчує практика одним із шляхів підвищення якості законодавства є вдосконалення практики планування законотворчих робіт. Таке планування дає можливість комплексно підходити до законодавчого регулювання з виділенням його пріоритетних напрямів. Воно дозволяє раціональніше розподіляти зусилля із розробки проектів, чіткіше організувати роботу органів, що займаються підготовкою законопроектів, ефективно проводити наукові дослідження, зосередивши увагу на головних напрямах законотворчої роботи, підвищити рівень її інформаційного забезпечення.

При плануванні законопроектної діяльності уряду слід чітко розрізняти перспективні і поточні завдання. Для реалізації цих пропозицій доцільно мати поточну програму на півроку-рік і перспективну програму законопроектних робіт. Перспективна програма має бути розрахована як мінімум на два-три роки і сформована за блоковою ознакою. У середині великих блоків слід виділяти законопроекти, що підлягають першочерговій розробці, внесенню, розгляду і прийняттю, і законопроекти, які прийматимуться услід за ними. У середині тематичних блоків необхідно забезпечити системний зв'язок планованих законів і послідовність їх внесення і розгляду.

Процес прогнозування та планування законопроектної діяльності уряду є важливою стадією законопроектної діяльності, що вимагає особливих підходів, організації та управління. Польський дослідник Т. Заласинський вважає обов'язковими дві основні фази процесу планування законодавчих праць уряду: фаза аналізу проблем, що потребують врегулювання та фаза планування реалізації проектів законів. В ідеалі практична реалізація цього процесу виглядає наступним чином. Під час першої фази відбувається проведення досліджень спираючись на методологію «оцінювання результатів регулювання» (*Ocena skutków regulacji - OSR*), яка полягає на аналізі економічних та соціальних наслідків пропонованих до прийняття або вже діючих правових актів [36], а також громадські консультації з приводу існуючої проблеми і пошуку найбільш оптимального її вирішення. Даний період не повинен обмежуватися у часі, а закінчення його співпадає з прийняттям рішення про необхідність підготовки відповідного законопроекту, або навпаки відмови від такої потреби. У випадку прийняття позитивного рішення відбувається перехід до другої фази - розробки графіку законодавчих робіт, що включає перелік конкретних документів, які уряд має намір винести на розгляд парламенту [38, с. 26].

Важливо, щоб при розробці програм законодавчої діяльності бралися до уваги подібні документи інших органів державної влади, зокрема парламенту та президента, якщо вони передбачені. Водночас аналіз засвідчує, що в більшості парламентських республік Європейського Союзу, основним документом яким керуються при розробці законів є саме програма законодавчої діяльності уряду.

В цьому контексті звернімося до особливостей законопроектного планування уряду в окремих європейських країнах. В Данії під час підготовки щорічної урядової програми законотворчої діяльності, яка представляється у Фолькетингу Прем'єр-міністром і являє собою план підготовки та подання на розгляд парламенту урядових законопроектів, кожне міністерство формулює назву законопроекту, визначає його стислий зміст (3-6 рядків), опис проекту (аналіз політичної та економічної ситуації у відповідній сфері, цілі проекту), опис економічних та управлінських наслідків ухвалення проекту для держави, регіонів

та органів місцевого самоврядування, аналіз відповідності проекту нормам права ЄС, аналіз місця закону (у разі його схвалення) у правовій системі держави, огляд альтернативних рішень, оцінку регуляторного впливу проекту, орієнтовну дату прийняття парламентом. Обов'язковим є також зазначення органів виконавчої влади відповідальних за розробку законопроектів. Щоквартально Служба Прем'єр-міністра надсилає парламенту звіти про результати виконання програми, зазначаючи, у разі необхідності, нові дати внесення законопроектів, які не було внесено до парламенту у передбачений Програмою строк. [24, с. 76,78,80]. Взагалі метою такої програми є ознайомлення парламенту із законодавчими намірами уряду на наступний рік, водночас програма є важливим інструментом урядової діяльності, що є документом доступним для ознайомлення широкої громадськості. Аналогічні підходи поширені також в інших країнах ЄС.

Цікавим для України в контексті законодавчого планування уряду є досвід країн Центрально-Східної Європи, які лише нещодавно почали впроваджувати європейські стандарти в цій сфері. Так у Польщі у 2005 році було прийнято "Закон про лобювання в процесі становлення права", відповідно до якого обов'язком Ради Міністрів є опрацювання та оприлюднення кожні шість місяців Програми законодавчих робіт [37]. Після прийняття такої програми, вона має бути представлена Сейму та надрукована у Бюлетені публічної інформації Республіки Польща. Звертаючись до стану реалізації програм законодавчої діяльності уряду, то слід вказати що він не є задовільним. За 2008-2010 роки із перелічених у програмах законопроектів було прийнято лише 34 %. Хоча з іншого боку важливо, що цей показник має позитивну динаміку, порівняно з показниками 2006-2007 років, коли він становив в середньому 27 %. Для порівняння в Угорщині виконання законопроектних планів уряду становить 65%, у Словаччині – 46% [39, с. 39]. Також дослідники пояснюють низький рівень реалізації плану іншими факторами, серед яких, зокрема внесення до плану законопроектів, з яких не проведено відповідного аналізу існуючої ситуації, надання великої кількості позапланових законопроектів на розгляд парламенту, а також внесення до плану такої кількості законопроектів, розглянути які парламент фізично не спроможний [38, с. 23-24].

Вищезазначене дає підстави стверджувати, що відсутність загального плану законопроектних робіт і невизначеність пріоритетних напрямів їх проведення призводять до того, що ухвалюються розрізнені закони, які, не підкріплюються правовими актами уряду, виявляються недієвими або вимагають зміни відразу після їх прийняття. Ініціювання законопроектів відомствами, підготовка проектів депутатами без належного узгодження з органами виконавчої влади також призводять до труднощів в процесі застосування законів.

Визначити пріоритети в законодавчому процесі - це завдання усіх учасників законодавчого процесу, але безперечно, що центральне місце в програмі законодавчої діяльності має бути відведене блоку законів, що розробляються урядом країни.

Також автор вважає необхідним наголосити на важливості наступництва законодавчої програми уряду після змін у владі, тому що поширеною є тенденція відкидання роботи попереднього уряду після приходу до влади нового, особливо якщо відбувається зміна правлячих політичних сил у державі. Має відбуватися моніторинг виконання попередніх програм, розробка нових програм з урахуванням особливостей виконання попередніх, збереження або удосконалення за необхідності

основних концептуальних засад законопроектної роботи уряду.

Перейдемо до іншого важливого етапу – безпосередньої розробки урядом законопроектів. Розробка урядових законопроектів, як ми вже зазначали, відбувається на основі програми законодавчої діяльності уряду, однак прийняття рішення про розробку законопроекту може бути також позаплановим, обумовленим необхідністю термінових змін у законодавчому регулюванні певної сфери суспільних відносин. Під час підготовки законопроекту відповідальні органи докладно аналізують можливі наслідки його прийняття. Можливі елементи такого аналізу акумульовані у таблиці.

Таблиця 1

Оцінка можливих наслідків прийняття законопроекту

	Позитивні наслідки, зменшення коштів	Негативні наслідки, фінансові витрати
Економічні наслідки для центральної влади та регіонів		
Адміністративні наслідки для центральної влади та регіонів		
Економічні наслідки для бізнесу		
Адміністративні наслідки для бізнесу		
Екологічні наслідки		
Адміністративні наслідки для населення		
Узгодження із правом ЄС		

Джерело: Better Regulation in Europe: Denmark 2010. – Paris: OECD PUBLISHING, 2010. – P. 85.

Розробку законопроекту організує орган визначений відповідальним за це, він, як правило координує роботу інших співвиконавців, в разі необхідності залучає до роботи представників зацікавлених організацій та органів виконавчої влади, створює відповідні робочі групи та звітує перед урядом за виконання покладених на нього завдань. Підготовлені законопроекти обов'язково мають пройти правову експертизу відповідними органами, міністерством юстиції або іншими інституціями, які надають висновок стосовно юридичного оформлення та відповідності законопроекту існуючому у країні законодавству. Всі вимоги для юридичного оформлення законопроектів уніфіковані у відповідній довідковій літературі. Наприклад, Міністерством юстиції ФРН затверджений спеціальний «Довідник з питань перевірки проектів законів і постанов», в якому містяться рекомендації із конституційного оформлення правових актів, зокрема й урядових законопроектів. Аналогічні довідники періодично видаються у Австрії «Нижньоавстрійські законодавчі директиви» та видавані Віденським відомством Федерального канцлера «Законодавчі директиви».

Обов'язковим є також розгляд законопроекту урядовою комісією із законопроектної діяльності. Законопроекти можуть також спрямовуватися для проведення експертизи або підготовки зауважень і пропозицій у відповідні наукові та інші установи. Може здатися, що така процедура уповільнює процес проходження законопроекту, але саме на

цій стадії виявляється найбільше технічних і навіть змістовних помилок у тексті.

На прикладі Німеччини можна визначити, що проект законодавчого акту, що вноситься на засідання кабінету будь-яким міністерством, попередньо повторно перевіряється так званим дзеркальним відділом (його сфера діяльності є дзеркальним відображенням сфери діяльності одного або декількох міністерств) Відомства Федерального канцлера. Цей відділ приділяє увагу безлічі важливих аспектів. Разом із загальними вимогами відносно необхідності, ефективності та виправданості внесення законопроекту, зокрема увага приділяється інформації про те, чи всі міністри, що брали участь в його розробці, прийшли до загальної думки (якщо законопроект готувався декількома федеральними міністрами). Крім того, докладно аналізуються очікувані прогнози схвалення законопроекту парламентом. Подальші питання перевірки стосуються відомостей відносно витрат федерації, земель і громад. Така попередня перевірка має на меті усунути усі нерозв'язані питання, які могли б завадити швидкому обговоренню на засіданні уряду [17].

У Бельгії процес підготовки урядових законопроектів включає узгодження його змісту між міністерствами через Робочу групу з координації політики, аналіз регуляторного впливу, фінансовий аналіз, консультації із потенційно зацікавленими суб'єктами, розгляд на засіданні уряду, оцінку відповідності оформлення законопроекту правилам юридичної техніки, внутрішньої узгодженості та відповідності положенням чинних законів, яка

проводиться юридичним департаментом Державної ради. До законопроекту ще на етапі його подання до уряду додається огляд історії питання, виклад змісту проекту, висновки міністерств та суб'єктів, з якими проводились публічні консультації щодо законопроекту, висновок Інспекції з питань фінансів (органу внутрішнього фінансового контролю), звіти про результати обговорення проекту у робочих групах тощо. Всі ці документи подаються як до апарату уряду, так і до законодавчого органу.

Певні особливості має стадія підготовки законопроекту урядом у Австрійській Республіці. Винесенню компетентним федеральним міністром проекту закону на розгляд Федерального уряду передує отримання обов'язкового висновку Федерального міністерства юстиції на відповідність законопроекту діючому праву і дотримання вимог по оформленню проектів законів, а також проведення експертизи, на яку запрошуються усі зацікавлені сторони (це можуть бути представники інших федеральних органів виконавчої влади, земель, а також громадських об'єднань). Проте така експертиза не є обов'язковою для компетентного федерального міністерства, яке може проігнорувати її проведення [10, с. 30].

Наступним кроком є представлення законопроекту на засіданні уряду, який має колегіально прийняти рішення більшістю голосів з приводу здійснення права законодавчої ініціативи. Позитивне рішення про внесення законопроекту до парламенту оформляється розпорядженням уряду, яким також призначається офіційний представник уряду у парламенті з даного законопроекту.

На цій стадії законодавчого процесу кожна країна теж має власні особливості. Так, в Італії урядовий законопроект вноситься в палати дозволяючим декретом Президента республіки з контрасигнацією голови Ради Міністрів або компетентного міністра, отримуючи таким чином офіційну підтримку глави держави. Специфіка реалізації Федеральним урядом ФРН свого права законодавчої ініціативи пов'язана з формою державного устрою країни і полягає в тому, що, згідно ч. 2 ст. 76 Основного закону, він може вносити свої законопроекти у Бундестаг тільки через орган представництва федеральних земель - Бундесрат. Бундесрат повинен впродовж шести тижнів визначити свою позицію стосовно поданих законопроектів. У разі, якщо Федеральний уряд визначив статус проекту як особливо термінового, Бундесрат повинен висловитися з приводу нього впродовж трьох тижнів. Якщо висновок Бундесрату після закінчення цього терміну не наданий, Федеральний уряд може передати законопроект у Бундестаг. Подібні законодавчі процедури, на думку російського дослідника Д. Н. Кордіка, дозволяють дуже ефективно досягати балансу інтересів Бундесрата, через який «землі беруть участь в законодавчій і адміністративній діяльності федерації» (ст. 50 Основного закону ФРН), Федерального уряду і

Бундестагу, що є органом загальнонаціонального представництва [10, с. 31].

Таким чином, Федеральний уряд має можливість або врахувати зустрічні пропозиції Бундесрату, або ж відразу внести поправки до законопроекту. Думка Федерального уряду, яку він може висловити з приводу можливих заперечень Бундесрату, називається зустрічною пропозицією і може бути додана до законопроекту, як і пропозиції Бундесрату. Отже, Бундестагу в результаті надається не лише проект закону Федерального уряду з обґрунтуванням мети його прийняття, але і позиція Бундесрату, а також, за наявності, зустрічна пропозиція Федерального уряду до висловленої ним думки. Отже, на момент початку законодавчої процедури Бундестагу надається проект закону, щодо якого були висловлені компетентні висновки провідних державних органів. Подібна позиція німецького законодавця, з одного боку, можливо, і затягує процес законотворчості у часі, але, з іншого боку, дозволяє вносити до парламенту вже детально підготовлений, обговорений, ретельно зважений і опрацьований проект закону. Це у свою чергу сприятливо позначається на якості законопроекту і тим самим прискорює його проходження у законодавчому органі. Дана думка повністю підтверджується практикою прийняття законопроектів – ініціативи Федерального уряду є найбільш успішними і складають 70% від числа усіх законів, прийнятих Бундестагом, а якщо звернути увагу на відсоток урядових законопроектів, прийнятих Бундестагом до загального числа урядових законодавчих ініціатив, то він вражаючий - 89% [19].

Власними державно-управлінськими традиціями відрізняється процедура розробки законопроектів урядом у Великій Британії. Як і в інших країнах ЄС, усі найбільш важливі законопроекти розробляються в міністерствах. Основну участь в цій роботі беруть професійні державні службовці міністерств. В цей період проводяться широкі консультації як між різними міністерствами (особливо з міністерством фінансів), так між міністерствами та різними громадськими організаціями, підприємницькими асоціаціями, професійними спілками. Усі ці консультації носять конфідентційний характер. Якщо ж уряд хоче провести ширше обговорення, він може опублікувати консультативний документ - «зелену книгу» або «білу книгу», в яких викладається загальний сенс пропозицій уряду. Міністерство-спонсор представляє законопроект урядовому комітету, який займається довгостроковим плануванням законодавчої програми. В уряді є також спеціальний комітет із законодавства, обов'язком якого є здійснення контролю за тим, щоб що усі урядові законопроекти пройшли через парламент до кінця сесії. Іншою особливістю є те, що законодавча ініціатива у Великобританії належить тільки членам парламенту. Міністр, коли вносить законопроект, формально робить це не у якості члена уряду, а як член парламенту. Урядовий законопроект вноситься

тим міністром, який відповідає за його розробку і проходження в палаті. Майже увесь час роботи палати (90%) зайнято розглядом законопроектів, що вносяться урядом. Для обговорення законопроектів рядових членів відводиться лише 12 днів за парламентську сесію.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Підводячи підсумки слід зазначити наступне. По-перше, як засвідчив проблемно-функціональний аналіз уряд є основним суб'єктом законодавчої ініціативи в країнах ЄС і саме його законопроекти найчастіше стають законами. У більшості країн за урядом закріплене виключне право вносити окремі категорії законопроектів до парламенту. Також з метою запобігання виникненню практики зловживання членами парламенту правом законодавчої ініціативи, у багатьох країнах ЄС до конституцій або регламентів включені положення, які запобігають надмірній законотворчій активності депутатів. По-друге, практика засвідчує, що уряд має більше можливостей для підготовки більш якісних законопроектів, на відміну від інших суб'єктів законодавчої ініціативи завдяки власному статусу, володінню відповідними

ресурсами тощо. По-третє, з метою покращення законопроектної діяльності уряду значна увага має приділятися процесу планування та прогнозування, у зв'язку із чим ефективним є застосування методології «оцінювання результатів регулювання» (Ocena skutków regulacji - OSR), яка полягає на аналізі економічних та соціальних наслідків пропонуваного до прийняття або вже діючих правових актів. Зосередження законодавчих планів різних підрозділів уряду в єдиному документі дозволяє визначити основні сфери взаємодії між ними щодо конкретних законопроектів. Дякуючи цьому замість декількох окремих законопроектів може бути вироблений єдиний спільний. Відповідне планування законодавчої діяльності уряду, що спирається на постлегіслаційних дослідженнях і аналізі проблем правового регулювання є ефективним інструментом, що обмежує інфляцію права, його відомчість, а також стримує надходження великої кількості неякісних законопроектів.

Перспективою подальших досліджень може бути проблема впливу уряду на процес прийняття законів парламентом в європейських країнах.

ЛИТЕРАТУРА:

1. Абрамова А.И. Право законодательной инициативы: проблемы обеспечения и защиты / А.И. Абрамова // Журнал российского права. - 2006. - № 3. - С. 12-21.
2. Адарчева Л.С. О совершенствовании законодательной деятельности Государственной Думы / Л.С. Адарчева // Журнал российского права. - 2000. - № 3. - С. 42-47.
3. Антошук Л. Д. Законотворчість. Організація апарату парламентів. Світовий досвід / Л.Д.Антошук - К.: Заповіт, 2007. - 98с.
4. Баглай М. В. Малая энциклопедия конституционного права / М.В.Баглай, В.А.Туманов. - М.: БЕК, 1998. - 506с.
5. Безруков А.В. Законодательная инициатива: проблемы реализации и взаимодействия законодателей / А.В.Безруков // Конституционное и муниципальное право. - 2008. - № 10. - С. 15-19.
6. Богачова О. В. Законотворчий процес в Україні: проблеми вдосконалення: автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.01 / О. В.Богачова - К., 2006. - 24с.
7. Веснин, Р. М. Особенности взаимодействия Государственной Думы и Правительства Российской Федерации в законодательном процессе: автореф. дисс. на соиск. уч. степ. канд. полит. наук: специальность 23.00.02 / Р. М. Веснин - М., 2006. - 22 с.
8. Ковриженко Д. Правове регулювання законодавчого процесу: досвід країн ЄС та пропозиції для України / Д.Ковриженко // Часопис парламент. - 2011. - № 1. - С. 2-41.
9. Конституции зарубежных государств: Великобритания, Франция, Германия, Италия, США, Япония, Бразилия: Учеб. пособие / В.В. Маклаков. - 7-е изд., перераб. и доп. - М.: Волтерс Клувер, 2010. - 656 с.
10. Кордик Д.Н. Реализация права законодательной инициативы правительствами федеративных государств (российский и зарубежный опыт) / Д.Н. Кордик // Журнал российского права. - 2007. - № 1. - С. 128-134.
11. Краснов Ю. К. Законодательный процесс в Государственной Думе: пути совершенствования / Ю.К. Краснов. - М.: Изд. Гос. Думы, 2004. - 190 с.
12. Легін Л. М. Законодавчий процес в Україні та його вдосконалення: автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.01 / Л. М.Легін. - К., 2009. - 21с.
13. Лихобабин В.А. Правительство как субъект права законодательной инициативы: российская модель и мировой опыт / В.А.Лихобабин // Конституционное и муниципальное право. - 2005. - № 7. - С. 21 – 23.
14. Матевосян С.С. Особенности законодательного регулирования бюджетного процесса в зарубежных странах // Юристы-Правоведь. - 2008. - № 5. - С. 86-89.
15. Мудра О. М. Конституційний статус суб'єктів права законодавчої ініціативи: автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.02 / Мудра О. М. - К., 2003. - 17с.
16. Рамазанова Э.Т. Некоторые вопросы субъектного состава права законодательной инициативы / Э.Т. Рамазанова // Вестник Дагестанского государственного университета. - 2011. - Вып. 2. - С. 103-106.
17. Регламент Федерального уряду Федеративної Республіки Німеччини [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://www.bundesregierung.de/Webs/Breg/DE/Bundesregierung/RegierungundVerfassung/GeschaeftsordnungderBundesregierung/geschaeftsordnung-der-bundesregierung.html>
18. Романов Р. М. Российский парламентаризм: история, современность, перспективы. - М.: Изд. Гос. Думы, 2000. - 331 с.
19. Статистичні дані Бундестагу ФРН // Офіційний сайт Бундестагу Федеративної Республіки Німеччини [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://dip.bundestag.de/gesta/15/StatistischerUberblick.pdf>
20. Тарасов, А. С. Правительство Российской Федерации как субъект законодательной инициативы: автореф. дисс. на соискание уч. степ. канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 - Конституционное право. Муниципальное право / А. С. Тарасов ; - М., 2002. - 23 с.

21. Тороп, Ю. В. Законодательный процесс в федеративных государствах Западной Европы :Австрия, Бельгия, Германия, Швейцария: автореф. дисс. на соиск. уч. степ. канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 - Конституционное право. Муниципальное право / Ю. В. Тороп. - Екатеринбург, 2006. -23 с.
22. Цоппоева А.Т. К вопросу о законодательной инициативе Правительства Российской Федерации / А.Т. Цоппоева // Юрист - Правоведь. - 2007. - № 6. - С. 77-79.
23. Berek M. Planowanie działalności legislacyjnej Rady Ministrów / M.Berek // Przegląd legislacyjny. - 2011. - № 1 (75). - S. 11-27.
24. Better Regulation in Europe: Denmark 2010. OECD [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.sourceoecd.org/governance/9789264084506
25. Borhetto E., Giuliani M. ‘The Pace of the Legislative Process. A Diachronic Analysis of the Italian Legislature (1996–2006): paper prepared for Annual conference of the “Società Italiana di Scienza Politica” (Pavia, 4–6 September 2008). – Milano: University of Milano, 2008. – 31 p.
26. Christian H. Henning A. A Formal Model of Law Production by Government as a Natural Monopoly // Parliaments and Majority Rule in Western Europe. - Frankfurt am Main: Campus Verlag, 1995. - P. 601-614.
27. Döring H. Parliamentary Agenda Control and Legislative Outcomes in Western Europe / H.Döring // Legislative Studies Quarterly. – 2001. - Vol. 26. - № 1. - P. 145-165.
28. Hallerberg M., Rainer Strauch R., Hagen J. Fiscal governance in Europe. - New York: Cambridge University Press, 2009. – 235 p.
29. Heller W. Making Policy Stick: Why the Government Gets What It Wants in Multiparty Parliaments / W.Heller // American Journal of Political Science. – 2001. - Vol. 45. - № 4. P. 780-798.
30. How a bill becomes law // Офіційний сайт Палати Представників Нідерландів. – Режим доступу: <http://www.houseofrepresentatives.nl/bills>
31. Leston-Bandera C. The Role of the Portuguese Parliament: towards a legitimation institution: paper prepared for ECPR Joint Sessions of Workshops “European Parliaments: Rediscovering, Refocusing or Reinventing?” (Mannheim, 26 - 31 March, 1999). – Mannheim: University of Mannheim. - 31 p.
32. Martin L. The Government Agenda in Parliamentary Democracies / L.Martin // American Journal of Political Science. – 2004. - Vol. 48. - № 3. - P. 445-461.
33. Sieberer U. Agenda Setting in the German Bundestag: a Weak Government in a Consensus Democracy: paper presented to the workshop “The Role of Governments in Legislative Agenda Setting” Joint Session of the ECPR (Granada, April 14-19, 2005). – Granada: ECPR, 2005. - 48 p.
34. Southern european parliaments in democracy / edited by C.Leston-Bandera. - New York: Library of legislative studies, 2005. - 197 p.
35. Stachurska M. Procedury budżetowe w wybranych krajach / Monika Stachurska // Analizy Biura Analiz Sejmowych. – 2010. - № 18 (43). – 11 s.
36. Szpringer W., Rogowski W. Recenzja książki: Ocena skutków regulacji – poradnik OSR, doświadczenia, perspektywy / Włodzimierz Szpringer i Wojciech Rogowski // Gospodarka Narodowa. – 2008. - № 11-12 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.sgh.waw.pl/informacje/gospodarka_narodowa/2008/11,12-08/
37. Ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingskiej w procesie stanowienia prawa // Dziennik Ustaw. – 2005. - № 169 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.infor.pl/dziennik-ustaw,rok,2005,nr,169.html>
38. Zalański T. Planowanie działalności legislacyjnej Rady Ministrów – stan obecny i proponowane kierunki zmian / Tomasz Zalański // Jak poprawić rządzenie Polską w XXI wieku?: V Kongres Obywatelski. - Gdańsk, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, 2010. – S. 19-27.
39. Zubek R., Goetz K., Lodge M. Planowanie legislacyjne w Europie Środkowej. O strategicznym zarządzaniu legislacją rządową. – Warszawa: Sprawne Państwo, 2007. – 44 s.

*Рецензенти: Багмет М. О. – д.і.н., професор;
Шевчук О. В. – д.політ.н., доц.*

© Сорока С. В., 2012

Дата надходження статті до редколегії 03.12.2011 р.