

TETIANA CHISLOVA¹

Analiza procesu ustawodawczego Ukrainy na przykładzie III, IV, VI i VIII kadencji Rady Najwyższej

1. Wstęp

Ukraina jest młodym państwem demokratycznym, które uzyskało swoją niepodległość po upadku Związku Radzieckiego 30 lat temu. Ze względu na 30. rocznicę niepodległości Ukrainy podjęto próbę zbadania procesu ustawodawczego w tym państwie, opierając się na analizie źródeł i szukając odpowiedzi na pytania: jaka jest aktywność podmiotów posiadających prawo inicjatywy ustawodawczej? Jakie są bariery dla projektów ustaw w procedurze legislacyjnej? Albo czy dotychczas stosowane techniki ustawodawcze potrzebują zmian lub nowych uregulowań prawnych?

Celem niniejszego artykułu jest analiza procesu ustawodawczego Ukrainy, wyłonienie jego wad i zalet, a na podstawie tego wyciągnięcie wniosków i podanie propozycji rozwiązań. Dla ułatwienia odbioru przedstawionych informacji, artykuł został podzielony na części, gdzie część pierwsza będzie opisem procesu ustawodawczego na Ukrainie od powstania inicjatywy ustawodawczej do wejścia w życie nowej ustawy. Z kolei, w części drugiej przedstawiona zostanie analiza procesu ustawodawczego na przykładzie inicjatyw złożonych w III, IV, VI i VIII kadencji Rady Najwyższej Ukrainy. W zakończeniu zostaną zawarte wnioski sformułowane na podstawie przeprowadzonej analizy, jak również propozycje autorki, skierowane na zmniejszenie „spamu legislacyjnego” oraz zainspirowanie zgłoszonymi propozycjami osób uprawnionych do podjęcia inicjatywy ustawodawczej przez ujednoczenie technik ustawodawczych. Zdaniem autorki, ujednoczenie technik tworzenia prawa miałooby pozytywny wpływ na jakość zgłaszanych projektów i przebieg procesu ustawodawczego.

¹ Mgr Tetiana Chislova, doktorantka Uniwersytetu Marii Skłodowskiej-Curie w Lublinie.

2. Proces ustawodawczy Ukrainy

Procesem ustawodawczym jest ogół wszystkich czynności dokonywanych przez podmioty do tego uprawnione, w celu uchwalenia ustawy zgodnie z zasadniczym modelem postępowania ustawodawczego określonego w Konstytucji Ukrainy, a także unormowanych w Regulaminach Rady Najwyższej Ukrainy i Gabinetu Ministrów Ukrainy oraz w Dekrecie Prezydenta Ukrainy z dnia 30 maja 1995 roku, które skierowane są na uregulowanie stosunków społecznych poprzez poznanie i ocenę potrzeb prawnych społeczeństwa i państwa.

Proces ustawodawczy na Ukrainie, podobnie jak w innych demokratycznych państwach obejmuje kilka stadiów:

- 1) Inicjatywa ustawodawcza.
- 2) Omówienie projektu ustawy.
- 3) Przyjęcie projektu ustawy.
- 4) Podpisanie ustawy.
- 5) Publikacja i upowszechnienie.

Biorąc pod uwagę fakt, że Ukraina dokonywała transformacji ustrojowej i stopniowo nowelizuje odziedziczone od Związku Radzieckiego ustawodawstwo, to grono podmiotów posiadających prawo inicjatywy ustawodawczej w porównaniu z latami 90. uległo zmianie. Tak na przykład, Konstytucja Ukrainy Radzieckiej z dnia 20 kwietnia 1978 roku w art. 103 do inicjatywy ustawodawczej upoważniała Prezydium Rady Najwyższej Ukrainy, przewodniczącego Rady Najwyższej Ukrainy, stałe komisje Rady Najwyższej Ukrainy, Prezydenta Ukrainy, Sąd Konstytucyjny oraz Sąd Najwyższy Ukrainy, Gabinet Ministrów Ukrainy, Prokuratora Generalnego Ukrainy, Radę Najwyższą Autonomicznej Republiki Krymu, Akademię Nauk Ukrainy. Później, w roku 1995, obowiązywała Umowa Konstytucyjna zawarta pomiędzy Prezydentem a Radą Najwyższą Ukrainy. Wspomnianą Umowę zawarto ponieważ prace nad nową Konstytucją trwały prawie 5 lat, a końcowy tekst ustawy zasadniczej nie mógł uzyskać niezbędnej ilości głosów wsparcia, zatem podjęta została decyzja polityczna, zgodnie z którą Umowa miała być skierowana na uregulowanie kwestii dotyczącej organizacji władzy państwowej i ustalono, że ma obowiązywać aż do momentu przyjęcia Konstytucji Ukrainy. Zgodnie z art.15 wyżej wymienionej Umowy, prawo inicjatywy ustawodawczej przyznano już mniejszej liczbie podmiotów, do których należały takie podmioty: deputowani ludowi Ukrainy, stałe komisje Rady Najwyższej Ukrainy, Prezydent Ukrainy, Gabinet Ministrów Ukrainy, Sąd Najwyższy oraz Arbitrażowy Sąd Najwyższy Ukrainy.

W chwili obecnej krąg osób uprawnionych do podjęcia inicjatywy ustawodawczej określa art.93 Konstytucji Ukrainy z dnia 28 czerwca 1996 roku. Takie prawo inicjatywy ustawodawczej należy do Prezydenta

Ukrainy, deputowanych ludowych Ukrainy oraz Gabinetu Ministrów Ukrainy². W tym miejscu warto zwrócić uwagę także na to, że art. 93 Konstytucji Ukrainy nie określa listy tematów, zagadnień przewidzianych dla każdego z podmiotów posiadających prawo inicjatywy ustawodawczej, ale zgodnie z Postanowieniem Sądu Konstytucyjnego Ukrainy wydanym na wniosek Prezydenta Ukrainy w sprawie tłumaczenia przepisów części 1 art. 93 Konstytucji oraz części 1 art. 35 ustawy o systemie budżetowym Ukrainy (sprawa o nowelizacji ustawy budżetowej) z dnia 17 maja 2001 Nr 5 rp/2001, przepisy części 1 art. 93 Konstytucji Ukrainy w zakresie zagadnienia poruszonego we wniosku, należy rozumieć następująco: Prezydent Ukrainy, deputowani ludowi Ukrainy, Gabinet Ministrów i Narodowy Bank Ukrainy są uprawnieni do korzystania z prawa inicjatywy ustawodawczej, co do projektów ustaw dotyczących różnych tematów, oprócz projektów ustaw, które zgodnie z Konstytucją mogą być inicjowane wyłącznie przez wyrażnie wyznaczone przedmioty inicjatywy ustawodawczej. Między innymi, projekt ustawy o Budżet Państwa na każdy kolejny rok może przygotować i złożyć do Rady Najwyższej tylko i wyłącznie Gabinet Ministrów Ukrainy (część 2 art. 96, pkt 6 art. 116 Konstytucji Ukrainy)³.

Każdy z wymienionych wyżej podmiotów inicjatywy ustawodawczej powinien przygotować projekt ustawy uwzględniając zasadnicze reguły tworzenia prawa, ale ponieważ nie istnieją jednolite reguły tworzenia prawa dla wszystkich instytucji, podmiot inicjatywy ustawodawczej przygotowując projekt powinien kierować się właściwym dla niego dokumentem. Innymi słowy, pracując nad projektem ustawy podmiot inicjatywy ustawodawczej kieruje się Regulaminem Rady Najwyższej lub Gabinetu Ministrów Ukrainy albo regulaminem pracy z projektami ustaw i innymi dokumentami skierowanymi przez Prezydenta do Rady Najwyższej Ukrainy.

Zgłaszany do rejestracji projekt powinien zawierać niezbędne oficjalne informacje, takie jak: forma aktu normatywnego (ustawa, kodeks), nazwa; numer, data i miejscowość; imię, nazwisko i podpis osoby zgłaszającej projekt; projekt powinien być wydrukowany na papierze z godłem. Oprócz samego tekstu projektu ustawy, podmiot inicjatywy powinien przedłożyć do rejestracji niezbędny komplet dokumentów, takich jak: wniosek, uzasadnienie do projektu ustawy, listę autorów/ekspertów/naukowców uczestniczących w przygotowaniu projektu oraz tablicę porównawczą, jeśli projekt dotyczy nowelizacji już obowiązującej ustawy. Po złożeniu wymienionych

2 Do 2006 roku prawo inicjatywy ustawodawczej należało do Nacjonalnego Banku Ukrainy, jednak zgodnie z ustawą O nowelizacji Konstytucji Ukrainy z dnia 8 grudnia 2004 r. o numerze 2222-IV z dnia 1 stycznia 2006 roku Nacjonalny Bank Ukrainy został skreślony z listy podmiotów uprawnionych do ustawodawczej inicjatywy.

3 O.L. Kopylenko, O.W. Bogaczowa, *Zakonotwórczy proces: stan i szlache wdoskonalenia*: kol. monogr. w 2 cz./O.L. Kopylenko, O.W. Bogaczow; In-t zakonodawstwa Werchownoji Rady Ukrainy – K. Referat, 2010, s. 81.

wyżej dokumentów zarówno w papierowej oraz elektronicznej formie, projekt ustawy rejestruje się w Aparacie Rady Najwyższej.

Każdy zarejestrowany projekt otrzymuje swój numer rejestracyjny i w terminie maksymalnie 15 dni⁴ powinien być skierowany do opracowania i zaopiniowania przez właściwe komisje Rady Najwyższej, które zgodnie z regulaminem mają 30 dni na wstępne rozpatrzenie i zaopiniowanie projektu.

Zgodnie z Regulaminem Rady Najwyższej Ukrainy, w ciągu 30 dni od momentu wpłynięcia opinii właściwej komisji, podejmowana jest decyzja o włączeniu projektu do programu posiedzeń parlamentu, ale Regulamin nie przewiduje jakichkolwiek wskazówek dotyczących dalszych terminów prac nad projektem. Zatem, gdyby regulacje zawarte w projekcie okazały się nie-relevantne w stosunku do programu aktualnej sesji, wtedy projekt może czekać do kolejnej sesji tej kadencji (i niekoniecznie trafi do sali obrad parlamentu)⁵. Jeśli przedmiot regulacji projektu ustawy odpowiada programowi prac sesji, wówczas to projekt zostaje włączony do agendy posiedzeń parlamentu i może być skierowany do etapu przygotowania go do pierwszego czytania, celem którego jest omówienie podstawowych zasad, przepisów, kryteriów i struktury projektu oraz przyjęcie jego podstawowej wersji. Po pierwszym czytaniu parlament może podjąć jedną z wymienionych niżej decyzji:

- 1) Przyjąć projekt w wersji podstawowej i zlecić właściwej komisji podjęcie prac nad projektem w celu przygotowania do drugiego czytania.
- 2) Odrzucić projekt ustawy.
- 3) Zwrócić projekt podmiotowi inicjatywy ustawodawczej lub skierować projekt do właściwej komisji w celu jego przygotowania do powtórnego pierwszego czytania⁶.
- 4) Publikacja projektu ustawy w środkach masowego przekazu w celu poddania go dyskusji publicznej. Następnie projekt ma być dopracowany przez właściwą komisję biorąc pod uwagę uzyskane opinie i wówczas może być przedstawiony do powtórnego pierwszego czytania.

W ciągu 14 dni od dnia przyjęcia projektu w pierwszym czytaniu, każdy z podmiotów inicjatywy ustawodawczej może zgłosić propozycje

4 Termin przekazania projektu do właściwej komisji wynosi 15 dni, ponieważ Regulamin Rady Najwyższej Ukrainy przewiduje 14 dni po rejestracji projektu na zgłoszenie projektów alternatywnych.

5 Jeśli projekt ustawy nie został zatwierdzony do programu posiedzeń parlamentu i pozostał na etapie oczekiwania, to po upływie czasu tej kadencji „wyrzuca się go do kosza”. Wyjątkiem są projekty ustaw które były uchwalone w pierwszym czytaniu, takie projekty zostają przenoszone do prac następnej kadencji parlamentu.

6 Regulamin Rady Najwyższej Ukrainy przewiduje możliwość skierowania projektu ustawy ku powtórnemu pierwszemu albo drugiemu czytaniu ale nie więcej niż 2 razy w terminie nie później jak 30 dni od jego poprzedniego czytania.

i poprawki, które będą opracowane przez właściwą komisję podczas przygotowania projektu do drugiego czytania⁷.

- 1) Po zakończeniu wszystkich niezbędnych procedur przygotowawczych, projekt trafia do drugiego czytania, celem którego jest omówienie zgłoszonych poprawek i propozycji, a każda z nich zostaje poddana dyskusji i głosowaniu. Po omówieniu wszystkich zgłoszonych poprawek i propozycji, projekt ustawy może być poddany głosowaniu. Wynikiem rozpatrzenia projektu ustawy w drugim czytaniu może być podjęcie jednej z poniższych decyzji:
- 2) Przyjęcie projektu ustawy w drugim czytaniu i skierowanie do właściwej komisji celem przygotowania go do trzeciego czytania.
- 3) Przyjęcie projektu w drugim czytaniu i zatwierdzenie go w całości.
- 4) Przyjęcie projektu ustawy w drugim czytaniu z wyłączeniem niektórych rozdziałów, działów, paragrafów, artykułów lub części i następnie skierowanie projektu do właściwej komisji celem opracowania rekomendacji dla powtórnego drugiego czytania.
- 5) Przekazanie projektu do właściwej komisji celem dopracowania oraz poddanie projektu powtórnemu, drugiemu czytaniu.

Kolejnym etapem jest trzecie czytanie⁸. Jego celem jest przyjęcie projektu, który potrzebuje dopracowania i zatwierdzenia w całości. Do etapu trzeciego czytania również przewidziana jest możliwość zgłaszania poprawek w terminie maksymalnie 5 dni licząc od poprzedniego czytania a zgłaszane poprawki mogą dotyczyć tylko i wyłącznie usunięcia popełnionych błędów ortograficznych, czy interpunkcyjnych oraz harmonizacji struktury części przyjętych w drugim czytaniu.

Na podstawie wyników rozpatrzenia projektu w trzecim czytaniu Rada Najwyższa Ukrainy może podjąć jedną z następujących decyzji:

- 1) O zatwierdzeniu całości projektu ustawy i skierowaniu go do podpisaniu przez Prezydenta.
- 2) O przełożeniu głosowania w sprawie projektu ustawy z powodu podjęcia decyzji o przesunięciu rozpatrzenia projektu do momentu przekazania Gabinetom Ministrów projektów aktów prawnych, przyjęcie których przewiduje rozpatrywany projekt ustawy.
- 3) O zatwierdzeniu całości projektu i poddaniu projektu pod ogólnoukraińskie referendum.
- 4) O odrzuceniu projektu.

Jeśli ustawa została uchwalona, wówczas właściwa komisja ma obowiązek sporządzenia tekstu nowopowstałej ustawy i zatwierdzenia go podpisem szefa komisji oraz kierownika sekretariatu tej komisji i następnie przekazanie go do podpisu Przewodniczącemu Rady Najwyższej. Podpisana

⁷ Termin zgłaszania poprawek do projektu skierowanego do powtórnego drugiego czytania wynosi tylko 10 dni od poprzedniego drugiego czytania.

⁸ W praktyce, do trzeciego czytania zwykle są kierowane projekty ustaw, które składają się z ponad 100 artykułów.

przez Przewodniczącą Rady Najwyższej ustawa, zgodnie z art. 94 Konstytucji Ukrainy natychmiast kierowana jest do Prezydenta. Prezydent ma 15 dni na podpisanie ustawy lub zwrot ustawy (tzw. weto⁹) wraz ze swoimi propozycjami do Rady Najwyższej w celu powtórnej jej rozpatrzenia.

Od momentu podpisania nowej ustawy, na Prezydencie spoczywa obowiązek jej upowszechnienia w oficjalnych drukowanych dokumentach urzędowych¹⁰, do których należą: „Oficjalny Biuletyn Ukrainy”, gazeta „Rządowy Kurier”, „Głos Ukrainy”, „Wiadomości Rady Najwyższej Ukrainy”¹¹ oraz biuletyn informacyjny „Oficjalny Biuletyn Prezydenta Ukrainy”.

3. Analiza przebiegu procesu ustawodawczego w praktyce politycznej

Dla przeprowadzenia analizy przebiegu procesu ustawodawczego zostały wzięte pod uwagę dane dotyczące działalności ukraińskiego parlamentu III, IV, VI i VIII kadencji. Kadencje V¹² i VII¹³ nie były brane pod uwagę, ponieważ parlament w tych kadencjach miał dość krótki czas działalności i został przedterminowo rozwiązany przez Prezydenta.

Analizie zostały poddane trzy i półroczne okresy działalności każdej z wymienionych kadencji. Została przedstawiona ogólna liczba złożonych projektów, wykazana liczba inicjatyw prezydenckich, rządowych i deputowanych oraz liczba projektów, które zostały przyjęte i weszły w życie. Celem przeprowadzenia analizy, informacje zostały pobrane z oficjalnej strony Rady Najwyższej Ukrainy, a także ze stron organizacji „Laboratorium inicjatyw ustawodawczych”¹⁴, „USAID: Програма Рада”¹⁵ i „Opora”¹⁶. W oparciu o dane udostępnione przez wyżej wymienione organizacje można postawić tezę, że wskaźnik produktywności ustawodawczej parlamentu staje się coraz gorszy i ulega zmniejszeniu. Tego samego zdania są O.L. Kopylenko i O.W. Bogaczow, którzy w swojej książce: „Zakonotworczy

9 Weto Prezydenta – prawo Prezydenta do wyrażania sprzeciwu wobec decyzji organów władzy ustawodawczej, pozwalające na odrzucenie w całości lub wstrzymanie jakiegoś aktu prawnego. Prawo weta przysługuje Prezydentowi Ukrainy na mocy p. 30 cz. 1 art. 106 Konstytucji Ukrainy.

10 Dekret Prezydenta Ukrainy z dnia 10 czerwca 1997 roku Nr 503/90 w sprawie oficjalnego rozpowszechniania aktów normatywno-prawnych a wejście ich w życie.

11 Zgodnie z art. 139 Regulaminu Rady Najwyższej Ukrainy, oficjalnymi drukowanymi dokumentami urzędowymi są gazeta „Głos Ukrainy” i „Wiadomości Rady Najwyższej”.

12 V kadencja Rady Najwyższej trwała od 26 marca 2006 r. do 5 czerwca 2007 r.

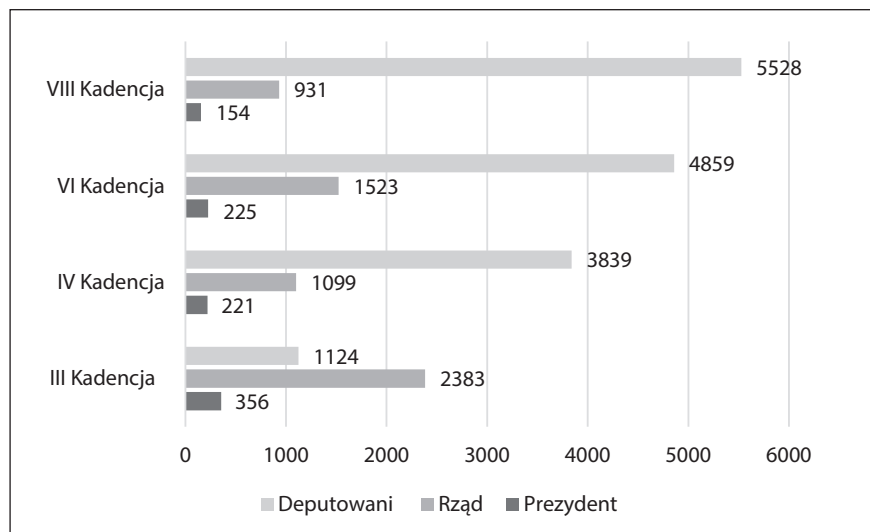
13 VII kadencja Rady Najwyższej trwała od 28 października 2012 r. do 24 lipca 2014 r.

14 <https://parlament.org.ua/2020/02/19/monitoring-zakonotvorchoyi-diyalnosti-verhovnoyi-rady-pershi-dvi-sesiyi-ih-sklykannya/> (dostęp: 09.08.2021).

15 <https://radaprogram.org/content/analiz-pidsumkiv-plenarnoyi-roboty-verhovnoyi-rady-ukrainy-vosmogo-sklykannya> (dostęp: 09.08.2021).

16 <https://www.longread.oporaua.org/try-z-polovynuju-roky-vr> (dostęp: 09.08.2021).

Diagram 1. Liczba projektów wniesionych przez każdego z podmiotów ustawodawczej inicjatywy za 3,5 roku w III, IV, VI i VIII kadencjach Rady Najwyższej Ukrainy



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych zawartych na oficjalnej stronie Rady Najwyższej Ukrainy oraz NGO „Opora”.

proces: stan i szlachy wdoskonalenia¹⁷ podają informacje, że od 2003 roku w Radzie Najwyższej Ukrainy rejestruje się tysiące projektów ustaw, ale tylko 10–20% tej ilości „przekształca się” w nowe ustawy. Ponadto około 76% rejestrowanych projektów i 56% przyjętych ustaw stanowią nowelizacje już obowiązujących ustaw. Przedstawione na powyższym diagramie dane będą pomocne w weryfikacji ww. tezy.

Jak można zobaczyć, na diagramie 1 przedstawiono informacje o zarejestrowanych projektach ustaw w różnych kadencjach osobno w odniesieniu do każdego z podmiotów inicjatywy ustawodawczej. Informacje te pokazują, że widoczny jest wzrost ilości zgłaszanych inicjatyw wraz z każdą kolejną kadencją. Tak na przykład ogólna liczba inicjowanych projektów w III (3891 projektów) a VIII (6613 projektów) kadencjach różni się prawie dwukrotnie, a liczba projektów zgłaszanych przez deputowanych z każdą kolejną kadencją rośnie o tysiąc.

Większa liczba zgłaszanych projektów ustaw staje się przyczyną braku czasu na ich opracowanie i rozpatrzenie przez parlament, lub powoduje przyspieszenie prac nad projektami i naruszenie procedury ustawodawczej. Zatem wzrost ilości zgłoszonych projektów ustaw nie gwarantuje poprawy ich wskaźnika jakościowego (tabela 1). Na przykład, ustawa o VAT od dnia

17 Zob. Kopylenko O.L., Bogaczowa O.W. „Zakonotwórczy proces: stan i szlachy wdoskonalenia”: kol. monogr. w 2 cz./O.L. Kopylenko, O.W. Bogaczow; In-t zakonodawstwa Werchownoi Rady Ukrainy – K.: Referat 2010.

jej uchwalenia była nowelizowana 139 razy, a ustawa o podatku dochodowym przedsiębiorstw 125 razy.

Tabela 1. Wskaźnik przyjętych projektów ustaw w analizowanych kadencjach Rady Najwyższej Ukrainy

Kadencja Rady Najwyższej Ukrainy	Ogólna ilość zarejestrowanych projektów ustaw	Ilość przyjętych projektów ustaw	Ilość przyjętych projektów ustaw w %
III kadencja	3891	877	21
IV kadencja	5185	1434	28
VI kadencja	6616	1134	17
VIII kadencja	6613	808	12

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych podanych na oficjalnej stronie Rady Najwyższej Ukrainy oraz NGO „Opora”.

Z podanych w powyższej tabeli liczb można wysunąć wniosek dotyczący intensywnej działalności prawotwórczej, jednak procentowy wskaźnik przyjętych projektów w stosunku do zarejestrowanych jest niski i potwierdza tezę, że wskaźnik produktywności ustawodawczej parlamentu staje się coraz gorszy i ulega sukcesywnemu zmniejszeniu. Niski wskaźnik proporcjonalności między inicjatywami a ustawami także budzi wątpliwości odnośnie jakości tych projektów, w szczególności z perspektywy spełnienia niezbędnych właściwości, standardów prawa, charakteryzujących ustawę jako skutecznego regulatora stosunków społecznych¹⁸. O niskim poziomie jakościowym ukraińskiego ustawodawstwa również wypowiedają się O.L. Kopylenko i O.W. Bogaczow¹⁹, których zdaniem, istotnym problemem wpływającym na jakość uchwalonych ustaw jest korporatyzacja procesu legislacyjnego związana z podejmowaniem decyzji legislacyjnych na korzyść grupowych, korporacyjnych interesów.

Oprócz niskiego poziomu wskaźnika przyjętych ustaw w stosunku do inicjowanych projektów, zauważa się brak równowagi i występowanie konfliktów prawnych, przyjmowanie nowych ustaw nieodpowiadających obowiązującym przepisom, naruszanie systemowych związków między ustawami a zarządzeniami, przepływ zgłoszonych projektów przekraczających możliwości ich rozpatrzenia przez parlament (innymi słowy tzw. spam legislacyjny), niewystarczającą koordynację prac pomiędzy Parlamentem,

18 Zakonotwórcza dijalnist: Słownik terminów i pojęć za red. akad. NAN Ukrainy W.M. Lytwyna. -K.: Parlamentskie wydawnictwo 2004. s. 337.

19 O.L. Kopylenko, O.W. Bogaczowa „Zakonotwórczy proces: stan i szlaki wdoskonalenia”: kol. monogr. w 2 cz./O.L. Kopylenko, O.W. Bogaczow; In-t zakonodawstwa Werchownoi Rady Ukrainy-K.: Referat, 2010, s. 190.

Rządem a Prezydentem w procesie ustawodawczym, niski poziom zaangażowania społeczeństwa na etapie tworzenia treści projektu ustawy, pośpiech ze strony podmiotów inicjatywy ustawodawczej podczas przygotowania projektów ustaw oraz pośpiech w podejmowaniu ważnych decyzji.

4. Zakończenie

Z zaprezentowanych w niniejszym opracowaniu informacji wynika, że proces ustawodawczy jest czasochłonny, wymagający dużej wiedzy i rozważliwej legislacji. Duża ilość wpływających inicjatyw ustawodawczych jest wadą procesu ustawodawczego i w żadnym razie nie gwarantuje jakości przyjętych ustaw, a brak ogólnych reguł przygotowania projektów ustaw, wspólnych dla każdego z podmiotów posiadających prawo inicjatywy ustawodawczej jedynie pochłania więcej czasu na ich dopracowanie przez organ ustawodawczy. Skutkiem wymienionego wyżej stanu, jest z kolei mniejsze tempo pracy Parlamentu i zwiększenie diametralnej różnicy między liczbą projektów (inicjatyw ustawodawczych) a liczbą ustaw, które wchodzi w życie.

Dla polepszenia wydajności prac Parlamentu konieczne jest dokonanie zmian skutkujących zmniejszeniem liczby projektów zgłaszanych w ramach korzystania z prawa inicjatywy ustawodawczej, w szczególności tych o niskiej jakości. Biorąc pod uwagę badany materiał oraz wyniki jego analizy, zdaniem autorki potrzebne jest zawarcie wszystkich niezbędnych reguł procesu ustawodawczego i technik ustawodawczych w jednym dokumencie. Oznacza to, że biorąc pod uwagę wyniki prac czterech analizowanych kadencji ukraińskiego parlamentu i ciągle powtarzające się błędy w procesie ustawodawczym, potrzebne jest zwrócenie uwagi na znaczenie przyjęcia ustawy o ustawach i działalności ustawodawczej²⁰ dotyczącej zasad i standardów procedury legislacyjnej. Przyjęcie takiej ustawy pomogłoby wyeliminować trudności, z jakimi ukraiński Parlament boryka się od 30 lat, podnieść jakość przyjmowanych ustaw a proces ustawodawczy uczynić bardziej przejrzystym. Taka ustawa powinna uwzględnić następujące kwestie, wynikające z przeprowadzonych przez autorkę badań:

- 1) Ustalić jednolite wymagania odnośnie zasad techniki projektowania i formy projektu ustawy;
- 2) Sformalizować kryteria i wymagania dotyczące przygotowania uzasadnienia finansowo-ekonomicznego do projektu ustawy;
- 3) Podmiotem inicjatywy ustawodawczej powinni być deputowani w grupie nie mniej niż 5 osób;
- 4) Ustalić limity liczb wprowadzanych nowelizacji do jednej ustawy w trakcie tej samej kadencji;

²⁰ http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=29053 (dostęp: 09.08.2021).

- 5) Ustalić limity liczb podmiotów inicjatywy ustawodawczej do nowelizacji już obowiązującej ustawy;
- 6) Znormalizować podstawy zwrotu przez Prezydenta uchwalonej ustawy do ponownego jej rozpatrzenia.

W opinii autorki przedstawione wyżej rekomendacje mogą pomóc zredukować „spam legislacyjny”, wpłynąć na poprawę wskaźnika jakościowego przyjętych ustaw oraz zwiększyć wydajność organu ustawodawczego.

Bibliografia

- Dekret Prezydenta Ukrainy z dnia 30 maja 1995 roku, http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/U270_95.html (dostęp: 09.08.2021).
- Dekret Prezydenta Ukrainy z dnia 10 czerwca 1997 roku, http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/U503_97.html (dostęp: 09.08.2021).
- Konstytucja Radzieckiej Ukrainy z dnia 20 kwietnia 1978 roku, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/888-09/conv#o323> (dostęp: 09.08.2021).
- Konstytucja Ukrainy z dnia 28 czerwca 1996 roku, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/888-09/conv#Text> (dostęp: 09.08.2021).
- Postanowienie Sądu Konstytucyjnego w sprawie porządku głosowania oraz ponownego rozpatrzenia ustaw Radą Najwyższą Ukrainy, http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KS98011.html (dostęp: 09.08.2021).
- Projekt postanowienia Rady Najwyższej Ukrainy o przyjęciu ustawy o ustawach i działalności ustawodawczej w pierwszym czytaniu, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/643/97-%D0%B2%D1%80#Text> (dostęp: 09.08.2021).
- Regulamin Gabinetu Ministrów Ukrainy, http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KP070950.html (dostęp: 09.08.2021).
- Regulamin Rady Najwyższej Ukrainy, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17#Text> (dostęp: 09.08.2021).
- Rozporządzenia Prezydenta Ukrainy z dnia 30 maja 1997 roku, http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/R221_97.html (dostęp: 09.08.2021).
- Umowa Konstytucyjna z dnia 8 czerwca 1995 roku, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1%D0%BA/95-%D0%B2%D1%80#Text> (dostęp: 09.08.2021).

Literatura

- O.L. Kopylenko/nawcz.posibnyk; In-t zakonodawstwa Werchownoi Rady Ukrainy, K. Referat, 2010.
- O.L. Kopylenko, O.W. Bogaczowa „Zakonotworny proces: stan i szlachy w doskonalenia”: kol. monogr. w 2 cz./O.L. Kopylenko, O.W. Bogaczow; In-t zakonodawstwa Werchownoi Rady Ukrainy, K. Referat 2010.
- Zakonotworna dijalnist: Słownik terminiw i poniat*, red. akad. NAN Ukrainy W.M. Lytwyna, K.: Parlamentskie wydawnictwo 2004.

Strony internetowe

- Oficjalna strona internetowa Rady Najwyższej Ukrainy, <https://www.rada.gov.ua/> (dostęp: 09.08.2021).

Oficjalna strona internetowa Rządu Ukrainy, <https://www.kmu.gov.ua/> (dostęp: 09.08.2021).

Organizacja „Laboratorium inicjatyw ustawodawczych”, <https://parlament.org.ua/> (dostęp: 09.08.2021).

Organizacja „USAID: ПрограмаРада”, <https://radaprogram.org/> (dostęp: 09.08.2021).

NGO „Опора”, <https://www.oporaua.org/> (dostęp: 09.08.2021).

Analiza procesu ustawodawczego Ukrainy na przykładzie III, IV, VI i VIII kadencji Rady Najwyższej

Streszczenie

Artykuł zawiera opis stadiów procesu ustawodawczego na Ukrainie i jego krótką analizę. W artykule przedstawiono także kwestię zmiany grona podmiotów uprawnionych do inicjatywy ustawodawczej w okresie становienia państwa prawa w latach 90.

W artykule zawarta jest również krótka analiza procesu ustawodawczego na przykładzie działalności parlamentu III, IV, VI i VIII kadencji. Na diagramie przedstawionym w artykule pokazano liczby projektów ustaw zgłaszanych, w każdej z wymienionych kadencji przez wszystkie uprawnione podmioty. Także jako wynik przeprowadzonej analizy zostały podane informacje o wydajności parlamentu każdej kadencji w stosunku procentowym.

Opierając się na otrzymanych wynikach analizy, zaproponowano kierunki wyeliminowania istniejących wad procesu ustawodawczego i sformułowano propozycje dla zmniejszenia „spam legislacyjny”, polepszenia wskaźników jakościowych oraz zwiększenia wydajności parlamentu.

Słowa kluczowe: proces ustawodawczy, projekt ustawy, parlament, inicjatywa, Ukraina

Analysis of the Legislative Process in Ukraine on the Example of the 3rd, 4th, 6th and 8th Term of the Supreme Council

Abstract

The article describes the stages of the legislative process in Ukraine and provides a brief description of it. The article also shows the changes in the range of subjects of legislative initiative during the formation of the rule of law in 90.

The article also presents a brief analysis of the legislative process on the example of the work of the parliament of III, IV, VI and VIII cadence. The diagram showing the total number of submitted bills in each parliamentary cadence and the number of bills submitted by all subjects of the legislative is presented.

Using the results of the analysis it was possible to achieve the set goal and identify some shortcomings in the legislative process and on this basis to formulate proposals to reduce “legislative spam”, improving quality indicators and increasing the performance of parliament.

Keywords: legislative process, draft law, parliament, initiative, Ukraine