

ПРОЦЕДУРА РОЗГЛЯДУ ЗАКОНОПРОЕКТІВ У ВЕРХОВНІЙ РАДІ УКРАЇНИ: ПРОБЛЕМИ ТЕОРІЇ ТА ПРАКТИКИ

PROCEDURE FOR THE CONSIDERATION OF BILLS IN THE PARLIAMENT OF UKRAINE: PROBLEMS OF THEORY AND PRACTICE

Погорєлова З.О.,

*кандидат юридичних наук,
доцент кафедри теорії та історії держави і права
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»*

Стаття присвячена аналізу проблем розгляду законопроектів у трьох читаннях Верховною Радою України. Досліджено практику та особливості розгляду законопроектів парламентами зарубіжних держав. Надано пропозиції з удосконалення чинного законодавства, що регулює процедуру розгляду законопроектів у Верховній Раді України.

Ключові слова: розгляд, законопроект, парламент, три читання, Верховна Рада України.

Статья посвящена анализу проблем рассмотрения законопроектов Верховным Советом Украины. Исследованы практика и особенности рассмотрения законопроектов парламентами зарубежных стран. Даны предложения по совершенствованию действующего законодательства, регулирующего процедуру рассмотрения законопроектов в Верховном Совете Украины. Акцентировано внимание на проблемных аспектах, возникающих на протяжении трех чтений законопроектов в Верховном Совете Украины. Проведен сравнительный анализ процедуры рассмотрения законопроектов в Украине, Польше, США и других странах.

Ключевые слова: рассмотрение, законопроект, парламент, три чтения, Верховный Совет Украины.

This article analyzes the problems of the consideration of draft laws by the Parliaments of Ukraine. Studied the practice and especially the consideration of draft laws by the parliaments of foreign countries. Proposals to improve existing legislation regulating the procedure for consideration of draft laws in the Parliaments of Ukraine. The attention to problematic aspects arising during the three readings of bills in the Parliaments of Ukraine. A comparative analysis of procedures for the review of draft laws in Ukraine, Poland, the United States and other countries.

Key words: review of the bill, parliament, three readings of the Parliaments of Ukraine.

Постановка проблеми. Розгляд законопроекту є однією із найважливіших стадій законодавчого процесу, адже від його результату залежатиме доля законопроекту – його буде або відхилено, повернено на доопрацювання або він набуде статусу офіційного нормативного акту Верховної Ради України. Саме це й обумовлює актуальність та необхідність дослідження процедури розгляду законопроектів у Верховній Раді України.

Стан дослідження. Деякі вчені розгляд законопроекту і прийняття закону розглядають як одну самостійну стадію у законодавчій процедурі. Об'єднання процесу розгляду і прийняття законопроекту в одну стадію, на думку В. Косінського, І.О. Ющика, дасть можливість розглядати дану стадію як самостійний, логічно завершений етап [1, с. 27]. Автор схиляється до позиції вчених С. Алексеєва [2, с. 116], А. Керімова [3, с. 104], В. Мелашенка [4, с. 173], які у своїх працях поділяють стадію розгляду і прийняття законопроектів на дві самостійні стадії.

Саме тому **метою** статті є дослідження такої важливої стадії, як розгляд законопроектів у Верховній Раді України, розробка пропозицій по удосконаленню чинного законодавства.

Виклад основного матеріалу. А.С. Олійник пов'язує обговорення з опрацюванням законопроектів у комітетах до винесення на пленарне засідання, відокремлюючи розгляд, як етап роботи із законопроектом у ході засідання Верховної Ради. До об-

говорення залучається широке коло осіб (зацікавлені органи, науковці, практики), а у розгляді беруть участь тільки суб'єкти права законодавчої ініціативи [5, с. 105]. Ми не погоджуємося з такою думкою, посилаючись на Закон України «Про Регламент Верховної Ради України», згідно зі ст. 30 [6] якого обговорення питань включає: доповідь, запитання і відповіді на них доповідача, виступи представників депутатських фракцій (депутатських груп), народних депутатів, виступи депутатів з оголошенням чи обґрунтуванням окремої думки, що мають місце на пленарному засіданні, уточнення та оголошення головуючим на пленарному засіданні пропозицій, які надійшли щодо обговорюваного питання і будуть ставитися на голосування.

У змістовному розумінні обговорення означає дискусію, за результатом якої приймається рішення, а за результатом розгляду приймається рішення на основі вибору можливих його варіантів. На пленарних засіданнях відбувається розгляд законопроектів шляхом їх обговорення. Тому не можна стверджувати про проведення обговорення виключно на етапі підготовки законопроектів до розгляду на пленарному засіданні.

Стадія розгляду законопроектів Верховною Радою України, мабуть, одна із найбільш детально врегульованих стадій законодавчої процедури.

Згідно зі ст. 102 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» [6] законопроекти розглядаються Верховною Радою, як правило, за процеду-

рою трьох читань, а саме: 1) перше читання – обговорення основних принципів, положень, критеріїв, структури законопроекту та прийняття його за основу; 2) друге читання – постатейне обговорення і прийняття законопроекту в другому читанні; 3) третє читання – прийняття законопроекту, який потребує доопрацювання та узгодження, в цілому.

Рішення про проведення повторних перших, других читань законопроектів Верховна Рада може приймати не більше двох разів.

За рішенням Верховної Ради допускається остаточно прийняття законопроекту (окрім проектів кодексів і законопроектів, які містять понад 100 статей, пунктів) одразу після першого чи другого читання, якщо законопроект визнано таким, що не потребує доопрацювання, та якщо не надійшло зауважень щодо його змісту від народних депутатів, інших суб'єктів права законодавчої ініціативи, юридичного чи експертного підрозділів Апарату Верховної Ради. Під час другого і третього читань розглядаються порівняльні таблиці законопроектів, а щодо законопроектів про внесення змін до законів порівняльні таблиці розглядаються і в першому читанні.

Парламенти світу можна умовно розділити на дві різні категорії залежно від того чи вони обговорюють кожен законопроект один раз чи проводить низку читань по одному і тому ж законопроекту. Згідно з дослідженнями американських вчених, із 83 країн у 30 відбувається лише одне читання законопроекту; у 18 – два і у 35 – три читання. Розгляд законопроектів у Верховній Раді України в цілому відбувається за процедурою трьох читань.

Розгляд законопроекту при підготовці його до першого читання здійснюється в порядку, передбаченому для попереднього розгляду законопроектів (стаття 93 Регламенту).

Однією з проблем, з якою стикаються депутати під час розгляду законопроектів у першому читанні, є проблема штучної альтернативності законопроектів. Альтернативними вважаються законопроекти, присвячені врегулюванню одного і того ж питання.

Альтернативні законопроекти розглядаються, як правило, в порядку черговості їх внесення. При розгляді альтернативних законопроектів головний комітет може рекомендувати Верховній Раді взяти за основу один із них або підготувати інший законопроект, який вноситься на розгляд Верховної Ради народними депутатами – членами цього комітету. Верховна Рада розглядає альтернативні законопроекти на пленарному засіданні одночасно з основним законопроектом.

Висновок, підготовлений головним комітетом до першого читання законопроекту, висновки відповідних комітетів та інші супровідні документи до нього надаються народним депутатам не пізніше як за сім днів до дня розгляду цього законопроекту на пленарному засіданні Верховної Ради.

Розгляд законопроекту в першому читанні, як правило, проводиться за процедурою повного обговорення законопроектів (стаття 30 цього Регламенту). Верховна Рада може прийняти процедурне

рішення про обговорення проекту за скороченою процедурою. Обговорення за скороченою процедурою не допускається при розгляді проектів кодексів та інших законопроектів, у яких кількість статей, пунктів понад 100.

Цікавою є практика Польщі, Регламент якої передбачає не тільки скорочену процедуру розгляду законопроектів, а й процедуру розгляду термінових законопроектів. Перше читання проводиться одразу після отримання депутатами законопроекту, а на друге читання потрапляє законопроект без його доопрацювання у комісії. Статті 56 «а»-56 «к» Регламенту Сейму Республіки Польщі закріплюють таку процедуру розгляду термінових законопроектів: терміновий проект друкується негайно після його отримання, процедура його вручення депутатам може замінюватися (у необхідних випадках) повідомленням про потребу отримання його у канцелярії Сейму. Розгляд таких законопроектів відбувається у двох читаннях з скороченням термінів читань [7, с. 16-30]. У Литовській Республіці терміновий порядок розгляду скорочується на строк між стадіями розгляду проекту – розглядом в основному комітеті, розглядом на засіданні Сейму, прийняттям. Ці проміжки часу повинні бути не менше одного робочого дня і не більше трьох робочих днів [8, с. 86-87].

У Конгресі США практично на усіх етапах проходження законопроекту є можливість скорочення строків його розгляду. Якщо законопроект є невідкладним, приймається рішення про увільнення від розгляду законопроекту у комітеті і приймається рішення про негайний розгляд у Палаті. Цікаво, що право приймати рішення, яке є частиною першого і другого читань у законодавстві нашої держави, у Сполучених Штатах делеговано комітетам. Палата у повному складі на своєму пленарному засіданні розглядає проект лише один раз, після збору через процес слухань необхідного фактичного матеріалу і обговорення у комітеті. На наш погляд, необхідно передбачити у законі про регламент більш спрощений порядок розгляду законопроектів.

Зважаючи на економічність і ефективність використання часу пленарного засідання, доцільно закріпити у Регламенті і правило розгляду законопроектів у пакеті. Це означає прийняття низки законопроектів, які мають однорідний предмет регулювання, з попереднім взаємоузгодженням їх текстів, з'ясуванням відповідності їх один одному, виключенням повторів. А. Автономов з цього приводу зазначає, що такий спосіб допомагає систематизації законодавства, забезпечує системні зв'язки між великими блоками законів. Проте він зовсім не означає, що закони, які розглядаються в одному пакеті повинні одночасно прийматися, без розгляду їх поодиночі. Навпаки такий спосіб полягає у тому, що визначається певна черговість, пріоритетність прийняття певних законів, місце кожного закону у «пакеті», узгодженість принципів і термінології [9, с. 14].

За наслідками розгляду законопроекту в першому читанні Верховна Рада може прийняти рішення про: 1) прийняття законопроекту за основу з дорученням

головному комітету підготувати його до другого читання; 2) відхилення законопроекту; 3) повернення законопроекту суб'єкту права законодавчої ініціативи на доопрацювання або направлення його до головного комітету для підготовки на повторне перше читання, визначивши при цьому основні положення, принципи, критерії, яким повинен відповідати доопрацьований законопроект чи його структурні частини; 4) опублікування законопроекту у визначеному Верховною Радою друкованому засобі масової інформації для всенародного обговорення, доопрацювання його головним комітетом з урахуванням наслідків обговорення і подання на повторне перше читання.

Дані роботи Верховної Ради України третього скликання містять наступну статистику розгляду законопроектів у першому читанні. На перше читання внесено на розгляд Верховної Ради України за відповідною процедурою 2629 законопроектів, крім того, розглянуто за дорученням Верховної Ради та повторно з пропозиціями Президента України 3 законопроекти. З них: 299 прийнято, 632 прийнято за основу і направлено на друге читання, 524 направлено на доопрацювання та врахування в інших проектах, 801 відхилено та знято з розгляду, 376 відкликано та повернуто суб'єктам законодавчої ініціативи. [10, с. 8]

Найоптимальнішим з точки зору подальшої роботи над проектом і, безумовно, найперспективнішим для подальшої долі проекту є ухвалення парламентом рішення про прийняття законопроекту за основу. Таке прийняття, здійснене більшістю конституційного складу парламенту, є показником достатньо високої якості законопроекту та наявного бажання здійснювати подальше його опрацювання [11, с. 285].

Пропозиції та поправки до законопроекту, який готується до другого читання, можуть вноситися лише до того тексту законопроекту (статей, їх частин, пунктів, речень), який прийнятий Верховною Радою за основу. Такі пропозиції та поправки вносяться у 14-денний строк після дня прийняття законопроекту за основу. До повторного другого читання законопроекту пропозиції та поправки вносяться у 10-денний строк після дня попереднього другого читання і лише до тих статей, їх частин, пунктів, речень законопроекту, що не були прийняті в другому читанні. Пропозиції та поправки до законопроектів, розгляд яких не було завершено Верховною Радою попереднього скликання (частина друга статті 106 Регламенту), вносяться в 14-денний строк після дня включення їх до порядку денного першої сесії новообраної Верховної Ради.

Законопроект, підготовлений до другого читання, подається у вигляді порівняльної таблиці, яка має містити: 1) текст законопроекту, прийнятого за основу; 2) усі внесені та не відкликані пропозиції (можливо, із стислим обґрунтуванням), поправки, що мають суцільну нумерацію і розміщуються на рівні з відповідними статтями законопроекту, із зазначенням ініціаторів їх внесення – суб'єктів права законодавчої ініціативи; 3) висновок головного комітету щодо внесених пропозицій, поправок; 4)

остаточну редакцію статей законопроекту, що пропонується головним комітетом для прийняття у другому читанні.

Проблемою, з якою стикаються депутати під час другого читання, є неналежне опрацювання зауважень і пропозицій. Надзвичайно велика кількість пропозицій і поправок заважає продуктивно розглянути їх на засіданні, хоча роботу з поправками можна зробити більш економічною через проведення комітетами узгодження з ініціаторами поправок, що вносяться до законопроекту. Такий метод дозволить врегулювати всі непогодження у комітеті, що приведе до зменшення кількості розгляду поправок на пленарному засіданні і відповідно зменшиться навантаження на депутатів.

Під час розгляду законопроекту в другому читанні Верховна Рада проводить його постатейне обговорення та голосування. У разі необхідності можуть обговорюватися і ставитися на голосування окремі частини, пункти, підпункти, речення або статті. Верховна Рада може прийняти процедурне рішення про розгляд законопроекту розділами, частинами з проведенням щодо них самостійного обговорення і голосування. Таке процедурне рішення може прийматися після обговорення за скороченою процедурою.

Після завершення розгляду пропозицій, поправок, що надійшли до відповідної статті законопроекту, Верховна Рада проводить голосування щодо статті в цілому. Після завершення постатейного розгляду законопроекту Верховна Рада проводить голосування щодо прийняття законопроекту в другому читанні. Якщо до законопроекту немає зауважень народних депутатів, головуєчий на пленарному засіданні може поставити його на голосування в цілому як акт Верховної Ради.

На повторне друге читання комітетом подається внесені після другого читання пропозиції і поправки, за винятком, коли не розглянуті на другому читанні статті чи їх частини подаються з раніше внесеними пропозиціями і поправками. Повторне друге читання законопроекту здійснюється за процедурою другого читання. Негативним моментом на цьому етапі є кількість повторних других читань. У багатьох країнах такої практики не існує: у Данії немає жодних положень про повторний розгляд законопроектів, так само як і у Швеції, а Ізраїль поряд з відсутністю положень про повторний розгляд законопроектів відсутнє і право вето.

За результатами розгляду законопроекту в другому читанні Верховна Рада приймає рішення про: 1) прийняття законопроекту в другому читанні та доручення головному комітету підготувати його до третього читання; 2) відхилення законопроекту; 3) прийняття законопроекту в другому читанні та в цілому; 4) прийняття законопроекту в другому читанні, за винятком окремих розділів, глав, статей, частин статей, та направлення їх головному комітету на доопрацювання з наступним поданням законопроекту на повторне друге читання; 5) повернення законопроекту головному комітету на доопрацювання з наступним поданням на повторне друге читання.

Н. Кудерська зауважує, що на послідовність розгляду запланованих законопроектів для прискореного прийняття пріоритетних із погляду суспільного зацікавлення рішень має впливати через парламентську більшість виконавча влада, яка здійснює внутрішню і зовнішню політику держави, виконує положення Конституції і законів України, актів Президента України [12, с. 71].

До законопроекту, який готується до третього читання, поправки вносяться у 5-денний строк після дня попереднього читання. До третього читання законопроекту, який готується головним комітетом, вносяться лише поправки щодо внесення виправлень, уточнень, усунення помилок, суперечностей у тексті законопроекту, а також поправки, внесені з метою узгодження між собою структурних частин прийнятого у другому читанні законопроекту без зміни його змісту. Будь-які інші поправки відхиляються головним комітетом без розгляду їх по суті.

Одночасно із законопроектом, підготовленим до третього читання, головним комітетом подаються:

1) перелік законів, до яких у зв'язку з прийняттям цього закону необхідно внести зміни (за їх наявності);

2) одержаний головним комітетом, у разі необхідності, від Кабінету Міністрів України план організаційних, кадрових, матеріально-технічних, фінансових, інформаційних заходів для введення в дію закону після прийняття законопроекту;

3) проекти актів Кабінету Міністрів України, центральних органів виконавчої влади, прийняття яких передбачено в законопроекті, що розглядається, або є необхідним для введення відповідного закону в

дію, якщо Верховною Радою приймалося рішення про необхідність розробки таких проектів актів.

У третьому читанні розглядаються і приймаються рішення щодо поправок (внесення виправлень, уточнень, усунення помилок, суперечностей у тексті законопроекту), поданих після прийняття законопроекту в другому читанні.

Розгляд законопроекту у третьому читанні включає:

1) голосування щодо статей законопроекту, текст яких зазнав змін після їх прийняття у другому читанні;

2) голосування щодо проекту постанови, внесенного народними депутатами – членами головного комітету, про схвалення підготовленого Кабінетом Міністрів України плану організаційних, кадрових, матеріально-технічних, фінансових, інформаційних заходів щодо введення в дію закону після прийняття законопроекту;

3) голосування законопроекту в цілому.

Після прийняття закону в цілому внесення до його тексту будь-яких змін (за винятком виправлення граматичних чи технічних помилок) допускається лише за пропозицією Голови Верховної Ради України в порядку, визначеному Регламентом (стаття 131).

Висновки. З метою покращення ефективності процедури розгляду законопроектів, на нашу думку, необхідно запровадити на постійній основі наукову експертизу найбільш важливих законопроектів, доповідаючи результати експертних висновків на першому читанні. Це дасть можливість розв'язати проблему аналізу й оцінки законопроектів на основі сучасного рівня наукових знань, використання зарубіжного досвіду.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Косінський В. Законодавчий процес та його процедура, їх основні стадії та етапи / В. Косінський // Право України. – 1999. – № 6. – С. 26-28.
2. Алексеев С.С. Восхождение к праву : поиски и решения // С.С. Алексеев. – М. : Норма, 2001. – 748 с.
3. Керимов Д.А. Культура и техника законотворчества. – М. : Юрид. лит-ра. – 230 с.
4. Мелашенко В.Ф. Основи конституційного права України : курс лекцій. – К. : Вентурі, 1995. – 239 с.
5. Олійник А.С. Організаційне забезпечення законодавчої діяльності в Україні : дис. ... канд. юрид. наук / А.С. Олійник. – Київ, 1998. – 200 с.
6. Про Регламент Верховної Ради України : Закон України від 10.02.2010 // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 14-15; № 16-17. – Ст. 412.
7. Регламент Сейма Республіки Польща. – Варшава, 1994. – 321 с.
8. Статут Сейма Литовської Республіки. – Вільнюс, 1994. – 128 с.
9. Автономов А. Актуальные проблемы законодательного процесса в Российской Федерации. В кн. : Проблемы парламентского права России. – М., 2000. – 340 с.
10. Верховна Рада України : інформаційний довідник. – К. : Парламентське видавництво, 2002. – 48 с.
11. Лінецький С.В., Крижанівський В.П. Коментар до Регламенту Верховної Ради України / С.В. Лінецький, В.П. Крижанівський. – Київ, 2015. – 730 с.
12. Кудерська Н. Законотворча діяльність Верховної Ради України: проблеми та шляхи їх розв'язання / Надія Кудерська // Вісник Академії управління МВС. – 2009. – № 2. – С. 63-72.