

УДК 342.536(477)

**ПІДГОТОВКА ЗАКОНОПРОЕКТІВ ДО ПЕРШОГО,
ДРУГОГО І ТРЕТЬОГО ЧИТАНЬ У КОМІТЕТАХ
ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ**

**PREPARATION OF BILLS FOR THE FIRST, SECOND
AND THIRD READINGS IN THE COMMITTEES
OF THE VERKHOVNA RADA OF UKRAINE**

Зозуля О.І.,

кандидат юридичних наук,

доцент кафедри загальноправових дисциплін

Харківського національного університету внутрішніх справ

Виконано аналіз конституційно-правових і процесуальних засад підготовки законопроектів до першого, другого і третього читань у комітетах Верховної Ради України, визначено її основні риси, сутність та значення, а також обґрунтовано пріоритетні напрямки удосконалення конституційно-правового регулювання законопроектної діяльності парламентських комітетів.

Ключові слова: підготовка, законопроект, парламентські читання, пропозиції, поправки, висновки, комітети, Верховна Рада України.

Провідним напрямком діяльності комітетів Верховної Ради України є ведення законопроектної роботи, підготовка і розгляд законопроектів, що сприяє більшій оперативності, ґрунтовності й професійності законодавчого процесу. Особливістю законопроектної діяльності парламентських комітетів є галузевий характер їх компетенції, одночасне залучення декількох комітетів, охоплення різних форм законопроектної роботи, її значний обсяг тощо. Разом із тим, на даний період існують певні недоліки й прогалини конституційно-правового регулювання окремих повноважень парламентських комітетів у сфері законотворчості та порядку їх реалізації. А відтак, у контексті підвищення ефективності реалізації законодавчої та інших функцій Верховної

Ради України вбачаються актуальними питання підготовки законопроектів до першого, другого і третього читань у комітетах Верховної Ради України.

Зазначимо, що окремі повноваження та напрямки діяльності комітетів Верховної Ради України у сфері законотворчості раніше вже розглядалися такими вченими як Ю.В. Баскакова, С.М. Гусаров, О.В. Задорожній, Г. Колісник, Л.М. Легін, Ю.М. Перерва та інші. Однак їх наукові роботи розкривають тільки деякі аспекти законопроектної діяльності парламентських комітетів, комплексно не характеризуючи сучасний стан конституційно-правового регулювання, особливості змісту та порядку підготовки законопроектів до першого, другого і третього читань у комітетах Верховної

Ради України, вектори розвитку їх статусу як основних робочих органів парламенту з питань законотворчої діяльності. Саме тому метою нашої роботи є аналіз конституційно-правових і процесуальних засад підготовки законопроектів до першого, другого і третього читань у комітетах Верховної Ради України, визначення її основних рис, сутності та значення, а також обґрунтування пріоритетних напрямків удосконалення конституційно-правового регулювання законопроектної діяльності парламентських комітетів.

Передусім зазначимо, що після включення законопроекту до порядку денного сесії парламенту, головний комітет здійснює його підготовку до першого читання. Важливість процедури підготовки законопроекту до першого читання додатково зумовлюється передбаченим ч. 3 ст. 138 Регламенту Верховної Ради України від 10.02.2010 р. № 1861-VI [1] застосуванням такої процедури у підготовці комітетами проектів, постанов та інших актів для розгляду парламентом.

В рамках даного етапу законодавчого процесу головним комітетом забезпечується більш детальний аналіз і опрацювання законопроекту, предметний розгляд його основних положень та принципів. Таким чином напрацьовуються відповідні висновки, як основа для прийняття парламентом подальших рішень щодо певного законопроекту. Водночас, відповідно до ч. 2 ст. 108 Регламенту Верховної Ради України від 10.02.2010 р. № 1861-VI [1], розгляд законопроекту під час його підготовки до першого читання має здійснюватись в порядку попереднього розгляду законопроектів. На нашу ж думку, враховуючи не тільки деяку змістовну відмінність, але й різні цілі вищевказаних етапів законодавчого процесу, більш опти-

мальним буде окреме чітке закріплення порядку підготовки головним комітетом законопроекту до першого читання.

Досить значну роль головний комітет відіграє під час розгляду альтернативних законопроектів, за результатами якого він може рекомендувати парламенту взяти за основу один з них або взагалі підготувати інший законопроект [1]. Розгляд альтернативних законопроектів вимагає від головного комітету не тільки об'єктивного й виваженого співставлення їх положень (які часто суперечать один одному), але й пошуку політичного консенсусу та компромісу серед членів комітету – представників різних депутатських фракцій і груп. Однією з задач головного комітету тут також є відхилення дублюючих, відверто неякісних, популістичних законопроектів, що на практиці нерідко подаються як альтернативні з метою ускладнення і затягування розгляду основного законопроекту. У цьому контексті вбачається конструктивним право головного комітету викласти у підготовлюваному ним до першого читання законопроекті «альтернативні варіанти спірних положень» або ініціювати попереднє визначення Верховною Радою України основних положень, принципів, критеріїв та структурних частин законопроекту [1], залишаючи тим самим вирішення суперечливих питань на розсуд парламенту.

З метою подолання штучної альтернативності законопроектів й оптимізації роботи парламентських комітетів З.О. Погорелова пропонує подавати їх на розгляд головного комітету як доповнення та пропозиції до основного закону [2]. погоджуючись із доцільністю запобігання зловживанню правом на подання альтернативних законопроектів, маємо зауважити більш глобальний, сутнісно складні-

ший характер останніх, порівняно з пропозиціями до основного закону, які стосуються тільки окремих його аспектів в межах загальної концепції та принципів. Можливість подання саме комплексних альтернативних законопроектів, а не просто певних пропозицій, забезпечує більш широку варіативність регулювання суспільних відносин, сприяючи вибору головним комітетом максимально якісного системного законопроекту.

Водночас, відповідно до п. 4 ч. 1 ст. 16 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [3], головний комітет має розглядати та узагальнювати висновки інших комітетів, готуючи їх на розгляд парламенту. Проте за Регламентом Верховної Ради України від 10.02.2010 р. № 1861-VI [1] висновки інших комітетів відіграють здебільшого допоміжну роль для головного комітету, виступаючи за основу для прийняття ним рішення з приводу законопроекту. В окремих же випадках висновки інших комітетів можуть мати й самостійне значення, наприклад, будучи підставою повернення законопроекту чи залишення без розгляду пропозиції до законопроекту. Також точніше слід говорити не стільки про узагальнення (чи систематизацію згідно К.В. Манжул [4, с. 28]), як про опрацювання головним комітетом висновків інших комітетів.

Висновки, підготовлені різними комітетами на етапі попереднього розгляду законопроекту, можуть містити розбіжності, відмінні позиції та пропозиції, що актуалізує врегулювання головним комітетом таких розбіжностей під час підготовки законопроекту до першого читання. Ключове значення тут має те, що розбіжності у висновках комітетів усуваються не одноосібно головним комітетом,

а шляхом досягнення згоди між відповідними комітетами. У зв'язку з важливістю даної роботи доцільним постає процесуальне врегулювання заходів, здійснюваних головним комітетом для врегулювання розбіжностей у висновках різних комітетів.

Результати роботи головного комітету з підготовки законопроекту до першого читання, згідно ч. 1 ст. 111, ст. 114 Регламенту Верховної Ради України від 10.02.2010 р. № 1861-VI [1], втілюються в його висновку. У ньому зазвичай міститься пропозиція прийняття законопроекту за основу, опублікування його для всенародного обговорення або ж відхилення чи повернення на доопрацювання. Загалом підготовка тих чи інших висновків щодо проектів парламентських актів (п. 3 ч. 1 ст. 16 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [3]) є однією з основних правових форм діяльності парламентських комітетів. Водночас підкреслимо, що Верховна Рада України жодним чином не обмежена висновком (пропозиціями) головного комітету у прийнятті інших рішень під час розгляду законопроекту у першому читанні, що підкреслює підготовчо-допоміжний характер роботи головного комітету.

Також вищевказане відображає увесь спектр можливих рішень головного комітету з приводу законопроекту на етапі його підготовки до першого читання. Водночас відсутність чітких критеріїв підготовки головним комітетом даного висновку не виключає його певну ситуативність і суб'єктивність. Треба зазначити, що політико-правова сутність Верховної Ради України, дає можливість комітетам приймати рішення керуючись політичною доцільністю чи іншими суб'єктивними факторами. Зокрема К.В. Манжул і А.В. Шипіка безпосередньо констатують політичну заан-

гажованість членів комітетів і вплив політичної кон'юнктури на процес обговорення та прийняття законопроекту [4, с. 32; 5, с. 26]. З іншого боку, це не позбавляє головний комітет необхідності наводити належне об'єктивне обґрунтування пропозицій з приводу законопроекту до його розгляду у першому читанні. Наголосимо, що з метою недопущення штучного затягування розгляду законопроекту відповідне обґрунтування обов'язково має додаватись і до пропозиції головного комітету про перенесення його розгляду, що наразі прямо не вимагається згідно п. 2 ч. 1 ст. 111 Регламенту Верховної Ради України від 10.02.2010 р. № 1861-VI [1].

Зазначимо, що розгляд головним та іншими комітетами законопроекту при його підготовці до другого читання загалом зводиться до вивчення й опрацювання пропозицій та поправок до такого законопроекту з метою їх відхилення або включення до тексту законопроекту, що пропонується головним комітетом для прийняття у другому читанні. Однак, не дивлячись на те, що згідно п.2 ч. 1 ст. 16 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [3] комітети зобов'язуються розглядати проекти парламентських актів лише «в порядку і строки, встановлені Регламентом Верховної Ради України», Регламент Верховної Ради України від 10.02.2010 р. № 1861-VI [1] конкретно не закріплює порядок підготовки головним комітетом законопроекту до другого читання та не визначає роль у цьому інших парламентських комітетів.

В цілому ж, беручи до уваги загальні повноваження комітетів Верховної Ради України (п. 5 ч. 1 ст. 12, п. 4 ч. 1 ст. 15, п. 3, 6 ч. 1 ст. 16 Закону України від 04.04.1995 р.

№ 116/95-ВР [3]), необхідно говорити про здійснення головним комітетом на своїх засіданнях узагальнення зауважень і пропозицій до законопроекту, внесення своїх пропозицій і поправок, розгляду і прийняття рішення щодо кожної пропозиції, а також підготовки певних висновків. Тут слід вказати деяку невідповідність між положеннями профільного Закону України від 04.04.1995 р. та Регламенту Верховної Ради України від 10.02.2010 р. [1], який зокрема не передбачає роботу комітетів із «зауваженнями» до законопроекту, водночас закріплюючи прийняття комітетами рішень не тільки щодо пропозицій (як за Законом України від 04.04.1995 р. [3]), але й поправок. Наголосимо, що подібна остаточна невивіреність та неузгодженість законодавства може ускладнювати законопроектну діяльність комітетів, залишаючи відкритим питання меж їх повноважень у законодавчому процесі.

У даному контексті потребує уточнення й визначене п. 4 ч. 1 ст. 15 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [3] право комітету вносити пропозиції і поправки під час розгляду на своєму засіданні проекту закону чи іншого акту Верховної Ради України. На нашу думку, оскільки комітет не є суб'єктом права законодавчої ініціативи, вказане може здійснюватись комітетом не самостійно від його імені, а через народних депутатів України – членів такого комітету. Тому питання внесення комітетами пропозицій і поправок до законопроекту (не на їх засіданнях, а з дотриманням встановленого загального порядку) ще має здобути належного висвітлення у Регламенті Верховної Ради України.

Поза цим, акцентуємо увагу на відсутність конкретних строків підготовки головним комітетом законо-

проекту до другого читання. З одного боку, це пояснюється істотними відмінностями в обсязі та змісті роботи із підготовки до другого читання різних законопроектів. З іншого ж боку, встановлення граничного строку підготовки головним комітетом законопроекту до другого читання сприятиме більшій упорядкованості роботи головного комітету, організованості та спланованості законодавчого процесу.

До особливостей підготовки законопроекту до другого читання К.В. Манжук відносить самостійне визначення головним комітетом долі внесених до законопроекту пропозицій і поправок, зокрема, допускаючи їх відхилення без пояснень [4, с. 32]. Загалом головний комітет дійсно одноосібно приймає висновок по відповідним пропозиціям та поправкам і схвалює остаточну редакцію статей законопроекту. Разом з тим, згідно ч. 2, 3 ст. 120, ч. 1 ст. 121 Регламенту Верховної Ради України від 10.02.2010 р. № 1861-VI [1], існує можливість обговорення парламентом та його голосування відносно пропозицій і поправок, як відхилених головним комітетом (за наполяганням їх ініціатора), так і вже врахованих головним комітетом (за наполяганням парламентарів). Це вказує на попередній, неостаточний характер висновку головного комітету, що покликаний спростити розгляд законопроекту на засіданнях парламенту, але не обмежує самостійний розгляд ним певних пропозицій і поправок.

Згідно п. 12 ч. 1 ст. 16 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [3] комітети окремо зобов'язуються подавати на розгляд парламенту «висновки, рекомендації, проекти актів Верховної Ради України», що відображає необхідність своєчасного подання ними в рамках законодав-

чого процесу відповідних належно оформлених документів. При цьому, тут дещо недоречним є згадування рекомендацій комітетів, які застосовуються не стільки у законопроектній, а в контрольній діяльності парламентських комітетів. У той же час даний обов'язок комітетів слід було б поширити на деякі інші документи, які також подаються комітетами на розгляд парламенту.

Крім цього, для забезпечення відкритості законодавчого процесу, неупередженого й фахового попереднього розгляду пропозицій і поправок, правильним буде залучення на засідання головного комітету для їх розгляду ініціатора таких пропозицій/поправок, представників зацікавлених органів і організацій, вчених та експертів. Як відзначає з цього приводу З.О. Погорелова [2], узгодження комітетом з ініціаторами пропозицій і поправок сприятиме зменшенню тривалості їх розгляду на пленарному засіданні парламенту.

Конструктивним може бути й одержання висновків інших комітетів або проведення спільних із ними засідань. Враховуючи часті ситуації одночасного розгляду декількома комітетами законопроекту без узгодження їх позицій [5, с. 26], актуалізується інтенсифікація проведення спільних засідань таких комітетів, що у свою чергу потребує розгорнутого законодавчого врегулювання підстав і порядку проведення спільних засідань парламентських комітетів.

Наразі згідно ч. 4 ст. 118 Регламенту Верховної Ради України від 10.02.2010 р. № 1861-VI [1] передбачено лише право головного комітету на одержання висновку Комітету з питань правової політики та правосуддя з приводу конституційності

пропозиції до законопроекту. На наш погляд, з метою своєчасного відхилення усіх неконституційних пропозицій вищевказаний висновок має надаватись не тільки «за зверненням головного комітету», а і за ініціативою самого Комітету з питань правової політики та правосуддя й окремих народних депутатів України. Водночас, з огляду на підготовчо-допоміжний статус комітетів, висновки Комітету з питань правової політики та правосуддя не мають остаточного значення й не виключають подальший розгляд парламентом визначеної неконституційною пропозиції до законопроекту.

Зазначимо, що у разі неприйняття парламентом законопроекту в другому читанні він направляється (повністю або його окремі розділи, глави, статті) головному комітету на доопрацювання з подальшим його поданням на повторне друге читання. Зміст означеного доопрацювання безпосередньо на законодавчому рівні не закріплюється, проте загалом воно аналогічне підготовці головним комітетом законопроекту до другого читання. Щоправда це стосується тих пропозицій і поправок, які були внесені після другого читання до ще не прийнятих статей законопроекту. Відповідно до п. 3 ч. 1 ст. 12, п. 5 ч. 1 ст. 16 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [3] доопрацювання комітетами проектів актів Верховної Ради України за її дорученням (хоча К.В. Манжул зазначає, що і «з власної ініціативи» [4, с. 28, 29]) може здійснюватися і на інших етапах законодавчого процесу – за результатами розгляду таких законопроектів у першому та наступних читаннях, забезпечуючи тим самим їх належну підготовку до подальшого розгляду на засіданнях парламенту.

Поряд із прийняттям рішень щодо пропозицій і поправок на головний

комітет в рамках підготовки законопроектів до другого читання покладаються й деякі менш значні задачі. Зокрема згідно ч. 1 ст. 122 Регламенту Верховної Ради України від 10.02.2010 р. № 1861-VI [1] парламент може доручити головному комітету чи редакційній групі внести редакційні уточнення з урахуванням поправок, внесених на засіданні парламенту. Оскільки у даному разі йдеться про внесення суто технічних, редакційних змін до тексту законопроекту, навряд чи доцільним є залучення до такої роботи усього головного комітету. Більш оптимальним тут вбачається внесення редакційних уточнень секретаріатом головного комітету під керівництвом керівника головного комітету.

З огляду на недосконале законодавство та практику законотворчої діяльності комітетів Верховної Ради України маємо погодитись із К.В. Манжулом щодо необхідності забезпечення чіткого дотримання головним комітетом парламентської законодавчої процедури, посилення його відповідальності за якісне опрацювання та проходження законопроекту [4, с. 33]. Проте, на наш погляд, формальне зобов'язання комітетів «якісно» готувати законопроекти для розгляду парламентом (як у першій редакції Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР) навряд чи сприятиме підвищенню їхньої відповідальності. Водночас запропоноване розширення контролю головного комітету за обговоренням законопроектів у комітетах [4, с. 33] для збереження їх неупередженості та підвищення організованості має спрямовуватись виключно на координацію розгляду законопроектів у комітетах і контроль строків підготовки їх висновків.

На відміну від підготовки законопроекту до першого та другого читань

його підготовка у головному комітеті до третього читання є менш тривалим і працемістким етапом законодавчого процесу. Зокрема головний комітет розглядає та приймає (або відхиляє) поправки щодо внесення виправлень і уточнень, усунення помилок і суперечностей у тексті законопроекту, неузгодженостей між його структурними частинами. Особливістю роботи головного комітету на даному етапі є насамперед усунення редакційних, технічних і структурних недоліків законопроекту без зміни основного змісту, і тільки потім іде доопрацювання його суті. Такий принцип роботи має важливе значення, забезпечуючи точність і вивіреність, логічність та зрозумілість положень майбутнього закону як необхідної складової його належної реалізації.

Хоча Регламент Верховної Ради України від 10.02.2010 р. № 1861-VI [1] конкретно не визначає порядок підготовки головним комітетом законопроекту до третього читання, сутність такої діяльності, як правило, не потребує залучення інших комітетів, представників державних органів, науковців і експертів, що спрощує і прискорює підготовку головним комітетом остаточної редакції законопроекту, порівняльної таблиці, свого висновку й інших необхідних супровідних документів. Наголосимо, що в рамках підготовки законопроекту до третього читання головним комітетом особлива увага має приділятися не лише внесенню виправлень та усуненню помилок, але й питанням забезпечення реалізації законопроекту після його прийняття.

З цією метою, згідно ч. 2 ст. 127 Регламенту Верховної Ради України від 10.02.2010 р. № 1861-VI [1], головним комітетом до третього читання крім законопроекту також подаються перелік

законів, до яких необхідно внести зміни; урядовий «план організаційних, кадрових, матеріально-технічних, фінансових, інформаційних заходів для введення в дію закону»; проекти актів, прийняття яких передбачено законопроектом або необхідно для його введення в дію. Загалом погоджуючись з доцільністю попереднього напрацювання означених документів, вважаємо доречним деяке розширення подібних заходів, спрямованих на впровадження законопроекту після його прийняття. По-перше, головним комітетом має подаватися не просто перелік законів, до яких слід внести зміни, а проект доручення парламенту профільним комітетам розробити проекти змін до таких законів. По-друге, дещо абстрактним вбачається одержання головним комітетом відповідного урядового плану заходів лише «у разі необхідності», що, як на нас, має стосуватись усіх законів, виконання яких потребує вжиття певних заходів органами виконавчої влади. І по-третє, урядовий план повинен включати не тільки вищевказані заходи, а й інші необхідні заходи для введення закону в дію (наприклад, зовнішньополітичні).

Із прийняттям парламентом закону в цілому, за головним комітетом залишаються окремі повноваження щодо подальшого проходження прийнятого закону, зокрема його оформлення для подання на підпис Голові Верховної Ради України, підготовка уточненого тексту закону, ведення справи закону тощо. Така діяльність не передбачає безпосередньої роботи головного комітету над змістом законопроекту, зводячись до його техніко-юридичного, редакційного супроводження. Відтак, з метою раціонального використання потенціалу комітетів правильним вбачається здійснення вказаних повноважень не стільки самим головним комітетом, а секретаріатом головного комітету (під його загаль-

ним керівництвом) та іншими підрозділами Апарату Верховної Ради України. Власне саме останні, згідно п.48 Положення від 22.05.2006 р. № 428 [6], на практиці здійснюють ведення справи законопроекту.

Таким чином, підготовка законопроектів до першого, другого та третього читань уособлює ґрунтовний й послідовний процес їх розгляду і доопрацювання головним та іншими комітетами Верховної Ради України, що спрямований на підвищення якості її актів, спрощення й прискорення їх прийняття. Конституційно-правові засади законопроектної

діяльності парламентських комітетів характеризуються деякою застарілістю їх профільного закону й неузгодженістю його окремих положень із Регламентом Верховної Ради України, який також залишає остаточно неврегульованим порядок і строки підготовки головним комітетом законопроекту до розгляду на засіданнях Верховної Ради України, засади його спільної роботи з іншими парламентськими комітетами тощо. Усунення цих та інших недоліків сприятиме більш фаховому, злагодженому й оперативному розгляду та прийняттю якісних, консенсусних актів Верховної Ради України.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про Регламент Верховної Ради України: закон України від 10.02.2010 № 1861-VI. Офіційний вісник України. 2010. № 12. Ст. 565.
2. Погорелова З.О. Законодавчий процес в Україні: проблеми теорії і практики: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Харків, 2004. 19 с.
3. Про комітети Верховної Ради України: закон України від 04.04.1995 № 116/95-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1995. № 19. Ст. 134.
4. Манжул К.В. Роль комітетів Верховної Ради України в законодавчій процедурі. Бюлетень Міністерства юстиції України. 2004. № 10. С. 23–34.
5. Шипіка А.В. Організаційно-правові аспекти діяльності комітетів Верховної Ради України. Європейські перспективи. 2016. Вип. 2. С. 21–28.
6. Про затвердження Положення про порядок роботи у Верховній Раді України із проектами законів, постанов, інших актів Верховної Ради України: розпорядження Голови Верховної Ради України від 22.05.2006 № 428. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/428/06-pr>.

Выполнен анализ конституционно-правовых и процессуальных основ подготовки законопроектов к первому, второму и третьему чтениям в комитетах Верховной Рады Украины, определены ее основные черты, сущность и значение, а также обоснованы приоритетные направления совершенствования конституционно-правового регулирования законопроектной деятельности парламентских комитетов.

Ключевые слова: подготовка, законопроект, парламентские чтения, предложения, поправки, выводы, комитеты, Верховная Рада Украины.

The analysis of the constitutional-legal and procedural basis of preparation of bills for the first, second and third readings in the committees of the Verkhovna Rada of Ukraine is made, also it was determined its features, essence and significance, as well as substantiated priority directions of improvement the constitutional-legal regulation of the legislative activity of the parliamentary committees.

Key words: preparation, draft law, parliamentary readings, proposals, amendments, conclusions, committees, Verkhovna Rada of Ukraine.