



До реєстр. № 3018
від 05.02.2020

ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ

Комітет з питань Регламенту, депутатської етики
та організації роботи Верховної Ради України

01008, м. Київ-8, вул. М. Грушевського, 5, тел./факс: 255-49-56 E-mail: k_reglam@rada.gov.ua

№ _____

" ____ " _____ 20 __ р.

ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ

ВИСНОВОК

на проект Закону України "Про внесення змін до Регламенту Верховної Ради України щодо оптимізації роботи Верховної Ради», внесений народними депутатами України Фроловим П.В. та іншими (всього 67 підписів народних депутатів України) (реєстр. № 3018 від 05.02.2020)

За дорученням Голови Верховної Ради України Разумкова Д.О. від 10 лютого 2020 року Комітет на засіданні 15 липня ц.р. (протокол № 43) попередньо розглянув проект Закону України "Про внесення змін до Регламенту Верховної Ради України щодо оптимізації роботи Верховної Ради», внесений народними депутатами України Фроловим П.В. та іншими (всього 67 підписів народних депутатів України) (реєстр. № 3018 від 05.02.2020), висновок Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України від 26 лютого 2020 року № 16/3-181/3-18(47694).

Зазначеним проектом Закону пропонується внести зміни до статей 19, 25, 27, 48, 112, 116, 117, 118, 120, 121 Регламенту Верховної Ради України з метою, як зазначено у пояснювальній записці до нього, «підвищення ефективності роботи парламенту, оптимізації законодавчого процесу».

По суті поданого законопроекту Комітет зазначив таке.

Частиною п'ятою статті 83 Конституції України визначено, що порядок роботи Верховної Ради України встановлюється Конституцією України та Регламентом Верховної Ради України.

Автори проекту пропонують в частині третій статті 19 Регламенту Верховної Ради України, яка врегульовує розпорядок пленарних тижнів роботи Верховної Ради України, зокрема, що у середу та п'ятницю проводяться лише ранкові засідання, передбачити що у п'ятницю воно триватиме до 16 години.

У частині п'ятій зазначеної статті пропонується визначити, що Верховна Рада України на пленарному засіданні (у тому числі під час розгляду окремого

питання порядку денного) одноразово може прийняти рішення про зміну тривалості пленарного засідання, на відміну від чинної частини п'ятої – за рішенням Верховної Ради України пленарне засідання може бути продовжено не більш як на 15 хвилин, і приймається таке рішення Верховною Радою України на пленарному засіданні того ж дня.

Також, авторами запропоновано зміни до частини третьої статті 25 Регламенту Верховної Ради України, якими передбачається, що час для стислих (до трьох хвилин) оголошень запитів і прийняття рішень про їх підтримку та направлення відводитиметься з 14 години 30 хвилин (у чинній редакції з 11 години до 30 хвилин), і крім того час для виступів народних депутатів України «з різних питань» передбачено у дні пленарних засідань щотижня у п'ятницю з 15 до 16 години (у чинній редакції – з 13 до 14 години). Як зазначено в пояснювальній записці до законопроекту, автори характеризують вказану пропозицію як «зачитування запитів буде проводитись з 14:30 до 15:00...». Комітет зауважив, що відповідно до статті 226 Регламенту Верховної Ради України запити народних депутатів України оголошуються головуючим на найближчому після дня його внесення пленарному засіданні Верховної Ради України, і як показує практика, 30 хвилин для «зачитування» внесених депутатських запитів не вистачає. Крім того, під поняттям «оголошення», зазначене в частині третій статті 25 Регламенту Верховної Ради України, до якої пропонуються зміни, передбачає не тільки оголошення власне запитів народних депутатів України, а й оголошення відповідей на депутатські запити. Адже, відповідно до частин першої та другої статті 226 Регламенту Верховної Ради України відповіді на депутатський запит оголошуються головуючим на пленарному засіданні Верховної Ради України в тому разі, якщо на цьому наполягає народний депутат України, який є ініціатором депутатського запиту, і який після оголошення зазначеної відповіді має право виступити з реплікою і дати оцінку відповіді. Час на такий виступ не повинен перевищувати трьох хвилин.

Однак, у разі прийняття запропонованих змін до частини третьої статті 25 Регламенту Верховної Ради України час на оголошення депутатських запитів, оголошення відповідей на них і відповідних виступів народних депутатів України складатиме всього 30 хвилин.

Принагідно Комітет зауважив, що у зв'язку з набранням чинності Законом України «Про внесення змін до Закону України «Про статус народного депутата України» та до Регламенту Верховної Ради України щодо припинення відшкодування народному депутату України витрат, пов'язаних з виконанням депутатських повноважень, у разі пропуску без поважних причин пленарних засідань Верховної Ради України або засідань комітетів Верховної Ради України» від 16.10.2019 № 196-IX змінено підхід щодо порядку нарахування заробітної плати народним депутатам України за час участі у пленарних засіданнях та припинення відшкодування народному депутату України витрат, пов'язаних з виконанням депутатських повноважень. Відтак, доцільно передбачити зміни до частини третьої статті 26 Регламенту

Верховної Ради України щодо переліку поважних причин відсутності народного депутата України на пленарних засіданнях Верховної Ради України, які враховуються при визначенні відсотку участі народних депутатів України у голосуванні при прийнятті рішень Верховної Ради України.

У статті 27 Регламенту Верховної Ради України в обов'язках головуючого на пленарному засіданні пропонується передбачити, що головуючий оголошує перерву до 30 хвилин на вимогу не менш як двох депутатських фракцій (депутатських груп) за умови використання цього права депутатською фракцією (депутатською групою), але не більше однієї перерви впродовж одного пленарного засідання; надає право на виступ з трибуни тривалістю до трьох хвилин на вимогу не менш як двох інших депутатських фракцій (депутатських груп).

Комітет зауважив, що на сьогодні у Верховній Раді України зареєстровані п'ять депутатських фракцій і дві депутатські групи. Відтак, виникає питання як забезпечити рівні умови для всіх депутатських фракцій (депутатських груп) у разі підтримання пропозицій до статті 27 Регламенту Верховної Ради України. Так, якщо дві депутатські фракції або депутатські групи вимагатимуть перерву, а інші дві депутатські фракції – право на заяву, інші депутатські фракції та депутатська група не матимуть можливості здійснити своє право ані на перерву, ані на заяву.

Такої ж думки притримується і Головне науково-експертне управління Апарату Верховної Ради України і у своєму висновку зазначає, що «такий підхід викликає сумніви з точки зору дотримання принципу рівності прав депутатських фракцій (депутатських груп). Адже правом на таку перерву зможуть скористатися лише ті фракції (групи), які першими будуть вимагати її оголошення, а інші лише отримуватимуть право на виступ замість перерви».

Також, авторами пропонується внести зміни до статті 48 Регламенту Верховної Ради України, яка передбачає порядок скасування рішень Верховної Ради України, а саме в частині п'ятій передбачити, що заяву Голові Верховної Ради України подають народні депутати України, замість народного депутата України, як було зазначено у чинній редакції цієї частини, а у частині шостій передбачити, що проекти постанови Верховної Ради України про скасування рішення Верховної Ради України подають народні депутати України у кількості, що складає не менше чисельності найменшої зареєстрованої на першій сесії Верховної Ради України відповідно до Регламенту Верховної Ради України депутатської фракції, Президент України або Кабінет Міністрів України.

Водночас, автори законопроекту не пропонують змін до частини другої статті 92 Регламенту Верховної Ради України про те, що у прийнятті на реєстрацію проекту постанови Верховної Ради України про скасування рішення Верховної Ради України може бути відмовлено у разі, якщо такий проект постанови подано неналежним суб'єктом подання, який визначено у частині шостій статті 48 Регламенту Верховної Ради України, запропонованій у поданому законопроекті, тобто ті суб'єкти і у тій кількості, які були присутні

на відповідному пленарному засіданні Верховної Ради України і зверталися з заявою до головуєчого на пленарному засіданні.

Крім того, автори законопроекту передбачають доповнити перелік суб'єктів внесення постанов про скасування рішень Верховної Ради України такими суб'єктами як Президент України та Кабінет Міністрів України. Водночас, відповідно до частин третьої та четвертої статті 48 Регламенту Верховної Ради України передбачає звернення до головуєчого на пленарному засіданні Верховної Ради України у разі порушення встановленої Регламентом Верховної Ради України процедури при розгляді й голосуванні проекту, закону, постанови, іншого акта Верховної Ради України. Відтак, для внесення відповідного проекту постанови Верховної Ради України необхідно як мінімум фізична присутність на пленарному засіданні суб'єкта права законодавчої ініціативи чи його представника та відповідного звернення до головуєчого із заявою.

Відповідно до частини першої статті 26 Закону України "Про статус народного депутата України" ніхто не має права обмежувати повноваження народного депутата України, крім випадків, передбачених Конституцією України, Законом України "Про статус народного депутата України" та іншими законами України.

Також, авторами законопроекту запропоновано зміни до статей 112, 117 Регламенту Верховної Ради України, якими врегульовано строки надання народним депутатам України висновків до законопроектів, підготовлених відповідно до першого, другого читання, передбачивши, що висновок головного комітету та супровідні документи мають надаватися народним депутатам України не пізніше як за п'ять днів (в чинній редакції 7 днів) до дня розгляду цього законопроекту, крім випадків розгляду законопроектів, визначених як невідкладні. Зазначений строк не може бути скорочений, якщо визначений як невідкладний законопроект містить понад 100 статей, пунктів або є проектом Кодексу.

Натомість, автори не пропонують, які строки для надання народним депутатам України законопроектів, визначених як невідкладні, оскільки згідно з частиною третьою статті 101 Регламенту Верховної Ради України Верховна Рада України може прийняти рішення щодо законопроектів, визначених як невідкладні, про одноразове відхилення (*ad hoc*) від процедури розгляду, передбаченої Регламентом Верховної Ради України, і скоротити строки внесення альтернативних законопроектів, внесення пропозицій і поправок, а також строки надання законопроекту народним депутатам України до його розгляду в тому чи іншому читанні. Не допускається скорочення зазначених строків більш як наполовину.

Оскільки, як показує аналіз практики застосування положень Регламенту Верховної Ради України, строки мають бути встановлені реальні і такі, що можуть бути реалізовані без порушень Регламенту Верховної Ради України. Відтак, строк в 5 днів викликає зауваження.

З цього приводу у висновку Головного науково-експертного управління зазначено, що «запропоноване у проекті суттєве зменшення строків надання народним депутатам України висновків до законопроектів не є раціональним і позитивним кроком. Адже проекти відрізняються між собою не лише за кількістю сторінок або статей, а й за складністю їх положень. Тому, для уважного вивчення тексту підготовленого законопроекту, порівняльної таблиці до нього та інших доданих до проекту документів депутатам часто не вистачає й строку, передбаченого в чинній редакції Регламенту».

Крім цього, до частини першої статті 116 Регламенту Верховної Ради України запропоновано внести зміни в контексті оголошення на пленарному засіданні про необхідність внесення у другому читанні пропозицій і поправок до тексту законопроекту, його структурних частин, що не були предметом розгляду у першому читанні, виключивши слово «головуючий».

Комітет зазначив, що оголошення про необхідність внесення пропозицій, поправок щодо виправлень, уточнень, усунення помилок та/або суперечностей у тексті законопроекту, інших структурних частин законопроекту та/або інших законодавчих актів, що не були предметом розгляду в першому читанні, має впливати із змісту висновків головного комітету та/або експертного підрозділу Апарату Верховної Ради України. Такі положення є виправданими, враховуючи законопроекту функцію головного комітету. Відтак, у разі виключення з вищезазначеного процесу оголошення про вищезазначену необхідність, варто передбачити, що таке оголошення має зробити представник від головного комітету під час виступу.

Змінами до статті 118 Регламенту Верховної Ради України запропоновано доповнити пункт 2 частини першої таким реченням: «У разі внесення пропозицій (поправок), які повністю повторюють одна одну, тобто є однаковими за текстом і змістом до одного із запропонованих положень законопроекту, такі пропозиції (поправки) за рішенням головного комітету включаються до порівняльної таблиці як одна пропозиція (поправка) із зазначенням усіх ініціаторів їх внесення - суб'єктів права законодавчої ініціативи в порядку черговості їх внесення.»

Зазначена пропозиція повторює Роз'яснення Комітету про застосування окремих положень Регламенту Верховної Ради України щодо включення ідентичних за змістом пропозицій та поправок до порівняльної таблиці до законопроекту, підготовленого до другого читання, які надійшли від народних депутатів України, ухвалене на засіданні Комітету 20 вересня 2017 року (протокол 93).

Натомість, Комітет звернув увагу на те, що текст і зміст поняття не тотожні, відтак незрозуміло за якими критеріями мають бути об'єднані поправки і пропозиції в одну: об'єднуються пропозиції, поправки, які повторюють одна одну за суттю, чи ті, що є однаковими за текстом.

Також, зміни пропонуються до частин другої та третьої статті 120 та частин першої та п'ятої статті 121 Регламенту Верховної Ради України, якими врегульовано розгляд Верховною Радою України врахованих і відхилених

головним комітетом пропозицій і поправок до законопроекту при розгляді їх у другому читанні, а також щодо особливостей голосування законопроектів у другому читанні.

Крім того, пропозиція щодо проведення обговорення відхилених головним комітетом пропозицій, поправок, але після завершення розгляду врахованих головним комітетом пропозицій і поправок, не є доцільною, оскільки, відповідно до положень статті 118 Регламенту Верховної Ради України в таблицю включаються усі внесені та невідкликані пропозиції і поправки, які мають суцільну нумерацію, і відтак і розглядаються за нумерацією. Обговорення пропозицій і поправок до законопроекту в такий спосіб, який пропонують автори законопроекту, спричинить безсистемність та хаотичне сприйняття новел, які пропонуються. Більше того, пропонується, що «у разі, якщо за результатами голосування на пленарному засіданні відхилена пропозиція, поправка буде підтримана (врахована) більшістю від конституційного складу Верховної Ради України, за пропозицією представника головного комітету Верховна Рада України може повернутися до розгляду відповідних врахованих головним комітетом пропозицій, поправок з метою усунення суперечностей у законопроекті».

Водночас, якщо виходити з логіки пропозиції до статті 120, якою передбачається, що пропозиції, однакові за змістом мають бути об'єднані в одну, виникає питання щодо можливості повернення до такої пропозиції, як це пропонуються автори законопроекту новелами до статті 121 Регламенту Верховної Ради України. Відтак, пропозиції до статей 120 та 121 є взаємовиключними.

Крім того, Комітет звернув увагу на пропозицію до частини п'ятої статті 120 Регламенту Верховної Ради України, якою передбачено, що «голосування за прийняття відповідного законопроекту в другому читанні та в цілому може бути проведено на початку наступного пленарного засідання». Така пропозиція не узгоджується з положеннями статті 44 Регламенту Верховної Ради України, якою визначено, що голосування при прийнятті рішень Верховної Ради України з будь-якого питання проводиться на пленарному засіданні безпосередньо після його обговорення, крім випадку, коли неможливо провести голосування. До того ж, автори пропонують можливість продовження пленарного засідання Верховної Ради України в будь-який час.

Слід зазначити, що Комітет на засіданні 1 липня ц.р. (протокол № 41) попередньо розглянув проект Закону України «Про внесення змін до Регламенту Верховної Ради України щодо графіку проведення пленарних засідань», внесений народними депутатами України Фроловим П.В., Корнієнком О.С., Железняком Я.І., Батенком Т.І., Геращенко І.В. Крульком І.І., Рабіновичем В.З. та іншими (всього 47 підписів) (реєстр. № 3608 від 05.06.2020), яким, зокрема, пропонуються зміни до статей 19, 24, 25, 26, 47 Регламенту Верховної Ради України.

Поданим законопроектом пропонується передбачити одне пленарне

засідання в день з 10 до 15 години, а у п'ятницю - до 16 години, з перервою з 12 години до 12 години 30 хвилин. Понеділок та час після завершення пленарних засідань відводиться для самостійної роботи народних депутатів України, пов'язаної із здійсненням депутатських повноважень, а у разі необхідності – проведення засідань комітетів, тимчасових спеціальних комісій і тимчасових слідчих комісій (депутатських фракцій (депутатських груп)). При цьому, Верховна Рада України може прийняти рішення щодо одноразової зміни тривалості пленарного засідання після 15 години, відповідно у п'ятницю – після 16 години, більш як на 15 хвилин на цьому пленарному засіданні до перерви з 12 години до 12 години 30 хвилин (запропоновані зміни до частин третьої та п'ятої статті 19 Регламенту Верховної Ради України).

Вказані зміни Комітет підтримав і прийняв рішення рекомендувати Верховній Раді України прийняти законопроект (реєстр. № 3608) за основу і в цілому, і 15 липня 2020 року зазначений законопроект прийнято Верховною Радою України в першому читанні за основу.

Відповідно до частини третьої статті 93 Регламенту Верховної Ради України головний комітет попередньо розглядає законопроект і ухвалює висновок щодо доцільності включення його до порядку денного сесії Верховної Ради України.

Відтак, Комітет ухвалив висновок на проект Закону України "Про внесення змін до Регламенту Верховної Ради України щодо оптимізації роботи Верховної Ради», внесений народними депутатами України Фроловим П.В. та іншими (всього 67 підписів народних депутатів України) (реєстр. № 3018 від 05.02.2020), та прийняв рішення рекомендувати Верховній Раді України не включати зазначений законопроект до порядку денного четвертої сесії Верховної Ради України дев'ятого скликання.

Голова Комітету



С.В.КАЛЬЧЕНКО

