



До реєстр. № 2034 від 03.09.2019 р.
н.д. Я. Железняк, О. Лозинський та ін.

АПАРАТ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Головне науково-експертне управління

01008, м. Київ-8, вул. М. Грушевського, 5, тел.: 255-40-25, 255-45-01; факс: 255-41-86

№ 16/3-597/2034(194023)

"23" 10 2019 р.

ВИСНОВОК

**на проект Закону України «Про внесення змін
до деяких законів України щодо створення умов для
якісного законотворчого процесу та професійного парламентаризму»
(реєстр № 2034 від 03.09.2019 р.)**

У Головному науково-експертному управлінні розглянуто поданий законопроект, яким передбачено внесення змін до статей 4, 5, 8 та 15 Закону України «Про статус народного депутата України», до статей 5-7, 9 та 51 Закону України «Про комітети Верховної Ради України» (далі - Закон) та до статей 1, 3, 5, 7, 9, 11, 16, 17, 19, 20, 23-27, 29-34, 37, 43, 46, 48, 49, 51, 54, 55, 59, 60, 60-1, 73, 74, 78, 79, 81, 82, 84, 85, 87, 89, 91-93, 98-100, 103-105, 113, 130, 137-139, 157, 161, 170, 173, 187, 204-205, 207, 808-1, 208-4, 209, 211-213, 221-224, 226, 229-232, до назв Глав 11, 14 та 34 Регламенту Верховної Ради України» (далі – Регламент). Також пропонується доповнити зміст Регламенту Главою 12 «Коаліція депутатських фракцій у Верховній Раді України» (статті 61-67) та статтями № 206 «Порядок призначення на посади членів Кабінету Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України» та № 207-1 «Порядок призначення на посаду та звільнення з посади за поданням Президента України Голови Служби безпеки України, Голови Національного банку України». Метою пропонованого проекту є «проведення якісної трансформації роботи Парламенту та розвитку держави й благополуччя людей внаслідок дії професійних законів» (пункт 2 Пояснювальної записки).

За результатами аналізу поданого законопроекту Головне управління частково підтримує запропоновані у ньому зміни, зокрема, новели, які спрямовані на приведення норм Регламенту у відповідність до чинної Конституції України, та водночас вважає за необхідне висловити наступні зауваження.

1. У законопроекті пропонується передбачити, що питання етики народних депутатів України, представників державних органів, органів місцевого самоврядування, засобів масової інформації та інших учасників законодавчої процедури, інших парламентських процедур визначається Кодексом парламентської етики, який затверджується постановою Верховної Ради України за поданням комітету, до предмета відання якого належать питання регламенту (підпункт 3 пункту 1 та підпункт 1 пункту 3

розділу I - відповідно зміни до статті 8 Закону України «Про статус народного депутата України», статті 1 Регламенту).

Звертаємо увагу на норми чинної Глави 9 Регламенту «Дотримання дисципліни та норм етики на пленарних засіданнях Верховної Ради України», предмет регулювання яких, вочевидь, є близьким до питань, на регулювання яких спрямовані зазначені новели проекту. Разом тим, співвідношення положень пропонованого Кодексу парламентської етики з чинними нормами Глави 9 Регламенту є незрозумілими.

Не є прийнятним також припис про «інші парламентські процедури», які (в плані етики) мають регулюватись у положеннях Кодексу парламентської етики, що затверджується постановою Верховної Ради України, оскільки він не відповідає принципу правової визначеності.

Слід також уникати застосування для підзаконних нормативно-правових актів слова «кодекс», яке в Україні зазвичай застосовується для назв кодифікованих законодавчих актів, оскільки нерозбірливе застосування цього слова може призвести до плутанини і створити у осіб, які не є юристами за фахом, помилкове враження про юридичну силу певних «кодексів».

2. Потребує доопрацювання редакція нового пункту 7 частини першої статті 4 Закону України «Про статус народного депутата України» (підпункт 1 пункту 1 розділу I проекту), за якою повноваження народного депутата припиняються достроково у разі «невходження його до складу депутатської фракції політичної партії (виборчого блоку політичних партій) за списками якої/якого його було обрано народним депутатом України у загальнодержавному багатомандатному виборчому окрузі або виходу із складу фракції». Зокрема, потребує уточнення, що підставою для дострокового припинення повноважень народного депутата має бути вихід з фракції саме тієї політичної партії (блоку), від якої його було обрано.

Крім того, звертаємо увагу, що у змінах до ст. 5 зазначеного Закону (нова ч. 4 цієї статі – пп. 2 п. 1 розділу I проекту) та до ст. ст. 59 і 222 Регламенту (підпункти 31 та 76 пункту 3 розділу I проекту) лише відтворюється припис частини шостої статті 81 Основного Закону України, за яким «у разі невходження народного депутата України, обраного від політичної партії (виборчого блоку політичних партій), до складу депутатської фракції цієї політичної партії (виборчого блоку політичних партій) або виходу народного депутата України із складу такої фракції його повноваження припиняються достроково на підставі закону за рішенням вищого керівного органу відповідної політичної партії (виборчого блоку політичних партій) з дня прийняття такого рішення».

Проте, повторення у законодавчих положеннях конституційних норм не є необхідним і, по суті, не є законодавчою новелою. Натомість у проекті мали б міститися приписи щодо правил прийняття вищим керівним органом відповідної політичної партії (виборчого блоку політичних партій) рішення

про дострокове припинення повноважень народного депутата, адже саме цього вимагає зазначена конституційна норма від законодавця.

Необхідно також зазначити, що в Конституції України передбачено, що повноваження народного депутата в зазначеному випадку припиняються достроково з дня прийняття такого рішення. Водночас, у запропонованій новій редакції статті 222 Регламенту (підпункт 76 пункту 3 розділу I проекту) передбачається, що про дострокове припинення повноважень народного депутата у разі «невходження» Голова Верховної Ради України робить повідомлення на пленарному засіданні Верховної Ради та видає розпорядження щодо припинення відповідних виплат такому народному депутату і повідомляє Центральну виборчу комісію, яка згідно із Законом України «Про вибори народних депутатів України» визнає повноваження наступного кандидата в народні депутати за виборчим списком політичної партії (виборчого блоку політичних партій).

Вважаємо, що чітке визначення процедури прийняття рішення про дострокове припинення повноважень народного депутата в цьому випадку є дуже важливим, оскільки проміжок часу між днем прийняттям рішення про дострокове припинення повноважень народного депутата та моментом повідомлення Головою Верховної Ради на пленарному засіданні Верховної Ради про таке рішення може бути достатньо великим. Така правова невизначеність може призвести до того, що весь цей час народний депутат, повноваження якого були достроково припинені, буде фактично брати участь у прийнятті рішень Верховною Радою України.

3. У проекті пропонується виключити із норм Регламенту положення, що стосуються депутатських груп. Однак у разі внесення пропонованих проектом змін згадка про депутатські групи залишатиметься у нормах статей 19, 232 та 233 Регламенту.

3.1. Необхідно звернути увагу на те, що на сьогодні вибори народних депутатів України проводяться за «змішаною» виборчою системою, тобто під час виборів застосовуються і пропорційна, і мажоритарна виборчі системи. Тому існування у парламенті народних депутатів, які не входять до будь-якої депутатської фракції (позафракційні народні депутати), зумовлено об'єктивними причинами.

У зв'язку з цим вважаємо, що новели частини четвертої нової редакції статті 59 Регламенту (підпункт 31 пункту 3 розділу I проекту) викладені некоректно, оскільки відповідно до них лише виключений зі складу депутатської фракції народний депутат є позафракційним.

3.2. У проекті не передбачено можливості отримання статусу позафракційного для народного депутата, що був обраний за мажоритарною виборчою системою та не увійшов до складу будь-якої депутатської фракції. Відтак такі народні депутати не матимуть можливості об'єднатися у депутатську групу позафракційних народних депутатів, з чим не можна погодитись. Адже правовий статус позафракційних народних депутатів у такому випадку стає відмінним від правового статусу народних депутатів,

які належать до депутатських фракцій, у зв'язку з користуванням останніми низкою процедурних прав, які народні депутати України можуть реалізувати лише колективно. Вважаємо також, що побудова законодавчої процедури на основі структуризації парламенту пов'язана з необхідністю ефективної організації його роботи і є світовою практикою парламентаризму. Тому забезпечення народним депутатам, обраним на мажоритарній основі, права на формування та входження до депутатської групи і відповідно отримання можливості користування певним обсягом колективних процедурних прав, на наш погляд, є доречним і дозволяє урівноважити їх процедурні права із відповідними правами депутатів, які входять до фракцій політичних партій.

У зв'язку з наведеним вважаємо більш правильним підхід, покладений в основу чинних регламентних норм (частини третя та четверта статті 59 Регламенту), про те, що народний депутат, який не увійшов до складу депутатської фракції, є позафракційним і позафракційні народні депутати можуть об'єднуватися у депутатську групу.

3.3. В частині першій нової редакції статті 59 Регламенту передбачено, що «мінімальна кількість народних депутатів для формування депутатської фракції має становити не менше ніж 15 народних депутатів».

Проте, встановлення абсолютно визначеної чисельності народних депутатів України, необхідної для створення депутатської фракції, на наш погляд, не є правильним кроком. Адже норми чинного Закону України «Про вибори народних депутатів України» допускають обрання народними депутатами за списком певної політичної партії внаслідок подолання виборчого бар'єру 11 осіб, а у разі зниження прохідного бар'єру до трьох відсотків, що вже неодноразово пропонувалося у відповідних проектах, така чисельність буде становити 8 осіб або навіть 7 осіб. Тому, у разі прийняття пропонованого проекту стають можливими ситуації, коли певна партія на виборах провела своїх кандидатів до парламенту, але не може створити з них депутатську фракцію. Відтак ці депутати штучно ставатимуть «позафракційними», а закон, як видається, не повинен давати можливості для виникнення таких ситуацій.

Відтак, доречним було б залишити у законі вже апробовану юридичну конструкцію, за якою мінімальна кількість депутатів у фракції та депутатській групі має дорівнювати найменшій кількості мандатів, які отримала політична партія, кандидати за списком якої пройшли до парламенту у загальнодержавному виборчому окрузі.

4. Змінами до частини 2 ст. 5 Закону (підпункт 1 пункту 2 розділу I проекту) передбачено, що максимальна кількість у складі одного комітету Верховної Ради України не може перевищувати двадцяти п'яти осіб.

4.1. Виходячи з досвіду українського парламентаризму, можна констатувати, що кількість осіб у складі одного комітету не була сталою, а скоріше була варіативною. Наприклад, у четвертому скликанні ця кількість

становила від 10 до 30 народних депутатів України¹; у п'ятому скликанні - не менше 7 і не більше 20 народних депутатів України, однак до деяких комітетів могло входити до 30 народних депутатів України²; у шостому скликанні - не менше 9 і не більше 30 народних депутатів України, однак до деяких комітетів могло входити до 35 народних депутатів України³; у сьомому скликанні - не менше 9 і не більше 30 народних депутатів України⁴; у восьмому скликанні - не менше 6 і не більше 35 народних депутатів України⁵; у дев'ятому скликанні - не менше 5 і не більше 34 народних депутатів України⁶.

Відтак, встановлена в зазначених постановах Верховної Ради України максимальна кількість осіб у складі одного комітету парламенту ніколи не визначалася на рівні 25 народних депутатів України. Втім, і у супровідних документах до законопроекту не пояснюється, чому максимальна кількість осіб у складі одного комітету не може перевищувати двадцяти п'яти. Тому вважаємо, що таке жорстке визначення кількості осіб у складі одного комітету Верховної Ради України безпосередньо у законі є не дуже вдалим рішенням.

4.2. Чинна редакція абзацу першого частини другої статті 5 Закону, до якої змін у проекті не пропонується, містить бланкетну норму, що відсилає до підзаконного акту – постанови Верховної Ради України, де має визначатися мінімальна та максимальна кількість осіб, які можуть входити до складу одного комітету. Натомість, у підпункті 1 пункту 2 розділу I проекту пропонується доповнення частини другої новим абзацом другим, що містить імперативний припис, який встановлює максимальну кількість осіб у складі одного комітету на рівні двадцяти п'яти. Таким чином виникає суперечність між різними приписами однієї статті Закону.

5. Положення законопроекту передбачають зміну алгоритму реєстрації, обліку та відображення результатів опрацювання законопроектів (підпункт 49 пункту 3 розділу I проекту – зміни до статті 98 Регламенту) і форми

¹ Див.: Пункт 1 Постанови Верховної Ради України «Про кількісний склад комітетів Верховної Ради України чотирнадцятого скликання» № 37-XIV від 10 липня 1998 р.// Відомості Верховної Ради України від 25.09.1998 — 1998 р., № 36, стаття 247

² Див.: Пункт 3 Постанови Верховної Ради України «Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України п'ятого скликання» № 8-V від 11 липня 2006 р.// Відомості Верховної Ради України від 01.09.2006 — 2006 р., № 35, стор. 1275, стаття 304;

³ Див.: Пункт 3 Постанови Верховної Ради України «Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України шостого скликання» № 4-VI від 4 грудня 2007 р.// Відомості Верховної Ради України від 21.12.2007 — 2007 р., № 51, стор. 2116, стаття 533;

⁴ Див.: Пункт 3 Постанови Верховної Ради України «Про перелік і кількісний склад комітетів Верховної Ради України сьомого скликання» № 6-VII від 13 грудня 2012 р.// Відомості Верховної Ради України від 20.09.2013 — 2013 р., № 38, стор. 2034, стаття 503;

⁵ Див.: Пункт 4 Постанови Верховної Ради України «Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України восьмого скликання» № 22-VIII від 4 грудня 2014 р.// Відомості Верховної Ради України від 02.01.2015 — 2015 р., № 1, стор. 24, стаття 10.

⁶ Див.: Пункт 2 Постанови Верховної Ради України «Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України дев'ятого скликання» № 19-IX від 29 серпня 2019 р.// Голос України від 31.08.2019 — № 165

надання законопроектів та супровідних документів до них та розміщення їх у базі даних законопроектів електронної комп'ютерної мережі веб-сайту Верховної Ради України, передбачають розсилку на електронні адреси народних депутатів (підпункти 45 та 49 пункту 3 розділу I проекту – зміни до статей 89 та 98 Регламенту) вказаних документів, висновків головних комітетів та висновків наукової й юридичної експертиз (підпункт 49 пункту 3 розділу I проекту – зміни до статті 93 Регламенту), змінюють порядок діловодства в комітетах Верховної Ради України та висвітлення їх діяльності (підпункти 4 та 5 пункту 2 розділу проекту – зміни до статей 9 та 51 Закону), спосіб оприлюднення депутатських запитів та відповідей на них (підпункт 4 пункту 1 розділу проекту та підпункти 78 та 79 пункту 3 розділу I проекту – зміни до статті 15 Закону України «Про статус народного депутата України» та зміни до статей 224 та 226 Регламенту) тощо.

5.1. На нашу думку, такий крок сприятиме більш ефективному функціонуванню як парламенту в цілому, так і окремого народного депутата. Адже, за експертними оцінками, застосування електронного документообігу в організаціях сприяє зростанню продуктивності праці співробітників на 25-50%, а час обробки одного документа скорочується більш, ніж на 75%. Необхідність удосконалення роботи з документами у Верховній Раді України, у тому числі й в рамках законодавчого процесу, у цілому не викликає заперечень.

Разом з тим, Головне управління звертає увагу, що у випадку прийняття Верховною Радою запропонованих у проекті змін виникне необхідність, насамперед, у постійному підтриманні он-лайн зв'язку з депутатами (як правило, в однобічному порядку) через електронну комп'ютерну мережу задля термінового надсилання змінених документів та забезпечення безперервного контролю за внесенням коректив технічного характеру як до змістовної частини самих документів, так і до програмного забезпечення та функціонування електронного обладнання.

Варто також врахувати, що запропоновані зміни до порядку надання законопроектів і супровідних документів народним депутатам (ст. 98 Регламенту) суттєво збільшать навантаження на відповідні структурні підрозділи Апарату парламенту у зв'язку із значним зростанням обсягу інформації в інформаційних листах, що надсилатимуться народним депутатам.

Окрім цього, електронний обіг документів у парламенті вимагатиме обов'язкової ідентифікації суб'єктів електронного документообігу та використання електронного цифрового підпису.

Сукупність процесів створення, оброблення, відправлення, передавання, одержання, зберігання, використання та знищення електронних документів, які виконуються із застосуванням перевірки цілісності та, у разі необхідності, з підтвердженням факту одержання таких документів, вимагатиме суттєвих заходів як організаційного, так і фінансового характеру щодо забезпечення їхньої безпеки. Адже без системи

захисту оригіналів електронного документу в інформаційних, телекомунікаційних, інформаційно-телекомунікаційних системах вести мову про безпеку неможливо.

Слід враховувати, що при застосуванні електронного документообігу ступінь вразливості системи, яка може проявлятися у фальсифікації змісту текстів, несанкціонованому коригуванні матеріалів, втручанні в процес обміну електронними документами, незаконному проникненні до терміналів адресатів з відповідними негативними наслідками, є *дуже високою*. Натомість, проект не містить приписів щодо забезпечення безпеки електронного документообігу. Відтак в усіх випадках, коли важливо забезпечити автентичність тексту документу і його захист від фальсифікації (зокрема, від несанкціонованих змін тексту), доцільним є збереження паперового документообігу.

5.2. Проект підготовлений, виходячи з тези про беззаперечну перевагу електронної форми надання документів у будь-яких випадках і за будь-яких обставин. Проте ця теза не завжди є правильною. Зокрема, під час розгляду у другому читанні законопроекту з великою кількістю пропозицій і поправок більш зручною для роботи депутатів з текстом законопроекту може виявитись саме паперова порівняльна таблиця, а не її електронний текст. Так само корисним може виявитись паперовий текст проекту під час проведення експертизи законопроекту в ситуації, коли експерт має працювати одночасно з кількома різними текстами, особливо великими за обсягом.

З огляду на це вважаємо, що питання про доцільність заміни електронними документами паперових документів, які використовуються депутатами безпосередньо під час роботи в залі пленарного засідання, має вирішуватись лише після вивчення думки народних депутатів України з цього приводу, специфіки діяльності окремих структурних підрозділів Апарату парламенту (зокрема, експертних) та після обов'язкового оновлення інформаційного-технічного ресурсу Верховної Ради України.

5.3. З огляду на очевидну необхідність попередньої підготовки та технічного переоснащення комп'ютерної мережі Верховної Ради України, викликає сумніви обґрунтованість положення розділу II проекту щодо набрання цим Законом чинності «з дня, наступного за днем його опублікування, крім підпунктів 1-3 пункту 2 розділу першого цього Закону (щодо граничної кількості членів комітетів та принципу розподілу посад у ньому) та підпункту 40 пункту 3 розділу першого цього Закону (щодо принципу розподілу посад в комітеті), які набирають чинності з дня початку повноважень народними депутатами України Верховної Ради X скликання».

6. У проекті пропонується доповнити Регламент Главою 12 «Коаліція депутатських фракцій у Верховній Раді».

6.1 З положень проекту випливає, що коаліція прийматиме певні рішення, які мають ознаки правових актів, зокрема, у зв'язку з тим, що такі рішення матимуть певні правові наслідки. З огляду на це вважаємо, що

регламентні норми мають передбачати вимоги щодо змісту та форми рішень коаліції, правил їх обліку, зберігання та користування ними.

6.2. У проекті пропонується нова стаття 63 Регламенту, де передбачено, що «інформаційне та технічне забезпечення роботи коаліції здійснюється секретаріатом коаліції, який створюється на період її діяльності у порядку, встановленому для створення секретаріатів депутатських фракцій».

З цього приводу вважаємо за необхідне зауважити, що відповідно до частини дев'ятої статті 83 Конституції України до функцій коаліції відносяться лише внесення пропозиції Президенту України щодо кандидатури Прем'єр-міністра України, а також внесення пропозиції щодо кандидатур до складу Кабінету Міністрів України. Відтак, коаліція не є органом Верховної Ради України, що обов'язково бере участь у реалізації законодавчої, організаційної чи-то контрольної функції парламенту та для функціонування якого потрібно створювати окремий постійно діючий секретаріат, тим більш, що кожна депутатська фракція, що входить до складу коаліції, має свій секретаріат. Тому включення до Регламенту приписів про обов'язкове створення секретаріату коаліції є доволі дискусійним.

6.3. Поява у Регламенті положень про коаліцію депутатських фракцій зумовлює необхідність збалансування Регламенту шляхом доповнення його положень нормами, які б визначали процедурні права парламентської опозиції. Однак законопроект не містить таких норм.

7. У підпункті 9 пункту 3 розділу I проекту пропонуються зміни до частини третьої статті 19 Регламенту, за якими, по-перше, перші три тижні кожного календарного місяця впродовж сесії відводяться для пленарних засідань Верховної Ради, четвертий - для роботи народних депутатів з виборцями. По-друге, у вівторок - п'ятницю тижня, відведеного для пленарних засідань, протягом дня проводяться два засідання: ранкове - з 10 до 14 години, без перерви, і вечірнє - з 16-ої години до закінчення розгляду усіх питань порядку денного пленарного засідання Верховної Ради. По-третє, понеділок відводиться для роботи народних депутатів у комітетах, тимчасових спеціальних комісіях та тимчасових слідчих комісіях, депутатських фракціях (депутатських групах).

7.1. Вказані питання мають вирішуватись, головним чином, на основі міркувань доцільності. Проте, варто врахувати, що відповідно до приписів частини четвертої статті 9 Регламенту сесії Верховної Ради складаються із засідань Верховної Ради, засідань комітетів, тимчасових слідчих комісій і тимчасових спеціальних комісій, що проводяться у період між пленарними засіданнями, роботи народних депутатів у депутатських фракціях (депутатських групах) та з виборцями.

Тому, на нашу думку, проведення пленарних засідань три тижні поспіль є не лише неефективним з точки зору підготовки законопроектів, але й не враховує фізичного і психологічного аспектів детальної та вдумливої роботи над законопроектами, що, без сумніву, негативно

впливатиме на якість законотворчої роботи законодавців. З тих же міркувань виглядає сумнівною ідея проводити пленарне засідання «до закінчення розгляду усіх питань порядку денного». До того ж, тут слід враховувати положення частини першої статті 50 Кодексу законів про працю України про те, що нормальна тривалість робочого часу не може перевищувати 40 годин на тиждень.

Слід також враховувати, що безперервна пленарна робота протягом 4 годин підряд (з 10.00 до 14.00) є досить серйозним інтелектуальним навантаженням для тих депутатів, які добросовісно виконують свої обов'язки, а тому відсутність перерви може призвести до зниження рівня сприйняття ними інформації і відповідно зниження якості роботи. Окрім цього, перерва з 12.00 до 12.30 використовується багатьма депутатами не тільки для відпочинку, а й для різних зустрічей та інших справ, які можуть мати відношення до виконання депутатських обов'язків. Тому скасування перерви може спричинити зниження рівня дисципліни саме тих депутатів, які добросовісно працюють на пленарних засіданнях, а інші депутатські справи намагаються робити у той час, коли засідання не відбувається.

7.2. Відповідно до частини першої статті 89 Конституції України Верховна Рада України для здійснення законопроектної роботи, підготовки і попереднього розгляду питань, віднесених до її повноважень, виконання контрольних функцій відповідно до Конституції України створює з числа народних депутатів України комітети Верховної Ради України. Згідно із статтею 11 Закону комітети Верховної Ради України здійснюють законопроектну, організаційну та контрольну функції. На комітети Верховної Ради України покладений обов'язок з підготовки законопроектів, висновків та рекомендацій для розгляду законопроектів Верховною Радою України. Саме в комітетах Верховної Ради України відбувається базова частка роботи над законопроектами.

Крім того, відповідно до статті 73 Регламенту у Верховній Раді України створюється Погоджувальна рада як консультативно-дорадчий орган для попередньої підготовки і розгляду організаційних питань роботи Верховної Ради. Разом з тим, у Верховній Раді України утворюються депутатські фракції (Глава 11 Регламенту) та тимчасові спеціальні та тимчасові слідчі комісії Верховної Ради (Глава 17 Регламенту), в роботі яких народні депутати України мають приймати безпосередню особисту участь.

Відтак, пропозиція проекту, що лише «понеділок відводиться для роботи народних депутатів у комітетах, тимчасових спеціальних комісіях та тимчасових слідчих комісіях, депутатських фракціях (депутатських групах)», викликає заперечення, адже цього часу на роботу народного депутата в органах Верховної Ради України буде недостатньо.

8. Пропозиція підпункту 17 пункту 3 розділу I проекту (новий пункт 4-1 частини першої статті 30 Регламенту) по суті дублює припис чинного пункту 4 частини першої статті 30 Регламенту.

9. У підпункті 18 пункту 3 розділу I проекту пропонується нова редакція частини другої статті 31 Регламенту, в якій замість чіткого алгоритму та визначення суб'єктів, що приймають участь в обговоренні, вміщується відсильний припис про те, що «скорочена процедура обговорення відбувається за процедурою повного обговорення із наданням часу для виступів за процедурою скороченого обговорення, визначеного частиною другою статті 32 цього Регламенту». Водночас, до частини другої статті 32 Регламенту пропонуються зміни (підпункт 19 пункту 3 розділу I проекту), за якими для виступів у процедурі скороченого обговорення надається одна хвилина тридцять секунд.

Вважаємо, що, по-перше, процедура обговорення питань на пленарному засіданні Верховної Ради має містити встановлену Регламентом послідовність виступів та визначення суб'єктів, які мають брати в них участь.

По-друге, новела, за якою тривалість часу «для виступів за процедурою скороченого обговорення – одна хвилина тридцять секунд», є не виправданою. Адже, практика виступів народних депутатів свідчить, що навіть часовий ліміт у дві хвилини під час виступів, як правило, перевищується. Поширеними є ситуації, коли головуючий на пленарному засіданні дає народному депутатові додатковий час, щоб завершити виступ. На нашу думку, час, відведений для виступу, має бути хоча б мінімально достатнім для того, щоб виступаючий міг коректно, логічно і зрозуміло викласти суть того, що він хоче сказати. Враховуючи предмет виступів, вважаємо, що часу в одну хвилину і тридцять секунд для цього буде явно недостатньо.

10. У проекті пропонуються зміни до частини другої статті 46 та статті 138 Регламенту (підпункти 24 та 58 пункту 3 розділу I проекту), згідно з якими окремим видом актів Верховної Ради, окрім законів, постанов, резолюцій, декларацій, звернень та заяв, має бути Регламент Верховної Ради України, який, за порядком прийняття, прирівнюється до постанов Верховної Ради України, які містять положення нормативного характеру.

З цього приводу варто зазначити, що відповідно до положення пункту 15 частини першої статті 85 Конституції України до повноважень Верховної Ради України належить прийняття Регламенту Верховної Ради України. Водночас, згідно з п. 21 частини першої статті 92 Конституції України виключно законами України визначаються організація і порядок діяльності Верховної Ради України, статус народних депутатів України. Тому Регламент Верховної Ради України, що вносить порядок роботи Верховної Ради України, її органів та посадових осіб тощо, був затверджений таким нормативно правовим актом, як закон.

Відтак, вважаємо, що ідея виокремлення Регламенту Верховної Ради України як окремого виду акту Верховної Ради України, який не є законом, не може бути реалізована без попереднього коригування конституційних норм.

Це зауваження стосується й підпункту 45 пункту 3 розділу I проекту, де пропонуються зміни до статті 89 Регламенту.

11. Пропозиції підпункту 25 пункту 3 розділу I проекту передбачають доповнення частини третьої статті 48 Регламенту положенням, за яким «порушення законодавчої процедури розгляду й ухвалення проекту закону, постанови, іншого акта Верховної Ради може бути підставою для визнання цього акта таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним)». Вважаємо, що ця пропозиція позбавлена правового сенсу.

Назва статті 48 Регламенту та її зміст стосуються скасування рішень Верховної Ради України. Рішеннями Верховної Ради є акти Верховної Ради (закони, постанови, резолюції, декларації, звернення, заяви), а також процедурні та інші рішення, які заносяться до протоколу пленарних засідань Верховної Ради (частина перша статті 46 Регламенту).

Водночас, в частині першій статті 48 Регламенту передбачено, що до підписання відповідного акта Верховної Ради Головою Верховної Ради України рішення Верховної Ради можуть бути скасовані Верховною Радою. Крім того, закони, постанови та інші акти Верховної Ради, що набрали чинності, скасуванню Верховною Радою не підлягають, вони можуть бути визнані Верховною Радою такими, що втратили чинність (частина друга статті 48 Регламенту).

Натомість, в проекті мова йде про визнання акта таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним). Однак відповідне рішення може ухвалити лише Конституційний Суд України і приймається воно поза межами парламентської процедури. Варто наголосити, що підстави визнання неконституційними законів та інших актів за рішенням Конституційного Суду України встановлені у частині 1 ст. 152 Конституції України, тому розміщення відповідних приписів у законодавчому акті, предметом регулювання якого є внутрішні парламентські процедури, є недоцільним. До того ж, положення проекту не зовсім узгоджуються з конституційними нормами, адже за Конституцією України не всі порушення процедури є підставою для визнання акту Верховної Ради України неконституційним і не всі акти Верховної Ради в принципі можуть бути визнані неконституційними.

12. У підпункті 48 пункту 3 розділу I проекту (зміни до частини п'ятої статті 93 Регламенту) пропонується передбачити, що «офіційна позиція Кабінету Міністрів України щодо законопроекту, проекту іншого акта обов'язково розміщується на відповідній сторінці бази даних законопроектів електронної комп'ютерної мережі веб-сайту Верховної Ради».

Зазначена новела викликає запитання, оскільки, по-перше, не є зрозумілим, до якого суб'єкта звернена вимога щодо розміщення відповідної «позиції» на веб-сайті Верховної Ради України. По-друге,

неясно, в якій формі має бути висловлена «позиція», про яку йдеться у проекті, адже власне «позицію» розмістити на веб-сайті неможливо.

Крім того, вважаємо нераціональними новели проекту щодо покладання на комітет, до предмета відання якого належать питання регламенту, підготовки експертних висновків *на кожний* законопроект, проект іншого акта щодо відповідності їх оформлення та реєстрації вимогам закону, Регламенту та прийнятих відповідно до них нормативно-правових актів (зміни до ч. 4 ст. 93 Регламенту). З огляду на кількість проектів актів, що подаються на розгляд парламенту, можна прогнозувати суттєве підвищення обсягу навантаження на вказаний комітет, адже для надання відповідного висновку має бути здійснена докладна перевірка зареєстрованого матеріалу. Ефективність такої перевірки і підготовки висновку щодо кожного проекту не є очевидною, адже цілком ймовірно, що переважна більшість висновків буде констатувати відсутність дефектів у проектах. Зусилля комітету будуть витрачатися на підтвердження правильності оформлення проекту акту, тоді як очевидно, що відповідна оцінка стає актуальною лише при виникненні певних сумнівів щодо правильності оформлення акту. Тому вважаємо більш правильним закріплений чинними регламентними нормами підхід, за яким експертний висновок до законопроекту щодо відповідності його оформлення та реєстрації вимогам закону, Регламенту та прийнятих відповідно до них нормативно-правових актів комітет Верховної Ради України, до предмета відання якого належать питання регламенту, готує лише за дорученням Верховної Ради, Голови Верховної Ради України, за зверненням головного комітету, голови або першого заступника голови головного комітету чи то з власної ініціативи.

13. Змінами до частини першої статті 49 Регламенту (підпункт 26 пункту 3 розділі I проекту) передбачається коригування переліку питань, що вирішуються шляхом прийняття процедурного рішення.

Не заперечуючи загалом можливості коригування відповідного переліку питань, звертаємо увагу на те, що процедурні рішення на сьогодні чомусь приймаються меншістю голосів (150), при тому, що більшість депутатів, присутніх в залі, може бути проти відповідного рішення. На нашу думку, слід змінити друге речення частини першої статті 49 Регламенту, перебачивши, що процедурні рішення приймаються більшістю від кількості депутатів, присутніх на відповідному пленарному засіданні.

14. У підпунктах 80 та 81 пункту 3 розділу I проекту містяться зміни до статей 229 та 230 Регламенту. У разі внесення цих змін відбудеться заміна словосполучення «(депутатська група)» в усіх відмінках та числах на словосполучення «, які не входять до складу коаліції» у відповідному відмінку та числі.

Звертаємо увагу, що результатом таких механічних змін буде суттєва зміна змісту зазначених статей Регламенту. Наприклад, під час проведення «години запитань до Уряду» право на участь в ній матимуть лише

депутатські фракції, що не входять до складу коаліції, а депутатські фракції, що увійдуть до коаліції, будуть позбавлені такого права.

15. У змінах до частини четвертої статті 103 Регламенту (підпункт 25 пункту 3 розділу I проекту) пропонується зменшити строк підготовки експертного висновку на законопроект до 10 днів. На даний час, відповідно до чинних приписів частини четвертої зазначеної статті Регламенту встановлено чотирнадцятиденний строк на підготовку експертного висновку.

Слід брати до уваги, що законопроекти є різними як за обсягом, так і за змістом і тому потребують різних термінів підготовки висновків на них. У багатьох випадках на ґрунтовний, всебічний аналіз положень проекту та визначення співвідношення його новел з чинними нормативно-правовими актами, як національного, так і міжнародного права, замало навіть встановленого нині 14-денного строку. Тому вважаємо, що при внесенні змін до приписів Регламенту щодо строку підготовки експертних висновків на законопроекти мова може йти лише про його збільшення, але в жодному разі не про його скорочення.

16. Положення законопроекту мають також техніко-юридичні недоліки, а саме:

16.1. У підпункті 4 пункту 1 розділу I проекту пропонуються зміни до частини третьої статті 15 Закону України «Про статус народного депутата України», за якими Апарат Верховної Ради України забезпечує оприлюднення на офіційному веб-сайті Верховної Ради України повного тексту депутатського запиту та відповідь на депутатський запит, з дотриманням вимог закону, щодо правового режиму інформації з обмеженим доступом.

Вважаємо не зовсім правильним, що в законі, який визначає статус (права, обов'язки і відповідальність) народного депутата України у Верховній Раді України та за її межами, вміщуються положення, що регулюють функціонування Апарату Верховної Ради України. На нашу думку, в Законі України «Про статус народного депутата України» достатньо було б застосувати відсылку до Регламенту.

Викликає також сумніви підхід, за яким на допоміжні, консультативні органи законом покладається здійснення певних розпорядчих функцій. На нашу думку, за своїм правовим статусом Апарат Верховної Ради не може мати управлінських функцій, які він має здійснювати за власним волевиявленням, а не за волевиявленням парламенту, його органів чи його членів. Це зауваження стосується також відповідних новел ч. 2 ст. 9 Закону та ч. 3 ст. 224 та ч. 1 ст. 226 Регламенту.

16.2. Потребує уточнення редакція нової частини п'ятої статті 20 Регламенту, за якою «законопроекти (не більше чотирьох), пов'язані предметом регулювання суспільних відносин та однорідним колом питань, за висновком головного комітету, включаються до порядку денного сесії нерозривно один від одного та розглядаються в порядку черговості». З

цього формулювання незрозуміло, про який порядок черговості йде мова (про черговість реєстрації законопроектів, чи про черговість, що визначена головним комітетом).

16.3. У проекті пропонується доповнити статтю 105 Регламенту (підпункт 54 пункту 3 розділу I проекту) новою частиною 4, де пропонується вважати законопроект відкликаним, якщо він: 1) не був розглянутий протягом двох сесій Верховної Ради після його внесення або 2) головним комітетом запропоновано Верховній Раді прийняти рішення про відхилення законопроекту або повернення законопроекту суб'єкту права законодавчої ініціативи на доопрацювання. Наразі положеннями цієї статті визначаються випадки визнання законопроектів відкликаними через те, що вони не можуть бути розглянуті у зв'язку з припиненням повноважень суб'єктів права законодавчої ініціативи. Новелами ж проекту пропонується порушити логіку приписів цієї статті, додавши, на наш погляд, необґрунтовані підстави припинення розгляду законопроектів, не пов'язані з неможливістю їх подальшого розгляду через відсутність суб'єкта права законодавчої ініціативи, якими вони вносились. Більш того, на головний парламентський комітет навіть покладається повноваження остаточно вирішувати долю законопроекту без його розгляду законодавчим органом, з чим абсолютно не можна погодитись, оскільки конституційним повноваженням парламентських комітетів є лише *законопроектна робота, підготовка і попередній розгляд* питань, що розглядаються парламентом (ч. 1 ст. 89 Конституції України).

16.4. Викликає зауваження положення статті 205 Регламенту в редакції проекту (пропозиції підпункту 67 пункту 3 розділу I проекту), за яким «усі відомості повинні бути власноручно підписані кандидатом на посаду Прем'єр-міністра України, Міністра оборони України, Міністра закордонних справ України. На вимогу Верховної Ради надаються також інші документи». Ці новели потребують узгодження із приписом останнього речення частини п'ятої статті 8 Закону України «Про Кабінет Міністрів України», де передбачено, що «усі відомості подаються державною мовою і власноручно підписуються кандидатом на посаду Прем'єр-міністра України».

Крім того, вважаємо, що закон має містити вичерпний перелік документів, які вимагаються від кандидата на посаду. Тому положення, за яким «на вимогу Верховної Ради надаються також інші документи», не можна вважати коректними.

16.5. На сьогодні стаття 207 Регламенту регулює питання порядку призначення на посаду та звільнення з посади за поданням Президента України Голови Національного банку України.

Проте, у підпункті 69 пункту 3 розділу I проекту міститься пропозиція викласти статтю 207 в новій редакції та змінити предмет її встановлення на «Припинення повноважень Кабінету Міністрів України, Прем'єр-міністра України та інших членів Кабінету Міністрів України». Водночас, питання

порядку призначення на посаду та звільнення з посади за поданням Президента України Голови Служби безпеки України, Голови Національного банку України пропонується викласти в статті 207-1 Регламенту.

Виходячи з вимог законодавчої техніки, таке «заміщення» статей закону не є правильним, оскільки змінюється предмет їх правового врегулювання. Крім того, на приписи чинної 207 статті Регламенту можуть бути посилання в інших чинних нормативно правових актах.

Відтак, задля уникнення ускладнень під час правозастосовчої діяльності доцільно використовувати нумерацію з верхньою індексацією для нових статей, якими доповнюється законодавчий акт, а не для статей, які уже містяться в цьому акті. Наприклад, після чинної статті 206 «Порядок призначення на посади членів Кабінету Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України» мала б бути «Стаття 206-1. Припинення повноважень Кабінету Міністрів України, Прем'єр-міністра України та інших членів Кабінету Міністрів України», а порядок призначення на посаду та звільнення з посади за поданням Президента України Голови Служби безпеки України, Голови Національного банку України залишився б внормованим у статті 207 Регламенту.

16.6. У підпункті 73 пункту 3 розділу I проекту пропонується внести зміни до статті 209 Регламенту, що закріплює порядок призначення на посади та звільнення з посад за поданням Президента України членів Центральної виборчої комісії.

У положеннях зазначеного підпункту не враховані нормативні приписи статті 31-1 Закону України «Про Центральну виборчу комісію». Згідно із вказаною статтею повноваження *всього складу* Комісії можуть бути достроково припинені Верховною Радою України за вмотивованим поданням Президента України, а рішення про дострокове припинення повноважень шляхом звільнення з посади *всього складу* Комісії приймається Верховною Радою України не менш як двома третинами від її конституційного складу.

17. Звертаємо увагу, що приписи оновленої ст. 207 Регламенту «Припинення повноважень Кабінету Міністрів України, Прем'єр-міністра України та інших членів Кабінету Міністрів України» містять численні дублювання норм Конституції України та Закону України «Про Кабінет Міністрів України». Вони не є новелами, при цьому за своїм характером відповідні положення не є регламентними нормами і тому не повинні міститися в Регламенті.

18. У пункті 5 Пояснювальної записки до проекту зазначено, що «Реалізація положень законопроекту не потребує додаткових видатків з Державного бюджету України».

Однак, виходячи з положень підпункту 4 пункту 1, підпунктів 4 та 5 пункту 2, підпунктів 2, 34, 45, 47-49, 78 та 79 пункту 3 розділу I проекту (зміни до статті 15 Закону України «Про статус народного депутата

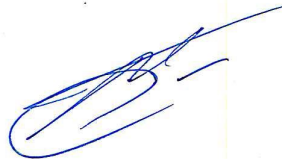
України, статей 9 та 51 Закону, статей 7, 63, 89, 92, 93, 98, 224 та 226 Регламенту), за якими передбачається: зміна алгоритму реєстрації, обліку та відображення результатів опрацювання законопроектів; форми надання законопроектів та супровідних документів до них, проектів інших актів, та розміщення їх у базі даних законопроектів електронної комп'ютерної мережі веб-сайту Верховної Ради України; створення та функціонування секретаріату Коаліції, який має створюватися на період її діяльності у порядку, встановленому для створення секретаріатів депутатських фракцій; розсилку документів на електронні адреси народних депутатів, висновків головних комітетів та наукової й юридичної експертизи; зміну порядку діловодства в комітетах Верховної Ради України та висвітлення їх діяльності; модернізацію способу оприлюднення депутатських запитів та відповіді на них, то можна припустити, що у випадку прийняття проекту, що розглядається, відбудеться збільшення бюджетних витрат для організаційного, інформаційного, матеріально-технічного та фінансового забезпечення пропонованих в проекті заходів.

Відтак, подання даного проекту здійснене, на наш погляд, без дотримання вимог частини третьої статті 91 Регламенту, за якою «у разі внесення законопроекту, проекту іншого акта, прийняття якого призведе до зміни показників бюджету (надходжень бюджету та/або витрат бюджету), суб'єкт права законодавчої ініціативи зобов'язаний додати фінансово-економічне обґрунтування (включаючи відповідні розрахунки)».

У цьому ж контексті викликає сумніви обґрунтованість положення розділу II проекту щодо набрання цим Законом чинності з дня його опублікування з огляду на очевидну необхідність попередньої підготовки та можливого технічного переоснащення комп'ютерної мережі Верховної Ради України.

Узагальнюючий висновок: за результатами розгляду у першому читанні законопроект доцільно повернути суб'єктам права законодавчої ініціативи на доопрацювання.

**Перший заступник керівника
Головного управління**



С.О. Гудзинський

Вик. О.Д. Карпенко