



# 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

До реєстр. № 3018 від 05.02.2020  
Народні депутати України  
П. Фролов та інші

### **ВИСНОВОК** **на проект Закону України «Про внесення змін до** **Регламенту Верховної Ради України щодо** **оптимізації роботи Верховної Ради»**

У Головному науково-експертному управлінні розглянуто поданий законопроект, в якому пропонується внести зміни до низки статей Регламенту Верховної Ради України (далі – Регламент). Метою пропонованого проекту є «підвищення ефективності роботи парламенту, оптимізації законодавчого процесу» (п. 2 пояснювальної записки).

Суттєва частина новел проекту вже пропонувалась на розгляд парламенту в інших законопроектах, щодо яких Головне управління висловлювало свою позицію. Тому за результатами розгляду даного проекту Головне управління змушене повторити деякі висловлені раніше зауваження та вважає за необхідне зазначити наступне.

1. У змінах до ч. 5 ст. 19 Регламенту (пп. 2 п. 1 розділу I проекту) передбачено, 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. При цьому виключаються приписи, якими чітко обмежується тривалість вечірнього пленарного засідання та визначається порядок його продовження (зокрема, про те, що рішення про продовження пленарного засідання після 18 години має прийматися Верховною Радою України на ранковому пленарному засіданні того ж дня).

Проте, варто враховувати, що проведення пленарних засідань без часових обмежень їх тривалості може негативно вплинути на якість законотворчої роботи. У чинних приписах ч. 3 ст. 19 Регламенту передбачені дві перерви, одна на ранковому пленарному засіданні (30 хвилин), а друга між ранковим та вечірнім пленарними засіданнями (2 години). Однак у положеннях проекту мова йде лише про зміну тривалості пленарного засідання без згадки про можливість оголошення перерви при суттєвому збільшенні тривалості роботи. У цьому контексті необхідно зважати на те, що настання фізичної, психологічної втоми депутатів при прийнятті ними рішень є важливим аспектом процесу законотворення і не повинно ігноруватись, тим більш у вечірній час.

2. У змінах до ч. 3 ст. 25 Регламенту (п. 2 розділу I проекту) пропонується встановити, що у дні проведення пленарних засідань щотижня у п'ятницю з 15 до 16 години відводиться час для виступів народних депутатів «з різних питань». Водночас, у проекті передбачено, що щотижня у п'ятницю з 10 до 11 години відводиться час для запитань членам Кабінету Міністрів України («година запитань до Уряду»), з 14 години 30 хвилин відводиться час для стислих (до трьох хвилин) оголошень запитів і прийняття рішень про підтримку та направлення запитів. Відтак, у разі прийняття даного законопроекту стане незрозуміло, як має використовуватись проміжок часу між 11.00 та 14.30, оскільки в проекті не вирішується, якими справами мають займатися народні депутати України у п'ятницю на пленарному засіданні Верховної Ради після «години запитань до Уряду» і до оголошень запитів та прийняття рішень про їх підтримку та направлення.

3. У змінах до п. 15 ч. 1 ст. 27 Регламенту (п. 3 розділу I проекту) пропонується встановити, що головуєчий на пленарному засіданні Верховної Ради має оголошувати лише одну перерву на 30 хвилин. Таку перерву можуть взяти дві фракції (групи) лише один раз під час одного пленарного засідання. Інші фракції (групи) зможуть потім на цьому ж пленарному засіданні лише скористатись заміною перерви на виступ з трибуни.

Такий підхід викликає сумніви з точки зору дотримання принципу рівності прав депутатських фракцій (депутатських груп). Адже правом на таку перерву зможуть скористатись лише ті фракції (групи), які першими будуть вимагати її оголошення, а інші лише отримуватимуть право на виступ замість перерви.

4. У пп. 2 п. 4 розділу I проекту (зміни до ч. 6 ст. 48 Регламенту) пропонується збільшити кількість народних депутатів («не менше чисельності найменшої зареєстрованої на першій сесії Верховної Ради відповідно до цього Регламенту депутатської фракції»), які матимуть право внести на розгляд парламенту проект постанови Верховної Ради України про скасування рішення про прийняття закону, постанови чи іншого акта Верховної Ради України в цілому.

З цього приводу варто зазначити, що у Конституції України передбачені приписи, які передбачають, що певні питання можуть бути ініційовані лише за підтримки досить значної (наприклад, 45 народних депутатів (ст. 150), 1/3 (ст. ст. 83, 87, 154), 2/3 (ст. 156) депутатів від конституційного складу парламенту тощо) кількості народних депутатів України. Однак у Конституції України йдеться про випадки, коли певне питання має розглядатись саме тому, що цього вимагають народні депутати, незалежно від будь-яких інших обставин. Саме цим обумовлена вимога про підтримку ініціативи великою кількістю депутатів. Натомість, у тих випадках, про які йдеться у проекті, має місце повідомлення про порушення Регламенту під час голосування за прийняття певного акта Верховної Ради України. Тому алогічно виглядає вимога, щоб таке повідомлення подавала певна доволі значна кількість депутатів, при тому, що деякі з них, можливо, і не бачили моменту самого порушення. З огляду на це запропоновані у проекті зміни об'єктивно ведуть до штучного і, на нашу

думку, невиправданого ускладнення процедури реагування на порушення Регламенту, які відбуваються під час голосування за прийняття законів та інших актів Верховної Ради України.

5. У змінах до ч. 1 ст. 112 та ч. 1 ст. 117 Регламенту (п. п. 5 та 7 розділу I проекту) пропонується встановити уніфікований строк надання текстів підготовлених до першого та другого читання законопроектів та висновків комітету щодо них, який дорівнюватиме 5 дням. Крім того, цей уніфікований строк може бути зменшений у разі визначення законопроекту як невідкладного. В проекті також зазначено, що строк на ознайомлення (5 днів) з проектом кодексу або законопроектом, що містить більше 100 статей, пунктів, не може бути зменшений.

Звертаємо увагу, що за чинними приписами Регламенту, 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, а законопроект, підготовлений до другого чи повторного другого читання, висновок головного комітету та інші супровідні документи до нього надаються народним депутатам *не пізніше як за десять днів* до дня розгляду цього законопроекту на пленарному засіданні Верховної Ради.

Вважаємо, що запропоноване у проекті суттєве зменшення строків надання народним депутатам 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.

6. На сьогодні, відповідно до чинної редакції другого речення абз. 1 ч. 1 ст. 116 Регламенту головний комітет, як виняток, може прийняти рішення про врахування внесених пропозицій і 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, якщо про необхідність їх внесення було зазначено у висновках цього головного комітету та/або експертного підрозділу Апарату Верховної Ради і *оголошено головою* на пленарному засіданні під час розгляду такого законопроекту у першому читанні.

Не маючи принципів зауважень стосовно запропонованої у проекті зміни, Головне управління звертає увагу на те, що текст другого речення ч. 1 ст. 116 Регламенту сформульований неявно. Зокрема, у тексті йдеться про можливість прийняття пропозицій і поправок «у тексті законопроекту, інших структурних частин законопроекту та/або інших законодавчих актів, що не були предметом розгляду у першому читанні». Однак важко уявити, щоб якась структурна частина внесеного на розгляд парламенту законопроекту «не була предметом розгляду» під час його першого читання. Так само невдало

виглядає словосполучення «пропозицій і поправок ... у тексті ... інших законодавчих актів, що не були предметом розгляду у першому читанні», адже під час першого читання законопроекту пропозиції і поправки взагалі не розглядаються. Отже, друге речення ч. 1 ст. 116 потребує повної переробки, а не внесення незначних змін.

7. Змінами до ст. ст. 120 та 121 Регламенту (п. п. 9 та 10 розділу I проекту) передбачається, що при розгляді законопроектів у другому читанні спочатку проводитиметься розгляд врахованих головним комітетом пропозицій і поправок, на якому наполягає «суб'єкт права законодавчої ініціативи», а після завершення розгляду врахованих пропозицій і поправок відбудуватиметься перехід до розгляду відхилених пропозицій.

Оскільки відповідно до чинної ч. 3 ст. 120 Регламенту обговорення врахованої пропозиції чи поправки проводиться за наполяганням «народних депутатів», а не «суб'єкта права законодавчої ініціативи» (як це передбачено у проекті), то запропоновані проектом зміни у цій частині можуть бути витлумачені у тому сенсі, що право вимагати розгляду врахованої пропозиції чи поправки надається лише її ініціатору («суб'єкту права законодавчої ініціативи»). Таким чином, права депутатів у цій частині процедури другого читання можуть бути істотно звужені, з чим, на нашу думку, не слід погоджуватись.

Також слід брати до уваги, що «суб'єктом права законодавчої ініціативи» є не лише народний депутат України, а й Президент України та Кабінет Міністрів України. Однак не зовсім ясно, яким чином два останні «суб'єкти права законодавчої ініціативи» зможуть реалізувати на практиці право ініціювати розгляд врахованої головним комітетом пропозиції чи поправки на пленарному засіданні Верховної Ради України, про яке йдеться у змінах до ст. 120 Регламенту.

Окрім цього, у разі прийняття положень проекту втрачається друге речення ч. 3 ст. 120 Регламенту про те, що народними депутатами України «може бути порушено розгляд питання про розгляд пропозиції, поправки до відповідного тексту статті законопроекту, прийнятого в першому читанні, але відсутньої у запропонованій головним комітетом редакції». Внаслідок цього стає незрозумілим, в якому порядку має відбуватись обговорення та голосування не наданої комітетом народним депутатам пропозиції чи поправки, про яке йдеться у чинній ч. 7 ст. 120 Регламенту. Тому слід або зберегти друге речення ч. 3 ст. 120, або внести до ч. 7 ст. 120 зміни, які дадуть народному депутату право порушувати питання про розгляд його пропозиції чи поправки, не наданої депутатам головним комітетом.

Також звертаємо увагу на те, що деякі положення чинного Регламенту у цій частині є недостатньо чіткими. Адже відповідно до чинної ч. 3 ст. 120 Регламенту щодо врахованої головним комітетом пропозиції чи поправки за наполяганням народного депутата може бути проведено голосування щодо «її прийняття, виключення в цілому чи її частини». Однак є очевидним, що «прийняття» пропозиції чи поправки та її «виключення» з тексту – не одне й те ж. Таким чином, закон дозволяє вносити суперечливі і навіть повністю

протилежні пропозиції щодо врахованих головним комітетом пропозицій чи поправок. На нашу думку, в таких випадках має вноситись і голосуватись саме пропозиція про «виключення» підтриманої головним комітетом поправки чи її частини, що й має бути передбачене у тексті Регламенту.

8. Запропоновані у проекті зміни до ч. 5 ст. 121 Регламенту (пп. 2 п. 10 розділу I проекту) не узгоджуються із пп. 2 п. 1 розділу I проекту (зміни до ч. 5 ст. 19 Регламенту). Адже у змінах до ч. 5 ст. 121 Регламенту передбачається, що у разі завершення розгляду пропозицій, поправок після закінчення визначеного у ч. 3 ст. 19 цього Регламенту часу пленарних засідань (тобто, після 18.00) голосування за прийняття відповідного законопроекту в другому читанні та в цілому може бути проведено на початку наступного пленарного засідання. Однак у змінах до ч. 5 ст. 19 Регламенту передбачено, 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. В такому разі припис про можливість перенесення остаточного голосування на наступне пленарне засідання втрачає сенс.

До того ж, перенесення голосування за прийняття відповідного законопроекту в другому читанні та в цілому на наступне пленарне засідання буде суперечити ст. 44 Регламенту, за якою 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. Крім того, народний депутат має голосувати виважено та свідомо, тому розрив у часі між обговоренням положень законопроекту та голосуванням за нього може стати на заваді осмисленому волевиявленню при голосуванні.

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

Керівник Головного управління

С. Тихонюк

Вик.: О. Карпенко



СЕДО ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Підписувач: ТИХОНЮК СВІТЛАНА АНДРІЇВНА

Сертифікат: 2B6C7DF9A3891DA104000000733B420047F32C01

Дійсний до: 10.11.2020 23:59:59

Апарат Верховної Ради України  
№ 16/3-2020/7356 від 26.02.2020



32815