



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. № 3018-2 від 26.02.2020
Народні депутати України
М. Папієв 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 «вдосконалення організації роботи Верховної Ради України з урахуванням законодавчих ініціатив усіх народних депутатів Верховної Ради України» (п. 2 пояснювальної записки).

Даний законопроект є альтернативним до законопроекту «Про внесення змін до Регламенту Верховної Ради України щодо оптимізації роботи Верховної Ради» (реєстр. № 3018 від 05.02.2020) і має деякі аналогічні недоліки. Крім того, враховуючи, що 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. 1 п. 1 розділу I проекту) передбачено, що Верховна Рада на пленарному засіданні (у тому числі під час розгляду окремого питання порядку денного) *одноразово може прийняти рішення про зміну тривалості пленарного засідання, при цьому тривалість пленарного засідання не може перевищувати 8 годин*. Натомість, 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).

З цього приводу варто зазначити таке.

По-перше, у чинних приписах ч. 3 ст. 19 Регламенту передбачено, що протягом дня проводяться два засідання: ранкове - з 10 до 14 години з перервою з 12 години до 12 години 30 хвилин і вечірнє - з 16 до 18 години.

Відтак, якщо мова у проекті йде про *ранкове* пленарне засідання, то при подовженні його тривалості до 8 годин (навіть з включенням часу, відведеного для перерв) часу для вечірнього засідання не залишатиметься, оскільки ранкове засідання може тривати до 18 години.

По-друге, якщо в проекті мається на увазі, що загальна тривалість пленарних засідань протягом дня, з урахуванням того, що Верховна Рада України прийматиме рішення про зміну тривалості пленарного засідання, не може перевищувати 8 годин, то пропонується норма позбавлена правового сенсу. Адже пленарні засідання (ранкове та вечірнє) відповідно до припису ч. 3 ст. 19 Регламенту зазвичай мають тривати з 10 до 18 години, тобто 8 годин.

По-третє, якщо пропонується у проекті восьмигодинне обмеження стосується виключно робочого часу пленарних засідань без урахування перерв, то пленарні засідання (ранкове та вечірнє) мають тривати максимум до 20.30. Якщо ж йдеться про продовження саме вечірнього пленарного засідання не більше як на 8 годин, то таке пленарне засідання має тривати до 24 години (розпочинається о 16 та триватиме 8 годин). Але участь народних депутатів у пленарних засіданнях в таких умовах *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 проекті 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. Викликає сумніви обґрунтованість положень п. п. 2 та 3 розділу I проекту, в яких передбачено, що план законопроектної роботи Верховної Ради України та проект порядку денного сесії Верховної Ради України затверджуються з урахуванням «узагальнених ... пропозицій депутатських фракцій (депутатських груп)» (зміни до ч. 1 ст. 19-1, ч. 1 ст. 21 Регламенту).

2.1. Оскільки мова йде про план *законопроектної* роботи Верховної Ради України, то це означає, що певні законопроекти, включені до цього плану, мають не лише розглядатись, а й розроблятись у парламенті чи за дорученням парламенту. З огляду на це до плану не можуть автоматично включатись пропозиції, які не знаходять підтримки на Погоджувальній раді, а згодом – на засіданні Верховної Ради України. Тому якщо ініціатори законопроекту мали на увазі, що «узагальнені пропозиції», про які було згадано вище, мають автоматично включатись до плану законопроектної роботи незалежно від волі Погоджувальної ради депутатських фракцій (депутатських груп) (далі – Погоджувальна рада) та Верховної Ради України, то така пропозиція є некоректною і нереалістичною, адже парламент скоріш за все не голосуватиме за затвердження плану законопроектних робіт, до якого будуть включені

позиції, що не підтримуються більшістю депутатів. Якщо ж ініціатори проекту мали на увазі лише те, що Погоджувальна рада та Верховна Рада України мають *розглянути* відповідні пропозиції та *визначитись* щодо їх прийняття чи неприйняття, то саме в такому сенсі й слід було сформулювати зміни до ст. 19-1 Регламенту.

2.2. Що ж стосується змін до ст. 21 Регламенту стосовно формування порядку денного сесії Верховної Ради України, то слід зважати на те, що до цього документу включаються законопроекти, які уже внесені на розгляд парламенту і готуються до розгляду на пленарному засіданні Верховної Ради України відповідними комітетами. Саме комітет Верховної Ради України є основним робочим органом парламенту, який визначений головним з підготовки та попереднього розгляду законопроекту. Тому виглядає некоректним надання депутатським фракціям (депутатським групам) можливості в обхід комітетів парламенту подавати свої пропозиції про включення до порядку денного певних законопроектів.

3. У положеннях п. 4 розділу I проекту містяться зміни до ч. 1 ст. 25 Регламенту, за якими порядок денний пленарних засідань Верховної Ради на кожний день пленарного тижня готується *за пропорційним принципом відповідно до кількісного складу депутатських фракцій (депутатських груп)*. Крім того, у змінах до п. 2 ч. 14 ст. 73 Регламенту (п. 5 розділу I проекту) передбачається, що Погоджувальна рада розглядає та ухвалює пропозиції щодо проектів календарного плану роботи сесії, порядку денного сесії, розкладу пленарних засідань та тижневого порядку денного пленарних засідань з урахуванням пропорційного принципу відповідно до кількісного складу депутатських фракцій (депутатських груп) у Верховній Раді України. Так само в новій частині ст. 108 Регламенту пропонується передбачити, що головний комітет розглядає законопроекти з урахуванням пропорційного принципу відповідно до кількісного складу депутатських фракцій (депутатських груп) у Верховній Раді України (п. 6 розділу I проекту).

З приводу цих пропозицій слід зазначити, що хоча комітет Верховної Ради України і формується з дотриманням принципу пропорційного представництва, однак він утворюється для професійного, а не заснованого на суто політичних міркуваннях розгляду питань, віднесених до його відання. З огляду на це було б неправильним при визначенні комітетом черговості розгляду ним законопроектів брати до уваги не актуальність законопроекту чи його значення для суспільства, а те, яка депутатська фракція (депутатська група) пропонує розглянути законопроект і якою є її чисельність. До того ж, із приписів проекту не є зрозумілим, яким чином комітет може організувати підготовку і попередній розгляд ним законопроектів *«відповідно до кількісного складу депутатських фракцій (депутатських груп) у Верховній Раді»*.

Що стосується формування за цим же принципом порядку денного пленарних засідань на кожний день пленарного тижня, то є очевидним, що переважна більшість законопроектів, внесених народними депутатами України, які не відносяться до парламентської більшості, не знаходитиме

підтримки у сесійному залі. Тому хоча, на нашу думку, представникам парламентської меншості повинен бути гарантований певний пленарний час для розгляду їх законодавчих ініціатив, однак з огляду на обмежену кількість пленарного часу загалом було б надмірним виділяти його для цієї мети кожного пленарного дня пропорційно до чисельності відповідних депутатських фракцій (депутатських груп).

Окремо слід зазначити, що запропоновані у проекті зміни до п. 2 ч. 14 ст. 73 Регламенту не містять чітких і зрозумілих приписів щодо того, яким чином Погоджувальна рада депутатських фракцій (депутатських груп) має забезпечити врахування «пропорційного принципу відповідно до кількісного складу депутатських фракцій (депутатських груп) у Верховній Раді» при прийнятті нею рішень щодо проектів календарного плану роботи сесії, порядку денного сесії, розкладу пленарних засідань та тижневого порядку денного пленарних засідань. Відтак і виконання відповідного положення законопроекту на практиці стає вкрай проблематичним.

4. У змінах до ч. 1 ст. 112 та ч. 1 ст. 117 Регламенту (п. п. 7 та 8 розділу I проекту) пропонується змінити строк надання текстів підготовлених до першого та другого читання законопроектів та висновків комітету щодо законопроектів, визначених як невідкладні. Відповідно до положень проекту такий строк буде становити для першого читання 5 днів, для другого - 7. Крім того, в проекті зазначено, що строк на ознайомлення (5 чи 7 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 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, для їх опрацювання депутатам часто не вистачає й строку, передбаченого в чинній редакції Регламенту.

5. Законопроект також має певні недоліки техніко-юридичного характеру. По-перше, некоректно викладена вступна частина розділу I проекту, адже пропонувані ним зміни мали б пропонуватися не до Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» (основний текст якого

складається із двох пунктів), а до статей затвердженого цим Законом Регламенту, що й повинно було б бути відображено у тексті розділу I проекту. По-друге, текст, що розміщений у порівняльній таблиці до проекту, не відповідає тексту самого законопроекту. Зокрема, в тексті проекту не передбачені зміни до ст. 22 Регламенту, проте відповідні пропозиції містяться у порівняльній таблиці.

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
№ 16/3-2020/14925 від 23.03.2020



40858