

Програма сприяння парламенту України II

ЗАКОНОТВОРЧІСТЬ:
Коментар до змін у Регламенті
Верховної Ради України
(Статті 1-162)

Доповнення до Частини I Коментаря
до Регламенту Верховної Ради України

Київ 2009

ББК 67.9(4УКР)400.6

Л 59

Лінецький С. В., Крижанівський В. П. ЗАКОНОТВОРЧИСТЬ: «Коментар до змін у Регламенті Верховної Ради України (Статті 1-162). Доповнення до Частини I Коментаря до Регламенту Верховної Ради України – К.: «К.І.С.», 2009. – 44 с.

ISBN 978-966-2141-17-7

За час що пройшов після виходу в світ видання, що вміщує Коментар до Регламенту Верховної Ради (його перших 159 статей), Верховна Рада внесла ряд суттєвих змін до великої кількості положень цього Регламенту. Саме це спонукало авторів до розробки необхідних коментарів до змінених статей цього документу. Така робота виконана з тим, щоб якнайшвидше озброїти користувачів роз'ясненнями до останніх новацій, внесених цими змінами.

Зазначаємо, що при цьому було не тільки змінено ряд існуючих статей, але й взагалі до парламентського Регламенту додано декілька цілком нових статей. Отже, йдеться про коментар тепер вже до статей з 1-ої до 162-ої, які складають нову, останню редакцію документа, який діє станом на 1 березня 2009 року.

ББК 67.9(4УКР)400.6

Програма сприяння Парламенту України II (ПСП II) за підтримки USAID спрямовує свою діяльність на досягнення трьох основних цілей:

- Досягнення більшої ефективності та відкритості виконавчої та законодавчої гілок влади у законодавчому процесі та прийнятті рішень із питань формування політики;
- Інституціоналізація спроможності розвитку персоналу та організаційного потенціалу Парламенту, Секретаріату Президента та Кабінету Міністрів;
- Розширення та підвищення змістовності доступу громадськості до законодавчого процесу.

ПСП II сприяє Парламенту у досягненні більшої прозорості його роботи та покращенні доступу громадян до законотворчого процесу, зокрема – шляхом співпраці з управліннями апарату та секретаріатами комітетів Верховної Ради України, Секретаріатом Президента України та окремими міністерствами.



USAID
ВІД АМЕРИКАНСЬКОГО НАРОДУ



Програма
сприяння
Парламенту II
Програма розвитку законотворчої політики



INDIANA UNIVERSITY



Ця публікація здійснена за підтримки, наданої Відділом демократії і врядування Місії USAID в Україні, Молдові та Білорусі відповідно до умов гранту №121-A-00-03-00008-00. Думки і твердження, висловлені в цій публікації, відображають особисту позицію авторів і можуть не співпадати з позицією USAID.

ISBN 978-966-2141-17-7

© Крижанівський В.П., Лінецький С. В., 2009
© Видавництво «К.І.С.», 2009

ВСТУП

За час, що пройшов із моменту введення в дію нового Регламенту, а саме з березня 2006 року, неодноразово піднімалося питання про необхідність внесення змін до нього. Більше того, робилися спорадичні спроби це зробити, але їх кон'юнктурний характер не дозволив системно коригувати цей важливий документ.

Водночас, Конституційний Суд двічі своїми нещодавніми рішеннями визнавав відповідні Регламенти, за якими працювала Верховна Рада, такими, що не відповідають Конституції України. Вперше він зробив це Рішенням від 1 квітня 2008 року № 4-рп/2008 (справа про Регламент Верховної Ради України), визнавши неконституційною Постанову Верховної Ради України «Про Регламент Верховної Ради України» від 16 березня 2006 року № 3547-IV (підпункт 4.3 мотивувальної частини).

З тим, щоб дати можливість парламенту працювати, Верховна Рада України своєю Постановою «Про деякі питання нормативно-правового забезпечення порядку роботи Верховної Ради України» від 8 квітня 2008 року № 247-VI (Відомості Верховної Ради України, 2008 р., №№ 19-22, ст. 211) ввела у дію Тимчасовий регламент Верховної Ради. Після цього Конституційний Суд України відповідно до частини третьої статті 61 Закону України «Про Конституційний Суд України» та на підставі статей 147, 150, 152 Конституції України своїм Рішенням № 16-рп/2008 від 17.09.2008 р. визнав і Тимчасовий регламент таким, що не відповідає Конституції України (неконституційним). Більш детально з цим можна ознайомитися нижче у коментарі до змін у статті 46 нині чинного Регламенту.

Щоб не зупиняти роботу, Верховна Рада України 19 вересня 2008 року приймає рішення про введення в дію нової редакції Регламенту. Формально він визначений у рішенні парламенту як новий різновид актів Верховної Ради України – власне Регламент. Такий інноваційний підхід до визначення цього важливого документа став черговим кроком протиборства парламенту і Конституційного Суду, а більш ширше – протиборства гілок влади за владні повноваження – щодо того, чим є Регламент Верховної Ради. Детально це питання розглянуто нами нижче у коментарі до змін до статті 46 Регламенту.

Тим часом, разом із черговим, третім, введенням у дію Регламенту до нього було внесено цілу низку змін. Вони є різними за своєю вагою: поряд із суто редакційними уточненнями введено ряд вкрай важливих

змістовних змін. Останнє, у першу чергу, стосується статей, які вноормовують діяльність опозиційних утворень у парламенті.

Беручи це до уваги, ми пропонуємо коментарі до зазначених змін у статтях Регламенту. Попередня спроба роз'яснення змісту цих статей була зроблена нами у виданні Програми сприяння парламенту України «Законотворчість: Коментар до Регламенту Верховної Ради України. Частина I»¹.

У зв'язку з тим, що при цьому до тексту Регламенту було внесено ряд нових статей і це, відповідно, призвело до змін у нумерації частини з них, нами було прийнято наступне позначення номерів статей: номери статей у старій редакції Регламенту, відмінні від номерів цих статей у його новій редакції, надаються у дужках. Якщо статті не поміняли своїх номерів, то такі номери надруковані без дужок. Це ж стосується і номерів, доданих у новій редакції статей – з 68 до 72.

Текст безпосередніх змін у новій редакції Регламенту виділено жирним шрифтом.

На жаль, в частині першій Коментаря до Регламенту Верховної Ради (далі – Коментар) ми не скористалися можливістю подякувати тим, хто своїми порадами сприяв нашій роботі над ним. З великим задоволенням ми робимо це зараз, коли наша скромна праця дійшла до читача. Зокрема, ми висловлюємо подяку головному консультанту секретаріату Комітету з питань Регламенту, депутатської етики та забезпечення діяльності Верховної Ради України п. Нехоці Марії Василівні та головному консультанту секретаріату Комітету з питань бюджету п. Сікорському Сергію Володимировичу.

Неоціненний вклад у нашу роботу зробив народний депутат України I та II скликань п. Носов Владислав Васильович – найкращий, на нашу думку, в Україні знавець питань регламенту законодавчих органів. Його конструктивна критика дозволила нам у багатьох випадках найбільш оптимально донести до читача зміст положень коментованого нами документу. За це ми висловлюємо йому щире вдячність.

КОМЕНТАР ДО ЗМІН У РЕГЛАМЕНТІ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Стаття 3. Відкритість і гласність роботи Верховної Ради

[...] 8) проведення «години запитань до Уряду»; [...]

У діючому на момент здання до друку частини першої Коментаря, а саме на 01.09.2008, Регламенті Верховної Ради України у п.8 частини шостої ст.3 мова йшла про трансляцію у повному обсязі у прямому ефірі, а також запису у вечірні години проведення «Дня Уряду України» у Верховній Раді України. Проте на той час уже вступив у дію Закон «Про Кабінет Міністрів України», в якому проведення «Днів Уряду України» було замінено відповідно на проведення «години запитань до Уряду».

У зв'язку із цим, при написанні роз'яснень до цієї норми ми вирішили коментувати порядок висвітлення саме «години запитань до Уряду». Отже, немає необхідності у коментуванні зазначеної процедури, позаяк це вже було зроблено у згаданому Коментарі.

Стаття 7. Забезпечення діяльності Верховної Ради

[...] 3. Апарат Верховної Ради діє на основі Положення про Апарат Верховної Ради, яке затверджується постановою Верховної Ради.
Положення про структурний підрозділ Апарату Верховної Ради затверджується Головою Верховної Ради України.

Введення такого порядку затвердження положення про структурні підрозділи Апарату парламенту дозволяє створити чітку систему організаційної та змістовної побудови Апарату Верховної Ради України. Завдяки тому, що всі такі установчі документи затверджуються не самим Апаратом, а безпосередньо Верховною Радою, або відповідно Головою Верховної Ради, можна бути певним, що діяльність цього професійного колективу буде підпорядкована насамперед потребам депутатського корпусу при виконанні законотворчих, представницьких і контрольних парламентських функцій.

На нашу думку, варто було б також запровадити процедуру обов'язкового попереднього узгодження положення про структурний підрозділ Апарату Верховної Ради України із комітетом парламенту, що опікується питаннями діяльності Верховної Ради України (сьогодні –

Комітет Верховної Ради України з питань Регламенту, депутатської етики та забезпечення діяльності Верховної Ради України.

Стаття 20. Порядок денний сесії Верховної Ради роботи

[...] 4. До порядку денного сесії Верховної Ради включаються позачергово без голосування:

[...] 9) питання, запропоновані парламентською опозицією у визначеному цим Регламентом порядку;

10) інші питання, передбачені в цьому Регламенті.

Можна тільки вітати демократичний підхід, що втілюється такою нормою. Дійсно, завдяки такій процедурі опозиція може розраховувати на можливість винести на обговорення до сесійної зали проектів законів та інших актів Верховної Ради, які, на погляд меншості, слід прийняти. Це, звісно, не дає жодних переваг опозиції під час голосування запропонованих нею питань; проте вже тільки можливість донести до громадськості під час обговорення піднятого питання свою точку зору значно посилює потенціал опозиції. Крім того, опоненти змушені будуть навести вагомі аргументи, які б розвінчували запропоноване опозицією вирішення проблеми, що розглядається, оскільки негативне голосування без достатньої аргументації своєї позиції може принести суттєві політичні втрати.

Інша справа, що ця норма не відповідає положенням статті 93 Конституції України, які право позачергового розгляду питань у парламенті надають лише Президенту України. Це може бути підставою для звернення до Конституційного Суду України щодо неконституційності надання цією нормою переваг для опозиції при формуванні порядку денного сесії парламенту.

Стаття 25. Тижневий порядок денний пленарних засідань Верховної Ради

1. Порядок денний пленарних засідань Верховної Ради на кожний день пленарного тижня готується Апаратом Верховної Ради на підставі затвердженого розкладу пленарних засідань сесії Верховної Ради з урахуванням передбаченої в ньому черговості та фактичного стану готовності кожного питання до розгляду Верховною Радою, **а також з урахуванням письмових пропозицій парламентської опозиції. Письмові пропозиції парламентської опозиції, які мають містити реєстраційні номери та назви законопроектів (у тому числі й аль-**

тернативних) із зазначенням суб'єктів права законодавчої ініціативи, доповідачів і співдоповідачів, а також інформацію про висновки головних комітетів з підготовки і попереднього розгляду таких законопроектів, подаються до Апарату Верховної Ради не пізніше четверга, що передує пленарному тижню, на якому відповідно до частини третьої цієї статті вони будуть розглядатися.

2. У порядку денному пленарних засідань Верховної Ради мають зазначатися реєстраційні номери та назви законопроектів (у тому числі й альтернативних), суб'єкти права законодавчої ініціативи, дати надання законопроектів народним депутатам; визначені доповідачі і співдоповідачі; орієнтовний час розгляду питань.
3. У дні проведення пленарних засідань щотижня на початку ранкового пленарного засідання відводиться до 30 хвилин для стислих (до трьох хвилин): у вівторок – оголошень, заяв, повідомлень, пропозицій (крім тих, що вносяться у спеціально встановленому цим Регламентом порядку) від депутатських фракцій; у середу – оголошень, заяв, повідомлень, пропозицій народних депутатів. У дні проведення пленарних засідань щотижня у п'ятницю з 10 до 11 години відводиться час для запитань членам Кабінету Міністрів України («година запитань до Уряду»), з 11 години відводиться час до 30 хвилин для стислих (до трьох хвилин) оголошень запитів і прийняття рішень про підтримку та направлення запитів, з 13 до 14 години відводиться час для виступів народних депутатів «з різних питань», а у п'ятницю третього тижня місяця з 11 години відводиться час для оголошення запитів і прийняття рішень про підтримку та направлення запитів, а також проводиться обговорення відповідей на запити за участю керівників та посадових осіб державних органів (крім органів судової влади), органів місцевого самоврядування, які відповідають на запити і запитання народних депутатів. У дні проведення пленарних засідань щотижня у середу відводиться час для розгляду питань, підготовлених і запропонованих у визначеному цим Регламентом порядку парламентською опозицією.
4. Питання порядку денного пленарного засідання Верховної Ради розглядаються в тій послідовності, у якій їх включено до порядку денного пленарного засідання Верховної Ради.
5. Питання порядку денного пленарного засідання Верховної Ради, що залишилися нерозглянутими на пленарному засіданні, розглядаються Верховною Радою першими на наступному пленарному засіданні Верховної Ради, крім питань, розгляд яких відбувався у визначено-

му цим Регламентом порядку за пропозицією парламентської опозиції, які розглядаються Верховною Радою на наступному пленарному засіданні у день, що відводиться для розгляду питань за пропозицією парламентської опозиції, відповідно до частини третьої цієї статті.

6. Апарат Верховної Ради забезпечує отримання народними депутатами порядку денного на наступний день пленарних засідань (за винятком питань, передбачених частиною п'ятою цієї статті) до 18 години дня, що йому передує.

1. При підготовці тижневого порядку денного пленарних засідань обов'язково враховуються пропозиції парламентської опозиції з тим, щоб включити їх у порядок денний пленарного тижня. Ці пропозиції мають надаватися секретаріатом опозиційного уряду у письмовому вигляді з обов'язковим зазначенням перелічених у тексті даних. Отже, серед включених до порядку денного сесії законопроектів, які були подані опозицією на початку сесії для позачергового включення, на відповідний сесійний тиждень можуть бути запропоновані не пізніше четверга, що передує пленарному тижню, лише ті з них, які на цей час вже отримали висновки головних комітетів з підготовки і попереднього розгляду таких законопроектів.

2. Деяка плутанина щодо того, які саме акти можуть бути внесені до тижневого порядку денного пленарних засідань, виникає у зв'язку з тим, що у ч.1 ст.25 говориться лише про законопроекти і залишеними поза увагою zostаються проекти інших актів, включених до позачергового розгляду на сесії за поданням опозиції. Проте слід вважати, що це стосується всіх проектів актів, бо у п.9 ч.4 ст.20 мова йшла про позачергове включення без голосування всіх питань, запропонованих парламентською опозицією, тобто як законопроектів, так і проектів всіх інших актів парламенту.

3. Частина третя дає дещо трансформований детальний поденний розпорядок розгляду питань, не пов'язаних із обговоренням і прийняттям рішень щодо актів парламенту. Зокрема, чинна на сьогодні редакція статті передбачає, що кожного пленарного тижня у п'ятницю з 10 до 11 години відводиться час для запитань до членів Кабінету Міністрів України («година запитань до Уряду»).

Найбільш суттєвою відмінністю нової редакції цієї частини ст.25 є наявність норми про відведення у середу кожного пленарного тижня певного часу для розгляду питань, запропонованих та підготовлених у визначеному цим Регламентом порядку виключно парламентською опозицією. На це відведено не весь сесійний день тому, що за нормою, встановленою цією ж частиною, 30 хвилин надається для оголошень, заяв,

повідомлень, пропозицій народних депутатів. Крім того, щосереді після обіду законодавці зазвичай працюють у комітетах, тимчасових спеціальних та слідчих комісіях або у фракціях.

Стаття 28. Права головуючого на пленарному засіданні Верховної Ради

1. Головуючий на пленарному засіданні Верховної Ради має право:
[...] **8) оголошувати перерву до 30 хвилин, але не більше однієї перерви впродовж одного пленарного засідання;** [...]

Статтею 27 Регламенту передбачається, що одним із обов'язків головуючого на пленарному засіданні є оголошення ним 30-хвилинних перерв, якщо цього вимагає щонайменше дві депутатські фракції. Проте, іноді перебіг подій у парламенті потребує негайної позачергової перерви, але отримання відповідного звернення двох депутатських фракцій є з певних причин неможливим. Саме тому в новій редакції Регламенту введено норму, яка надає головуючому право оголосити таку перерву.

Право головуючого на це не обумовлюється конкретними обставинами і тому оголошення ним такої перерви може бути зроблено без посилання на причину, або з посиланням на те, за чим проханням оголошується така перерва.

Стаття 46. Види рішень Верховної Ради

1. Рішеннями Верховної Ради є акти Верховної Ради, а також процедурні та інші рішення, які заносяться до протоколу пленарних засідань Верховної Ради.
2. Актами Верховної Ради є закони, постанови, **Регламент Верховної Ради**, резолюції, декларації, звернення, заяви.

Як бачимо, у чинній на сьогодні редакції Регламенту Верховної Ради України до переліку актів, які приймає парламент, додано ще один – власне Регламент. Таким чином парламентарії намагалися вирішити давній спір: як саме має прийматися Регламент?

Якщо Регламент приймається за процедурою прийняття закону, тоді, по-перше, мають бути виконані всі кроки, передбачені процедурою для законів: перше читання, друге тощо. Головним моментом тут є те, що після розгляду і прийняття закону у Верховній Раді він передається на підпис Президенту держави, який має право накладати вето на цей документ і надіслати його назад до парламенту зі своїми зауваженнями. Для

подолання вето потрібно отримати щонайменше дві третини голосів від конституційного складу парламенту, що нерідко є досить складно. Подруге, процес прийняття змін до Регламенту у цьому випадку стає значно протяжнішим у часі, що теж може негативно відбитися на ефективності роботи єдиного законодавчого органу.

Зрозуміло, що законодавці хочуть позбавитися зайвої опіки і втручання Президента у внутрішні парламентські справи. Крім того, це є додатковим важелем для Президента у системі розподілу повноважень між гілками влади, що впливає на її стабільність. Тому новий Регламент у 2006 році був затверджений шляхом прийняття Постанови², де Регламент був додатком. Отже, вже у 2006 році Регламент, по суті, було прийнято не як постанову чи закон, а як окремий акт Верховної Ради, що не входить до переліку, наведеного у попередній редакції ч.2 ст.46 Регламенту.

Справді, якщо ми розглянемо сутність Регламенту через призму визначень, що було наведено у Коментарі до ст.46 для законів і постанов, то пересвідчимося, що за своєю природою він є ближчим до постанови, ніж до закону. Це визначається насамперед тим, що він охоплює питання, які мають внутрішньопарламентський характер.

У цьому ж Коментарі було зазначено, що постанова є підзаконним актом парламенту, що приймається «з питань, віднесених до компетенції Верховної Ради України і щодо яких не передбачено необхідності ухвалення законів». Саме останнє формулювання і вважають основним аргументом прихильники прийняття Регламенту Верховної Ради як акту, що відмінний від закону.

Розглянемо спершу формальну сторону питання відповідно до норм Конституції України і відповідних рішень Конституційного Суду. Таких рішень було декілька. Звернення до суб'єктів подання до Конституційного Суду було спричинене різними тлумаченнями положень Конституції України, що стосуються Регламенту. Ми звернемо увагу лише на два аспекти, що дають підґрунтя для різночитань.

По-перше, ч.5 ст.83 Конституції України унормовує, що: «Порядок роботи Верховної Ради України встановлюється Конституцією України та Регламентом Верховної Ради України». Варто зазначити, що до внесення змін до Основного Закону у грудні 2004 року ця частина була такою: «Порядок роботи Верховної Ради України встановлюється Конституцією України та **Законом про** Регламент Верховної Ради України». Крім цього, п.3 та п.15 ч.1 ст.85 Конституції України встановлюють, що: «До повноважень Верховної Ради України належить: [...] 3) прийняття законів; [...] 15) прийняття Регламенту Верховної Ради України; [...]»

2 Постанова Верховної Ради України № 3547-IV від 16.03.2006 р.

Дехто при розгляді цього питання намагається обмежитися врахуванням положень виключно цих двох статей Конституції. Справді, така позиція веде до висновку, що діяльність парламенту визначається, зокрема, його Регламентом, який приймається Верховною Радою і, вочевидь, може прийматися і не як закон.

По-друге, п.21 ч.1 ст.92 Конституції України дає ще одне визначення, що стосується Регламенту Верховної Ради України: «Виключно законами України визначаються: [...] 21) організація і порядок діяльності Верховної Ради України, [...]»

Саме на цьому положенні базуються практично всі рішення Конституційного Суду України з цього питання. Вперше Конституційний Суд прийняв таке Рішення (№ 17-рп/98) 3 грудня 1998 року (справа про утворення фракцій у Верховній Раді України). У п.6 установчої частини цього документу дослівно говориться таке: «Конституційний Суд України вважає, що після набуття чинності Конституцією України (стаття 160 Конституції України) питання щодо організації і порядку діяльності Верховної Ради України, а також статусу народних депутатів України Верховна Рада України повинна вирішувати виключно законами України (пункт 21 частини першої статті 92), зокрема законом про регламент Верховної Ради України.»

Наступною була ухвала Конституційного Суду № 22-у/2007 від 11.05.2007 щодо офіційного тлумачення положень частини п'ятої статті 83 і пункту 15 частини першої статті 85 Основного Закону. Відмовивши у відкритті конституційного провадження, посилаючись на невідповідність подання вимогам, передбаченим Конституцією України та Законом «Про Конституційний Суд України», Конституційний Суд підтвердив своє бачення цього питання.

У пункті третьому установчої частини своєї Ухвали Конституційний Суд знову послася на те, що «після набуття чинності Конституцією України (стаття 160 Конституції України) питання щодо організації і порядку діяльності Верховної Ради України [...] Верховна Рада України повинна вирішувати виключно законами України (пункт 21 частини першої статті 92 Конституції України), зокрема законом про регламент Верховної Ради України.» Констатуючи, що з моменту прийняття Конституційним Судом у 1998 році вищезгаданого Рішення жодних змін до статті 92 Основного Закону не було внесено, Конституційний Суд не вбачає потреби переглядати свою точку зору про те, що Регламент парламенту має прийматися як закон.

Конституційний Суд ще раз повернувся до згаданої теми у квітні 2008 року під час розгляду справи про Регламент Верховної Ради України.

Спираючись на ці ж аргументи, він визнав неконституційною (такою, що не відповідає Конституції України) Постанову Верховної Ради України «Про Регламент Верховної Ради України» від 16 березня 2006 року за № 3547-IV. Цією Постановою було прийнято Регламент, який був чинним понад два роки. Рішення Конституційного Суду встановлювало, що Регламент, затверджений Постановою Верховної Ради, є нечинним.

Одразу ж після цього, 8 квітня 2008 року, Верховна Рада України прийняла Постанову «Про деякі питання нормативно-правового забезпечення порядку роботи Верховної Ради України» № 247-IV, якою вона затвердила тепер уже Тимчасовий регламент Верховної Ради України³. У своєму рішенні парламентарії визначали термін дії цієї редакції Регламенту до законодавчого врегулювання питань організації та порядку діяльності Верховної Ради.

Проте, наведені нами вище аргументи, що базуються на положенні ст. 92 Основного Закону і відповідних рішеннях Конституційного Суду, однозначно свідчать про те, що до того моменту, доки пункт 21 частини першої статті 92 Конституції не буде змінено, Регламент Верховної Ради і відповідно зміни до нього мають прийматися як закони України.

4 вересня 2008 року Верховна Рада України повторно прийняла Закон України «Про організацію і порядок діяльності Верховної Ради України», зареєстрований за номером 2204. 17 вересня 2008 року Конституційний Суд у відповідь на конституційне подання 105-ти народних депутатів України і прийняв своє Рішення № 16-рп/2008 у справі про коаліцію депутатських фракцій у Верховній Раді України. У резолютивній частині цього документу він визнав невідповідним Конституції України Тимчасовий регламент, про який мова йшла вище. Аргументація органу конституційної юрисдикції залишилася незмінною: «Регламент, який унормовує організацію і діяльність Верховної Ради України, має прийматися виключно як закон України».

Дуже важливо, що в цьому Рішенні було підтверджено положення попереднього Рішення КСУ № 4-рп/2008 від 01.04.2008, згідно з яким процедура прийняття такого закону, включно із розглядом, ухваленням та набуттям ним чинності, має проходити у відповідності до положень статей 84, 93 і 94 Основного Закону. Визначальною тут є вимога про виконання положень статті 94, адже саме нею встановлюється норма, яка приписує обов'язковість направлення прийнятого парламентом закону на підпис Президенту України, що може призвести до накладання вето на нього.

3 Першу частину Коментаря було підготовано за допомогою Програми сприяння парламенту України саме до цього документу.

18 вересня Президент України повторно заветував цей Закон і повернув його зі своїми пропозиціями до Верховної Ради України. 19 вересня 2008 року Верховна Рада України затвердила Регламент Верховної Ради України актом парламенту (реєстраційний номер 3193), який було підписано Головою Верховної Ради України 24.09.2008. Однак цей особливий вид у переліку актів, які може приймати парламент, залишився нереалізованим. Натомість, 24 грудня 2008 року комітет з питань Регламенту, депутатської етики та забезпечення діяльності Верховної Ради України на своєму засіданні розглянув це питання і вирішив, що Президент України не мав конституційних підстав для повторного повернення закону. Комітет звернувся до Голови Верховної Ради з пропозицією опублікувати цей закон за своїм підписом відповідно до положення частини 4 статті 94 Конституції України.

23 січня 2009 року Президент України листом за номером 1/149 втретє запропонував повторно розглянути Закон України «Про організацію порядку діяльності Верховної Ради України».

3 лютого 2009 року Верховна Рада повернулася до розгляду цього питання у сесійній залі. Народні депутати повторно розглянули пропозиції Президента України і знову подолали його вето 393-ма голосами.

Не дочекавшись підпису Президента України, Голова Верховної Ради України підписав цей Закон для оприлюднення.

Стаття 48. Скасування рішень Верховної Ради

[...] 4. Головуючий на пленарному засіданні повинен невідкладно вжити заходів для усунення порушень цього Регламенту, **які виникли при розгляді й голосуванні питання**, або у разі виникнення перешкод, які могли вплинути на результати голосування під час його проведення, провести за рішенням Верховної Ради повторне голосування без обговорення. [...]

Внесеними до частини 4 змінами дещо звужено коло тих порушень, які вимагають від головуючого на засіданні прийняття невідкладних заходів для їх усунення. Якщо раніше таке вимагалось від головуючого у разі будь-яких порушень Регламенту під час проведення пленарного засідання, то тепер він повинен вжити певних невідкладних заходів лише для усунення порушень, які виникли при розгляді й голосуванні питань. На жаль, Регламент не конкретизує перелік тих заходів, до яких може вдаватися головуючий під час пленарного засідання з тим, щоб усунути порушення Регламенту, що виникли у такій ситуації.

І лише у випадку настання перешкод, котрі можуть вплинути на результати голосування під час його проведення, дається вказівка щодо дій головуючого: він повинен провести за рішенням Верховної Ради повторне голосування без обговорення. Як бачимо, автоматичного переголосування не відбувається: воно може відбутися лише у випадку прийняття відповідного рішення Верховної Ради.

Стаття 50. Рішення про одноразове відхилення (ad hoc) від процедур, передбачених цим Регламентом

1. У разі необхідності Верховною Радою з додержанням обмежень, передбачених частинами другою та третьою цієї статті, може бути прийняте рішення про одноразове відхилення (ad hoc) від процедур, передбачених цим Регламентом. Таке рішення приймається без обговорення шляхом голосування, яке проводиться після внесення відповідної пропозиції і **заноситься до протоколу пленарного засідання Верховної Ради.** [...]

Запропонована зміна виглядає зайвою, такою, що повторює іншу норму. Зокрема, у статті 54 Регламенту «Протокол пленарного засідання Верховної Ради» закладено норму, відповідно до якої всі прийняті під час пленарного засідання рішення парламенту, в тому числі й процедурні, заносяться до протоколу засідання. Навряд чи є необхідним повторювати цю норму для окремого виду рішень парламенту.

Глава 13 ПАРЛАМЕНТСЬКА ОПОЗИЦІЯ

Стаття 68. Парламентська опозиція

1. Депутатська фракція, чисельний склад якої налічує більш ніж половину народних депутатів, які не увійшли до складу коаліції, та голова чи заступник голови якої на пленарному засіданні Верховної Ради оголосив заяву про опозиційність до політичного курсу коаліції та/або сформованого нею Кабінету Міністрів України, є опозиційною депутатською фракцією.
2. Депутатські фракції, чисельний склад яких налічує більш ніж половину народних депутатів, які не увійшли до складу коаліції, можуть прийняти рішення про утворення опозиційного об'єднання депутатських фракцій. Таке рішення ухвалюється депутатськими фракціями відповідно до визначених ними процедур і оформ-

ляється відповідною заявою, яка підписується головами зазначених депутатських фракцій. Опозиційне об'єднання депутатських фракцій вважається утвореним з моменту оголошення такої заяви на пленарному засіданні Верховної Ради одним із голів депутатських фракцій, які утворили опозиційне об'єднання депутатських фракцій.

3. У Верховній Раді може бути лише одна опозиційна депутатська фракція чи одне опозиційне об'єднання депутатських фракцій і яка (яке) є парламентською опозицією. Організація роботи парламентської опозиції визначається прийнятим нею Положенням. Парламентська опозиція крім прав, передбачених статтями 69-72 цього Регламенту, користується правами, визначеними цим Регламентом для депутатських фракцій.
4. Опозиційна діяльність парламентської опозиції вважається припиненою з моменту оголошення на пленарному засіданні Верховної Ради головою опозиційної депутатської фракції чи одним із голів депутатських фракцій, які утворили опозиційне об'єднання депутатських фракцій, заяви про припинення опозиційної діяльності.
5. Опозиційна діяльність опозиційної депутатської фракції припиняється також з моменту оголошення відповідно до частини другої цієї статті про утворення опозиційного об'єднання депутатських фракцій, до складу якого вона увійшла, на час її знаходження в такому опозиційному об'єднанні депутатських фракцій.
6. Опозиційна діяльність опозиційного об'єднання депутатських фракцій може бути припинена також у разі, якщо одна або декілька депутатських фракцій, що входять до складу цього опозиційного об'єднання депутатських фракцій, заявили про вихід з опозиційного об'єднання депутатських фракцій, якщо при цьому у складі опозиційного об'єднання депутатських фракцій залишилася одна депутатська фракція.

1. Поява у новій редакції Регламенту глави про парламентську опозицію стало подальшим кроком на шляху інституційного становлення українського парламенту. Це підсилює роль парламентської меншості, надає їй додаткові важелі для ефективної парламентської роботи. Адже депутатські фракції, які не ввійшли до складу коаліції (більшості), мають меншу ніж коаліція кількість голосів і, отже, вони навіть шляхом повної консолідації сил не зможуть добитися позитивного голосування стосовно своїх законодавчих пропозицій самотужки.

Звісно, на практиці це не завжди справджується; здоровий глузд часто об'єднує різні політичні сили у Верховній Раді при розгляді окре-

мих питань і це дозволяє приймати у сесійній залі рішення не з огляду на належність до більшості чи меншості, а з огляду на корпоративні, регіональні, галузеві та інші інтереси. Хоча парламентська діяльність в Україні не завжди внаслідок вимогами жорсткого партійного імперативу, тим не менше українські парламентарії вирішили подбати про надання парламентській меншості певних преференцій для створення більших можливостей донесення своєї точки зору до громадськості з парламентської трибуни.

Такі нововведення надають парламентській роботі інституціоналізованих ознак біполярності і усувають до певної міри можливість проявів авторитаризму більшості. Меншості надаються переваги на стадії підготовки і розгляду питань з тим, щоб якнайкраще висвітлити свою точку зору в процесі обговорення законодавчих ініціатив. Такий підхід, на нашу думку, слугуватиме вищій ефективності прийнятих парламентом рішень, оскільки це примусить фракції коаліції більш уважно ставитися до аргументів опозиційних політичних сил. Водночас, при прийнятті пропозицій меншості до певної законодавчої ініціативи меншість автоматично стає співавтором цієї ініціативи.

2. Слід зазначити, що діяльність парламентської опозиції менш унормована в Регламенті, ніж діяльність коаліції депутатських фракцій. Термін «коаліція» застосовується у ньому для ідентифікації такого парламентського формування як більшість. На нашу думку, більш логічним було б використання словосполучення «правляча коаліція» або «урядова коаліція», тоді опозиційні формування могли б іменуватися «опозиційною коаліцією» (коаліціями). Адже не слід забувати, що при тому підході, який закладено у прийнятому в цьому Регламенті принципі політичної структуризації парламенту, поряд із інституціоналізованими більшістю (коаліцією) та меншістю (опозицією) існують (можуть існувати) і фракції, які не належать до жодного з цих утворень.

Надання преференцій опозиції спонукатиме, на нашу думку, до посилення ролі фракцій і відповідних фракційних об'єднань, до поступового переходу на ідеологічну розбудову парламентських партій. Зміцнення біполярності парламенту (коаліція/опозиція) у результаті приведе до меншої подрібненості політичного спектру парламенту, створення нових дієвих механізмів досягнення компромісу.

Тому за нинішніми змінами в Регламенті на порядок денний стають нові виклики, які заохочують більш сталу роботу законодавчого органу, сприяють зближенню у діяльності фракцій, переносять внутрішньопарламентські акценти з роботи окремих фракцій на роботу відповідно коаліції та опозиції.

На нашу думку, слід також усунути зайві положення щодо унормування створення коаліції депутатських фракцій, які відповідають мотивувальній частині Рішення Конституційного Суду України № 16-рп/2008 від 17 вересня 2008 р., де говориться, що «Конституція України визначила суб'єктів формування коаліції депутатських фракцій – депутатські фракції». Для створення коаліції достатньо мати рішення відповідних фракцій про створення коаліції, підписане головами фракцій або заступниками голови фракції, якщо останні уповноважені на це за рішенням фракції.

3. Регламент встановлює чіткі кількісні обмеження як для коаліції, так і для опозиції. Коаліція депутатських фракцій має налічувати більшість народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради, а до парламентської опозиції повинна входити більш ніж половина народних депутатів України з тих, які не ввійшли до складу коаліції.

Отже, при встановленій на сьогодні Конституцією України кількості народних депутатів України (450 осіб) нижнє обмеження чисельності коаліції – 226 парламентаріїв, тоді як для парламентської опозиції величина нижньої межі складає 113 народних депутатів. Така чисельна норма опозиційного утворення встановлена для того, щоб парламентська опозиція представляла інтереси парламентських фракцій (або однієї фракції), що не приєдналися до коаліції і її кількісний склад налічував більшість від загальної кількості народних депутатів, які не увійшли до коаліції.

Як і у випадку з парламентською коаліцією, опозиція може складатися з однієї депутатської фракції, якщо її кількісний склад відповідає вимогам вищезазначеної норми.

4. Відповідно до статті 67 Регламенту, якщо будь-яка політична сила (партія або блок партій) у результаті виборів створює парламентську фракцію, яка налічує більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради, то формально коаліція може не утворюватися. Така депутатська фракція за визначенням має передбачені Конституцією права коаліції. На відміну від цього, навіть при наявності у складі будь-якої фракції необхідної кількості народних депутатів для створення парламентської опозиції ця фракція має обов'язково оголосити про свою опозиційність до політичного курсу коаліції та/або сформованого нею Кабінету Міністрів. Тільки після цього вона офіційно вважається опозиційною депутатською фракцією.

Процедура оголошення про опозиційність проходить за значно більш спрощеною процедурою в порівнянні з процедурою проголошення парламентської коаліції. Про це оголошує голова або заступник голови відповідної фракції під час пленарного засідання парламенту. Регламент не містить

вимог щодо необхідності підписів народних депутатів України під заявою про опозиційність і жодним чином не обумовлює формату такої заяви.

Очевидно, при розробці і прийнятті положень Регламенту про парламентську опозицію парламентарії врахували висновки, які впливають із вищезгаданого Рішення Конституційного Суду України № 16-рп від 17 вересня 2008 року (справа про коаліцію депутатських фракцій у Верховній Раді України).

Однак деякі політики, навіть погоджуючись із цією тезою, продовжують наполягати на тому, що кожен окремих депутат усупереч рішенню фракції про входження до коаліції може індивідуально відмовитися від такого входження. Така дія суперечить роз'ясненню Конституційного Суду України, адже окремих народний депутат не є суб'єктом формування коаліції депутатських фракцій.

Варто звернути увагу на ще одну позицію з цього Рішення Конституційного Суду: «відповідно до частини десятої статті 83 Конституції України депутатська фракція, до складу якої входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України, має права коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України». Отже, коли частина народних депутатів, що входять до такої фракції, але менше половини складу фракції, відмовляються увійти до коаліції, це жодним чином не впливає на легітимність коаліції, адже вони офіційно входять до складу цієї фракції і її кількість залишається незмінною.

5. Рішення про утворення опозиції в парламенті може прийматися групою фракцій, але тоді воно буде називатися «опозиційним об'єднанням депутатських фракцій».

Передумовою створення такого об'єднання повинно бути виконання вимоги про те, що сукупна чисельність народних депутатів у такому об'єднанні має бути більшою за половину кількості народних депутатів, які не ввійшли до складу коаліції.

6. Дещо суперечливим здається положення частини шостої статті 68. Там йдеться про припинення діяльності опозиційного об'єднання депутатських фракцій, якщо після виходу з нього однієї або декількох фракцій у ньому залишається лише одна депутатська фракція. Можливо було б логічно унормувати в такому випадку можливість автоматичного створення опозиційної депутатської фракції, якщо, по-перше, фракція, що залишилася, залишається опозиційною і, по-друге, кількість народних депутатів у ній відповідає вимозі про мінімальну чисельність опозиційної фракції.

7. Звертаємо увагу на те, що практично жодним чином не обумовлюється термін, починаючи з якого можна оголошувати про створення опозиційного об'єднання чи фракції. Головне, щоб на той час було належним чином створено коаліцію депутатських фракцій або утворено депутатську фракцію на правах коаліції. Отже, створення опозиційного формування може відбутися і значно пізніше цього.

Стаття 69. Права парламентської опозиції на розгляд питання Верховною Радою

1. Парламентська опозиція має право:

- 1) вимагати скликання позачергової сесії Верховної Ради, якщо така вимога підтримана не менше ніж третиною народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради;
- 2) вимагати проведення додаткового пленарного засідання Верховної Ради, якщо така вимога підтримана не менше ніж третиною народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради;
- 3) на включення питань з дотриманням вимог цього Регламенту позачергово без голосування до порядку денного сесії Верховної Ради, а також на включення підготовлених в установленому цим Регламентом порядку проектів законів, інших актів Верховної Ради без голосування до тижневого порядку денного пленарних засідань Верховної Ради відповідно до частин першої і третьої статті 25 цього Регламенту.

Такий перелік прав опозиції покликаний спонукати депутатські фракції, які не побажали входити до складу парламентської коаліції, домовлятися між собою про започаткування певного опозиційного утворення. Доречно нагадати, що відповідні преференції у своїй діяльності отримують лише ті депутатські фракції, які виголосять свою опозиційність до коаліції та/або до сформованого нею Уряду.

1. Право парламентської опозиції вимагати скликання позачергової сесії не є поступкою перед опозицією. Адже одночасна умова про підтримку цієї пропозиції третиною народних депутатів від конституційного складу парламенту, яка є обов'язковою конституційною вимогою відповідно до частини другої статті 83 Основного Закону, жодним чином не зменшує обсягу організаційних заходів на досягнення такого прохання. Крім того, така сесія скликається обов'язково при наявності звернення про це означеної кількості народних депутатів. Тоді для чого потрібно даватися до зайвого, на наш погляд, клопотання опозиційної структури?

2. Зазначена у пункті другому перевага може спростити заходи задля скликання позачергового пленарного засідання Верховної Ради. Адже альтернативою цьому є звернення про таке позачергове засідання від імені трьох парламентських фракцій або п'яти парламентських комітетів. Успіх в отриманні таких звернень є більш проблематичним, бо парламентська опозиція здається більш однорідною структурою, в якій легше досягти підтримки щодо такого звернення. Та й в загальному плані наявність у опозиції такого права надає їй додаткові можливості у виконанні своїх зобов'язань перед виборцями.

3. Введений порядок значно розширює законотворчий потенціал опозиції, надаючи їй право виносити на обговорення до сесійної зали свої напрацювання. Інша справа, що врешті решт доля тих проектів актів, які опозиція винесе на обговорення під час відведеного їй у середу кожного пленарного тижня терміну, буде вирішуватися шляхом голосування. А коаліція потенційно завжди має перевагу у такому змаганні, маючи більшість голосів народних депутатів.

Однак, опозиція може розраховувати на певні дивіденди завдяки наданій можливості винести свої законодавчі пропозиції на розсуд сесійної зали позачергово. По-перше, публічне обговорення надає змогу оприлюднити свої докази у полеміці з парламентською більшістю. По-друге, голосують все ж таки не фракції, а кожен депутат окремо, виявляючи свою точку зору, яка через джерела ЗМІ та інтернету стає відома широкому колу громадськості, себто потенційним виборцям. Звісно, треба враховувати чи не найважливіший чинник такого нововведення: адже така поступка дає насамперед можливість взяти до розгляду законопроекти, які без цього були б при бажанні парламентської більшості просто заблоковані через невключення їх до порядку денного.

Стаття 70. Права парламентської опозиції на пленарному засіданні Верховної Ради

- 1. Парламентська опозиція на пленарному засіданні Верховної Ради має гарантоване право на виступ свого представника тривалістю 5 хвилин при розгляді Верховною Радою таких питань:**
 - 1) про засади внутрішньої і зовнішньої політики України;**
 - 2) про програму діяльності Кабінету Міністрів України;**
 - 3) про стан виконання Державного бюджету України;**
 - 4) про відповідальність Кабінету Міністрів України;**

- 5) **про загальнодержавну програму економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля.**
2. **Права, визначені частиною першою цієї статті, реалізуються на підставі письмової заяви, поданої головуючому на пленарному засіданні головою опозиційної депутатської фракції чи одним із голів депутатських фракцій, які утворили опозиційне об'єднання депутатських фракцій, до початку розгляду відповідного питання порядку денного.**

Такі додаткові привілеї парламентської опозиції слугують все ж таки не тільки інтересам меншості, а загалом розвитку парламентаризму.

Стаття 71. Право парламентської опозиції на представництво у керівництві Верховної Ради та її органів

1. **Парламентська опозиція має право на представництво при розподілі керівних посад у Верховній Раді та її органах у порядку, встановленому цим Регламентом.**

Така норма як і ряд інших новацій уведених у новій редакції Регламенту Верховної Ради сприяє поліпшенню роботи парламенту, надаючи меншості більші можливості і посилюючи її вплив у Верховній Раді. Право парламентської опозиції на представництво при розподілі керівних посад у комітетах Верховної Ради чітко врегульовано новою редакцією частини четвертої статті 81 (76) Регламенту.

Проте, слід зауважити, що встановлений сьогодні порядок розподілу керівних посад у парламенті не містить преференцій для опозиції. Вже навіть фраза у статті 71 – «парламентська опозиція має право на представництво при розподілі керівних посад у Верховній Раді та її органах» – важить багато. В разі, якщо в результаті такого розподілу офіційна опозиція в парламенті не отримує посад у керівництві Верховної Ради, опозиціонери отримують інше право. Хай воно не прописане у Регламенті, але вони можуть ним принагідно скористатися: привселюдно заявляти про позбавлення їх вищенаведеної можливості – займати керівні парламентські посади.

Хоча, відверто кажучи, варто було б перевести таке право із гіпотетичних в розряд чітко регламентованих.

Стаття 72. Опозиційний уряд

1. Парламентська опозиція після сформування Верховною Радою персонального складу Кабінету Міністрів України може утворити опозиційний уряд з числа народних депутатів - членів парламентської опозиції.
2. Опозиційний уряд:
 - 1) за своїм запитом має право на отримання від Кабінету Міністрів України інформації та копій прийнятих ним актів;
 - 2) здійснює моніторинг діяльності Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади, їх посадових осіб;
 - 3) здійснює контроль за розробкою та виконанням Державного бюджету України в межах парламентського контролю;
 - 4) народні депутати - члени опозиційного уряду готують альтернативні пропозиції щодо Програми діяльності Кабінету Міністрів України, актів Кабінету Міністрів України та оприлюднюють їх у парламентських засобах масової інформації та на офіційному веб-сайті Верховної Ради;
 - 5) народні депутати - члени опозиційного уряду розробляють законодавчі пропозиції, що є альтернативними до внесених Кабінетом Міністрів України;
 - 6) народні депутати - члени опозиційного уряду розробляють альтернативні проекти загальнодержавних програм.
3. Інформаційне та технічне забезпечення діяльності опозиційного уряду здійснюється його секретаріатом, який створюється за пропозицією парламентської опозиції на період діяльності відповідного опозиційного уряду в порядку, встановленому для створення секретаріату коаліції.

Регламентація роботи опозиційного, як його іноді називають – «тіньового», уряду перевела врешті-решт це питання із розряду уявних понять у реальну площину. Хоча, як випливає із тексту статті 72, створення опозиційного уряду не є обов'язковою функцією в діяльності опозиції. Такий підхід дещо знижує вагомість існування парламентської опозиції, роблячи його до певної міри штучним утворенням.

Загалом, розглядаючи положення статті можна дійти до висновку, що здебільшого вони мають суто декларативний зміст. Адже розробка законодавчих пропозицій, альтернативних до тих, що вносяться Кабінетом Міністрів, альтернативних загальнодержавних програм і навіть альтер-

нативних пропозицій стосовно програми діяльності Уряду може виконуватися парламентськими фракціями, що не ввійшли до коаліції.

Доцільніше було б розробити більш чітку регламентацію діяльності опозиційного уряду як альтернативної структури, надавши їй значно ширші можливості та права. Але в рамках того документу, яким є нинішній Регламент, годі й розраховувати на розширення прав опозиційного уряду. Таке може відбутися тільки в тому разі, якщо він буде прийматися у вигляді закону.

Треба звернути увагу на те, що в організаційній структурі опозиції не передбачається наявність секретаріату, котрий займався би всією допоміжною роботою. Можна сприйняти таку ситуацію, коли парламентська опозиція створюється силами однієї парламентської фракції. Якщо ж формується опозиційне об'єднання парламентських фракцій, відповідний секретаріат такого утворення конче необхідний. Тим більше, що для коаліції такий підрозділ у Регламенті заплановано.

Стаття 78(73). Повноваження Голови Верховної Ради України

1. Голова Верховної Ради України на виконання повноважень, визначених Конституцією України (254к/96-ВР) [...]

17) визначає відповідно до предметів відання комітетів головний комітет з підготовки і попереднього розгляду проектів актів, внесених на розгляд Верховної Ради;

18) має право скликати і проводити засідання. [...]

У редакції Регламенту, чинній на день здачі до друку першої частини Коментаря (01.09.2008), визначення головного комітету з опрацювання внесених до парламенту проектів актів унормовувалося у досить дивний спосіб. Воно у відповідності до п.2 ч.1 ст. 80(75) мало виконуватися Першим заступником або заступником Голови Верховної Ради України, але лише за дорученням Голови парламенту. Така форма розподілу обов'язків, зазвичай, застосовується, коли у загальному випадку певна управлінська функція виконується першою особою, а в окремих випадках передоручається комусь із його заступників.

Проте; у попередній редакції Регламенту у переліку обов'язків Голови Верховної Ради визначення головного комітету з опрацювання внесеного до парламенту проекту акту не значилося. Такий підхід був дещо нелогічним. Адже, виходячи з такої постановки питання, Голова, по-перше, штучно усувався від виконання досить важливої ділянки роботи. Бо посадовець, котрий розписує те, за яким із комітетів парламенту

має бути закріплено опрацювання щойно внесеного до Верховної Ради проекту акту, вже на початковій стадії проходження документу через парламент ознайомлюється з ним і до певної міри впливає на його подальшу долю. По-друге, така процедура зобов'язувала Голову Верховної Ради вже з початку роботи парламенту розробити механізм виконання зазначеної функції своїми заступниками, зокрема, їх черговість тощо.

Така недоопрацьованість викликала прийняття вищенаведеної зміни у Регламенті. Тепер визначення головного комітету, що опрацьовує внесений до парламенту проект акту, покладено на Голову Верховної Ради України. А вже він у разі необхідності у відповідності до п.2 ч.1 ст. 80(75) може доручити виконання цього завдання комусь із своїх заступників. Таке, зокрема, може відбуватися під час відряджень Голови або на період його відпустки.

Стаття 81(76). Створення комітетів Верховної Ради

[...] 4. Квоти розподілу посад голів комітетів, перших заступників, заступників голів, секретарів та членів комітетів визначаються пропорційно від кількісного складу депутатських фракцій до фактичної чисельності народних депутатів у порядку, встановленому Верховною Радою. **При цьому парламентській опозиції надається першочергове право вибору посад:**

- 1) голів у комітетах, до предметів відання яких віднесені питання бюджету, організації і діяльності Верховної Ради та її органів, свободи слова та інформації, прав національних меншин і міжнаціональних відносин, свободи совісті, соціальної політики, охорони здоров'я, науки та освіти, судочинства, судоустрою, законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності, боротьби з організованою злочинністю та корупцією, діяльності державних монополій, національних акціонерних компаній, управління державними корпоративними правами;
- 2) перших заступників голів у комітетах, посади голів у яких відповідно до принципу пропорційного представництва депутатських фракцій у комітетах належать до квоти коаліції. [...]

Зміни до ст. 81(76) свідчать про намагання досягти подальшої демократизації при створенні робочих органів парламенту. Досвід роботи нашого законодавчого органу дає нам приклади запровадження подібних підходів практично одразу, із початку діяльності Верховної Ради України першого (дванадцятого) скликання у 1990 році. Тодішній Голова Президії Верховної Ради УРСР Володимир Івашко пішов на сміливий крок, віддав-

ши опозиції (Народній Раді) посади голів цілої групи дуже важливих, на той час, комісій ще радянського парламенту УРСР. І ось тепер ми бачимо бажання перейти до формалізації процесу включення опозиції у справу розподілу керівних посад робочих органів парламенту. Отже, зараз це буде залежати не від доброї волі політичних сил, що перемогли на виборах, а буде чітко регламентовано з тим, щоб опозиція мала певні вагомні важелі у своїй парламентській діяльності.

Звісно, голова будь-якого комітету є лише одним із членів комітету, якому не дається жодних переваг під час голосування питань у комітеті, тим не менше його вплив на роботу комітету не варто недооцінювати. Тому внесені зміни у Регламент, які стосуються надання певних преференцій парламентській опозиції при розподілі керівних посад у робочих органах Верховної Ради, нададуть їй можливість попри свою меншу чисельність у порівнянні з коаліцією впливати на перебіг подій, особливо на стадії опрацювання проектів законів та інших актів парламенту.

Дуже важливо, що преференції при розподілі посад не торкаються тих комітетів, які є визначальними для роботи виконавчої влади. Навіть те, що опозиції надається перша скрипка у бюджетному комітеті, збалансовує до деякої міри норму, відповідно до якої Державний бюджет вноситься до Верховної Ради Кабінетом Міністрів. Усі інші комітети з цього переліку пов'язані із соціальною сферою та забезпеченням прав і свобод громадянина та людини.

Слід звернути увагу на таке: якщо парламентська опозиція не скористається у повному обсязі наданою можливістю очолити відповідні комітети, тоді вакантні посади з цього переліку надаються для розподілу між всіма іншими фракціями. Треба розуміти, що при виборі посад, що залишилися, коаліція не має преференцій у виборі, котрі закладені у Регламенті для опозиції. Отже, на цій стадії розподіл ведеться між всіма фракціями коаліції та тими фракціями, які не приєдналися ні до коаліції, ні до опозиції.

Окрім цього, опозиції у парламенті відповідно до останніх регламентних змін надається таке ж право на першочерговість при виборі посад перших заступників голів у комітетах, посади голів у яких відповідно до принципу пропорційного представництва депутатських фракцій у комітетах належать до квоти коаліції.

Такий підхід має примушувати фракції, що не приєдналися до опозиції, врешті-решт зробити такий крок, бо, як ми бачимо, це безумовно збільшує можливості таких фракцій для виконання своїх зобов'язань перед виборцями, що віддали за них свої голоси.

Не варто забувати, що список кандидатур на керівні посади у комітетах подається не коаліцією та опозицією, а кожною парламентською

фракцією окремо. Тому вищезгадані преференції мають бути чітко узгоджені кожною фракцією, що входить до опозиційного об'єднання депутатських фракцій. Звісно, якщо опозиція утворена саме таким чином, а не однією парламентською фракцією.

Стаття 85(80). Порядок утворення тимчасової спеціальної комісії

1. Верховна Рада може прийняти рішення про утворення тимчасової спеціальної комісії для підготовки і попереднього розгляду **питань, а також для підготовки і доопрацювання проектів законів та інших актів Верховної Ради на правах головного комітету, якщо предмет правового регулювання таких проектів не належить до предметів відання комітетів, утворених Верховною Радою, крім випадку, передбаченого частиною дев'ятою статті 146 (141) цього Регламенту.**
2. Тимчасова спеціальна комісія утворюється з числа народних депутатів, які дали на це згоду. Кількісний склад тимчасової спеціальної комісії формується з урахуванням принципу пропорційного представництва депутатських фракцій.
3. **Пропозиції щодо кількісного та персонального складу тимчасової спеціальної комісії подаються у письмовій формі депутатськими фракціями у п'ятиденний строк з дня направлення до них письмового звернення ініціатора (ініціаторів) утворення тимчасової спеціальної комісії. У складі тимчасової спеціальної комісії може бути представлено не менш як по одному народному депутату від кожної депутатської фракції. Якщо депутатська фракція не запропонувала у встановлений строк представників для роботи в тимчасовій спеціальній комісії, то комісія створюється без участі представників цієї депутатської фракції.**
4. Про утворення тимчасової спеціальної комісії Верховна Рада приймає. [...]

У порівнянні з попередньою редакцією засади і порядок утворення тимчасових спеціальних комісій викладено більш детально і з дещо іншими підходами. Якщо раніше тимчасові спеціальні комісії створювалися лише для роботи над проектами законів та інших актів парламенту, то тепер вони можуть формуватися для підготовки і попереднього розгляду будь-яких питань: наприклад, щодо заслуховування послань Президента або проведення «години запитань до Уряду» тощо. Таким чином, положення статті приведено у відповідність до змісту частини другої статті 89 Основного Закону, де йдеться про розгляд в найширшому плані, отже, взагалі «питань», а не окремих різновидів актів парламенту.

Введено чітку норму про утворення такої комісії лише у тому випадку, коли предмет правового регулювання відповідного акту Верховної Ради не належить до предмету відання жодного з комітетів парламенту.

Вочевидь, що таку комісію можна також створювати, якщо предмет правового регулювання поданого до Верховної Ради проекту акту належить до сфери відання двох або декількох комітетів Верховної Ради України. На жаль, така новела відсутня у нинішній редакції Регламенту, хоча потреба у ній цілком очевидна.

Встановлено також можливість створення тимчасової спеціальної комісії при внесенні змін до Основного Закону, про що також йде мова у частині дев'ятій статті 146(141) Регламенту. Дійсно, така ситуація випадає із загального правила. Адже у Верховній Раді практично усіх скликань був комітет, до предмету відання якого належали питання конституційного права. Проте, у силу великої важливості питання про внесення змін до Основного Закону, цілком очевидно є необхідність надання парламентаріям можливості у разі необхідності створювати відповідну тимчасову спеціальну комісію з цього питання.

Надаються також чіткі норми про порядок створення таких комісій. Є деякі відмінності у визначенні терміну початку створення таких комісій у загальному випадку і у разі опрацювання проекту закону про внесення змін до Конституції України. У більшості випадків створення такої комісії може відбутися навіть на початковій стадії розгляду питання у Верховній Раді.

Якщо, наприклад, Голова Верховної Ради при визначенні головного комітету з підготовки і попереднього розгляду проекту акту, внесеного до парламенту, не може чітко встановити, який саме комітет повинен вести цей проект акту, він може звернутися з пропозицією про включення до порядку денного питання щодо прийняття постанови про створення тимчасової спеціальної комісії для опрацювання зазначеного проекту акту.

Коли ж мова йде про розгляд змін до Конституції, то тут тимчасова спеціальна комісія може створюватися вже тільки після попереднього розгляду питання і включення його до порядку денного сесії парламенту.

Навряд чи можна говорити про можливість створення таких комісій у випадку, коли законом чітко визначено, який саме комітет має займатися опрацюванням певного проекту закону. Так, при розгляді Державного бюджету це входить до обов'язку комітету, який опікується питаннями бюджетної політики. Питання призначення суддів теж віднесено до відання визначеного заздалегідь комітету.

Отже, у звичайних випадках принципово рішенням парламенту можна створити такі комісії для розгляду будь-якого питання. Проте, та-

кий підхід значно ускладнив би і до деякої міри дезорганізував би роботу законодавчого органу. Тому, маючи таку можливість, депутати, зазвичай, повинні користуватися нею досить обережно.

Стаття 89(84). Право законодавчої ініціативи

[...] **4. Проекти резолюцій, декларацій, звернень, заяв вносять народні депутати.**

5. Право законодавчої ініціативи здійснюється шляхом внесення до Верховної Ради:

- 1) проектів законів, **Регламенту Верховної Ради**, постанов;
- 2) проектів **інших** актів Верховної Ради;
- 3) пропозицій до законопроектів;
- 4) поправок до законопроектів.

6. Основні терміни, використані в цьому розділі та Регламенті, мають таке значення:

- 1) законопроект - проекти законів, **Регламенту Верховної Ради**, постанов Верховної Ради, які містять положення нормативного характеру;
- 2) **проект іншого акта** - проекти постанов, резолюцій декларацій, звернень, заяв, що впливають з установчих, організаційних, контрольних та інших функцій Верховної Ради;
- 3) пропозиції - внесення змін до тексту законопроекту (статей, їх частин, пунктів, речень), зміни порядку розміщення, об'єднання розділів, глав, статей, їх частин і пунктів, а також виділення тих чи інших положень в окремі розділи, глави, статті;
- 4) поправка - внесення виправлень, уточнень, усунення помилок, суперечностей у тексті законопроекту.

7. **Пропозиції вносяться письмово до законопроекту, який готується до другого читання, в редакції, яка передбачає конкретну зміну, доповнення або виключення певних положень із тексту**

8. Пропозиція щодо структурних частин законопроекту має містити послідовно викладені назви розділів, глав, а в разі необхідності - статей, частин чи пунктів законопроекту.

9. Поправка може бути внесена письмово до законопроекту, який готується до другого і третього читань, а також усно під час розгляду законопроекту в другому читанні на пленарному засіданні Верховної Ради.

У статті більш системно унормовано деякі питання, пов'язані з правом законодавчої ініціативи у Верховній Раді України. Визначено, що

проекти таких підзаконних правових актів Верховної Ради України як звернення, резолюції, заяви і декларації вносяться виключно народними депутатами.

Зауважимо, що змінами до Регламенту сам Регламент визначено окремим різновидом актів Верховної Ради, але у статті 89(84) не вказано те, хто може вносити на розгляд парламенту проект цього документу або змін до нього: чи всі суб'єкти законодавчої ініціативи, зокрема, Президент і Кабінет Міністрів, чи тільки Верховна Рада.

У цій і деяких інших статтях Регламенту виправлено помилковий підхід, коли вся законодавча процедура у Верховній Раді зводилася до опису правил опрацювання виключно проектів законів. У сьогоднішній редакції Регламенту там, де це необхідно, розглядається також процедура розгляду проектів інших актів, які вносяться до парламенту. Інша справа, що, ці процедури на певних етапах розгляду таких документів тотожні. Це, в першу чергу, стосується початкової стадії опрацювання внесених проектів у Верховній Раді. Тому ми не даємо коментарів до таких змін.

Цілком слушно виправлено текст частини 7 статті 89(84). Раніше від суб'єктів законодавчої ініціативи при внесенні пропозицій до законопроекту, який готується до другого читання, вимагалось вносити їх у такій редакції, щоб щодо них можна було однозначно відповісти: «так» або «ні». Досить дивна формула, якщо відомо, що в дійсності рішення стосовно цих пропозицій було, зазвичай, у зовсім іншому вигляді: «враховано», «не враховано» або «частково враховано».

Тепер ставиться вимога лише до того, як саме пропозиція має трансформувати наявний текст певного положення у законопроекті: змінити якусь частину цього тексту (або весь текст), доповнити існуючий текст або взагалі усунути певне положення із тексту законопроекту.

Із тексту цієї статті можна зробити висновок, що право законодавчої ініціативи у повному обсязі розповсюджується і на внесення поправок і пропозицій, тобто на етапах другого і третього читань ним може скористатись як Президент, так і Кабінет Міністрів України. Проте, вже у першій частині Коментаря нами зазначалося, що такий підхід є достатньо спірним.

Згадаймо, що у статті 89 зазначені деякі обмеження на те, хто саме із суб'єктів законодавчої ініціативи може вносити ті чи інші проекти актів Верховної Ради:

«2. Кабінет Міністрів України має виключне право на внесення проекту закону про Державний бюджет України.

3. Проект закону про надання згоди на обов'язковість міжнародних договорів України вносить Президент України або Кабінет Міністрів України.

4. Проекти резолюцій, декларацій, звернень, заяв вносять народні депутати.»

Враховуючи ці обмеження, здавалось би, наприклад, Кабінет Міністрів наділено повноваженнями вносити до парламенту:

- 1) проекти законів, Регламенту Верховної Ради, постанов;
- 2) проекти інших актів Верховної Ради, крім резолюцій, звернень, декларацій, заяв;
- 3) пропозиції до законопроектів;
- 4) поправки до законопроектів.»

Тепер звернемося до Конституції України. У статті 93 серед інших суб'єктів Кабінет Міністрів України має право законодавчої ініціативи. Проте, Основний Закон практично не вносить обмежень обсягів повноважень Кабінету Міністрів у рамках цього права. Скористаємося нормами, закладеними у статті 116 Конституції України. По-перше, у пункті 6 там зазначається, що Кабінет Міністрів розробляє проект закону про Державний бюджет України. Отже, щонайменше на один об'єкт законодавчої ініціативи Кабінету Міністрів вказано. Після цього розглянемо ще одну норму цієї статті, а саме пункт 10. Там йдеться про те, що Уряд «здійснює інші повноваження, визначені Конституцією та законами України.»

Таким чином, дані про обсяг повноважень у рамках права Уряду на законодавчу ініціативу треба шукати у законах, якщо у Конституції про це не сказано.

Звернемося до Закону «Про Кабінет Міністрів» № 279-17 від 16.05.2008 р. У п.2 статті 29 цього Закону встановлюється наступне: «Кабінет Міністрів України вносить проекти законів на розгляд Верховної Ради України відповідно до вимог Регламенту Верховної Ради України.» Жодних інших вказівок про об'єкти законодавчої ініціативи, що можуть вноситися Урядом до парламенту, крім вже згаданого Закону про Держбюджет, там немає.

Таким чином, коло об'єктів законодавчої ініціативи Кабінету Міністрів України обмежується виключно проектами законів, включно із Законом про Держбюджет та проектами законів про надання згоди про обов'язковість міжнародних договорів.

Дехто може зауважити, що у ч.3 §133 Регламенту Кабінету Міністрів України унормовується порядок дій представника Уряду «у разі подання Кабінетом Міністрів пропозицій і поправок до законопроекту, який

готується до другого читання.» Тобто цим документом, начебто, підтверджується така можливість для Уряду на стадії другого читання законопроекту.

Але таке довільне розширення повноважень Кабінету Міністрів у підзаконному акті в порівнянні з тим, що закладено у VII розділі Закону «Про Кабінет Міністрів України», який так і називається «Повноваження Кабінету Міністрів України у відносинах з Верховною Радою України», є помилковим.

Напевне, таке ж обмеження обсягів права на законодавчу ініціативу має застосовуватися і стосовно Президента України. Тому варто внести необхідні корективи у положення статті 89(84) нині діючого Регламенту Верховної Ради, які б більш чітко унормували розглянуті позиції цього документу.

Стаття 90(85). Оформлення законопроектів, проектів інших актів

1. Законопроект, **проект іншого акта** має бути оформлений відповідно до вимог закону, цього Регламенту та інших прийнятих відповідно до них нормативно-правових актів.
2. Законопроект, **проект іншого акта** подається до Верховної Ради за підписом особи, яка має право законодавчої ініціативи або представляє орган, наділений таким правом.
3. Якщо законопроект, **проект іншого акта** ініційовано кількома народними депутатами, ініціатором його внесення вважається народний депутат, прізвище (підпис) якого на ньому зазначено першим. У разі якщо зазначений народний депутат відкликає свій підпис, ініціатором вважається той, чие прізвище є наступним.
4. Ініціатор внесення чи представник суб'єкта права законодавчої ініціативи має право на доповідь законопроекту, **проекту іншого акта** на пленарному засіданні Верховної Ради та на засіданні головного комітету чи тимчасової спеціальної комісії з цього питання. [...]

[...] **9. До проектів інших актів, зазначених у пункті 2 частини шостої статті 89(84) цього Регламенту, альтернативні проекти відповідних актів не вносяться.**

Було вирішено дозволити внесення альтернативних проектів лише при розгляді законопроектів – власне проектів законів, Регламенту Верховної Ради, тих постанов парламенту, які містять положення нормативного характеру. До всіх інших актів Верховної Ради – постанов про

персональні обрання, надання згоди на призначення на посаду, звернень, заяв, декларацій тощо – внесення альтернативних проектів відповідних актів не передбачено.

Стаття 91(86). Супровідні документи до законопроекту, **проекту іншого акта**

1. Законопроект, **проект іншого акта** вноситься на реєстрацію разом з проектом постанови, яку пропонується Верховній Раді прийняти за результатами його розгляду, списком авторів законопроекту, пропозицією щодо кандидатури доповідача на пленарному засіданні та пояснювальною запискою, яка має містити: [...]
3. У разі внесення законопроекту, **проекту іншого акта**, реалізація якого впливає на видаткову та/або доходну частину державного чи місцевих бюджетів, до нього додаються фінансово-економічне обґрунтування (розрахунок розміру витрат) та пропозиція щодо покриття цих витрат.
4. Якщо реалізація законопроекту, **проекту іншого акта** не впливає на видаткову та/або доходну частину державного чи місцевих бюджетів, про це зазначається в пояснювальній записці. [...]
7. Якщо законопроект, **проект іншого акта** вноситься за погодженням з відповідними органами виконавчої чи судової влади, до нього додається таке погодження.

Стаття 92(87). Реєстрація законопроектів, **проектів інших актів**

1. Законопроект, **проект іншого акта**, внесений до Верховної Ради, реєструється в Апараті Верховної Ради. Законопроект, внесений з дотриманням вимог статей 90(85), 91(86) Регламенту, реєструється в Апараті Верховної Ради в день його внесення.
2. У прийнятті на реєстрацію законопроекту, **проекту іншого акта** має бути відмовлено у разі, якщо він поданий з порушенням вимог статей 90(85),91(86) Регламенту, а також якщо законопроект є альтернативним і вноситься з порушенням строків, визначених цим Регламентом. [...]
4. Усі зареєстровані законопроекти, **проекти інших актів** та супровідні документи вводяться Апаратом Верховної Ради до бази даних законопроектів електронної комп'ютерної мережі веб-сайту Верховної Ради.

Стаття 93(88). Попередній розгляд законопроектів, проектів інших актів у комітетах

1. Кожен законопроект, **проект іншого акта** після його реєстрації не пізніше як у п'ятиденний строк направляється Головою Верховної Ради України або відповідно до розподілу обов'язків Першим заступником, заступником Голови Верховної Ради України в комітет, **який відповідно до предметів відання комітетів** визначається головним з підготовки і попереднього розгляду законопроекту, проекту іншого акта, **а також** у комітет, до предмета відання якого належать питання бюджету, для проведення експертизи щодо його впливу на доходну та/або видаткову частини бюджету і виконання закону України про Державний бюджет України в поточному бюджетному періоді **та в комітет, до предмета відання якого належать питання регламенту, для підготовки експертного висновку на відповідність оформлення та реєстрації законопроекту, проекту іншого акта вимогам закону, цього Регламенту та прийнятих відповідно до них нормативно-правових актів.**
2. У разі якщо для підготовки і попереднього розгляду, доопрацювання законопроектів Верховна Рада приймає рішення про утворення тимчасової спеціальної комісії (стаття 85(80) цього Регламенту), така комісія здійснює функції головного комітету з цих питань у порядку, визначеному цим Регламентом.
3. Головний комітет не пізніше як у тридцятиденний строк попередньо розглядає законопроект, **проект іншого акта** і ухвалює висновок щодо доцільності включення його до порядку денного сесії Верховної Ради. До висновку головного комітету додаються висновки комітетів, до предметів відання яких належать питання відповідно бюджету **і регламенту**, які мають бути подані до головного комітету не пізніше як у 14-денний строк з дня отримання законопроекту, **проекту іншого акта** для надання висновку. **У разі якщо законопроект, проект іншого акта оформлено та/або зареєстровано без дотримання вимог закону, цього Регламенту та прийнятих відповідно до них нормативно-правових актів, висновок комітету, до предмета відання якого належать питання регламенту, направляється головному комітету та Голові Верховної Ради України для повернення законопроекту, проекту іншого акта суб'єкту права законодавчої ініціативи без його включення до порядку денного сесії та розгляду на пленарному засіданні Верховної Ради.**

4. До попереднього розгляду законопроекту, **проекту іншого акта** головний комітет на своєму засіданні може запропонувати Кабінету Міністрів України, міністерствам, іншим державним органам, об'єднанням громадян висловити свою думку щодо доцільності його прийняття.
5. Для попереднього розгляду законопроекту, **проекту іншого акта** на засідання головного комітету запрошується ініціатор внесення законопроекту чи представник суб'єкта права законодавчої ініціативи, а в разі необхідності - представники Кабінету Міністрів України, міністерств, інших державних органів, об'єднань громадян, а також експерти, фахівці та інші особи.
6. Інші комітети за зверненням головного комітету або з власної ініціативи розглядають законопроект, **проект іншого акта** і направляють свої висновки до головного комітету. **Якщо комітет, до предмета відання якого належать питання регламенту, інші комітети не направили свої висновки до головного комітету у встановлений частиною третьою цієї статті строк, головний комітет попередньо розглядає законопроект, проект іншого акта без таких висновків.**

Крім суто редакційних змін до статті 93(88) Регламенту було внесено декілька принципових змін, які об'єднані однією спільною ідеєю. Для поліпшення законотворчого процесу у парламенті введено вимогу про неодмінне направлення Головою Верховної Ради всіх щойно зареєстрованих преکتів актів Верховної Ради також до комітету, предметом відання якого, зокрема, є питання регламенту. Цей комітет повинен дати у чотирнадцятиденний строк із дня отримання проекту акту висновок про відповідність оформлення та/або реєстрації нормативним документам, якими відповідно до чинного законодавства регулюються ці питання.

До їх переліку віднесено: «закон, цей регламент та прийняті на їх основі нормативно-правові акти». Це положення частини 3 статті 93(88) Регламенту викликає певні запитання. Зокрема, про який саме закон йде тут мова? Вочевидь, все ж таки про закон «Про нормативно-правові акти.» Дійсно, такий закон було прийнято парламентом 1 жовтня 2008 року і відправлено Президенту на підпис. 28 жовтня закон було повернено із пропозицією про його відхилення. Отже, на сьогодні чинного закону ми не маємо і тому поки що комітет з питань Регламенту повинен обмежуватися перевіркою відповідності поданого на розгляд парламенту проекту акта власне регламенту та прийнятих відповідно до нього нормативно-правових актів.

До таких актів треба віднести документи, розроблені Верховною Радою: Положення про порядок роботи у Верховній Раді з проектами

законів, постанов, інших актів Верховної Ради, Положення про порядок роботи з документами у Верховній Раді. Ці положення розробляються Апаратом парламенту і затверджуються розпорядженнями Голови Верховної Ради України.

Зрозуміло, що певний контроль відповідності перерахованим вище нормативним актам поданого на реєстрацію проекту акта здійснюється до цього сектором реєстрації законопроектів Апарату парламенту. Проте, прикінцевий контроль тепер буде виконуватися комітетом, до предмету відання якого належать питання регламенту. Це дозволить практично повністю усунути можливість винесення на розгляд сесійного залу неналежним чином підготовлених проектів актів і до певної міри скоротить час опрацювання їх у парламенті.

Інша справа, що час такого попереднього розгляду у регламентному комітеті виглядає не виправдано розтягнутим і його варто було б скоротити щонайменше на чотири дні чи, можливо, навіть на більший строк. Варто було б ввести норму про невідкладність повернення відповідними інстанціями парламенту неналежним чином оформленого та/або зареєстрованого проекту акта або хоча б скоротити до мінімуму цей термін.

У частині шостій статті 93(88) додано положення про те, що у разі, коли комітети не подають у визначений частиною третьою цієї статті строк свої висновки щодо проекту акта, то головний комітет попередньо розглядає проект такого акту без цих висновків.

Одразу виникає декілька питань щодо змісту цієї норми. По-перше, у частині третій жодним чином не встановлюються межі терміну розгляду поданого документу іншими комітетами, крім тих, що чітко у ній зазначені. А вони, вочевидь, мають бути різними: для головного комітету – тридцять днів, для комітетів, які здійснюють відповідний контроль цього проекту акта – інший термін (можливо, різний для бюджетного і регламентного комітетів). І, зрозуміло, має бути вказано, який строк надання висновків встановлюється для інших комітетів.

Якщо ж для всіх комітетів, окрім головного, встановлено один і той же строк (а саме такий висновок можна зробити із змісту частини шостої), то для чого тоді виокремлено серед інших комітетів, який опікується питаннями регламенту? Якщо таке виокремлення все ж таки зроблено, то чому воно не розповсюджується на комітет, який відає питаннями бюджету?

Стаття 94(89). Повернення законопроекту, **проекту іншого акта** суб'єкту права законодавчої ініціативи

1. Голова Верховної Ради України або відповідно до розподілу обов'язків Перший заступник, заступник Голови Верховної Ради України за наявності передбачених цією статтею підстав за пропозицією головного комітету чи тимчасової спеціальної комісії або Погоджувальної ради **повертає** внесений законопроект, **проект іншого акта** суб'єкту права законодавчої ініціативи без його включення до порядку денного сесії та розгляду на пленарному засіданні Верховної Ради.
2. Підставами для повернення законопроекту, **проекту іншого акта** без його включення до порядку денного та розгляду на пленарному засіданні є:
 - 1) висновок комітету, до предмета відання якого належать питання конституційного права, про те, що законопроект суперечить положенням Конституції, крім випадків, коли він стосується внесення змін до Конституції України;
 - 2) **висновок комітету, до предмета відання якого належать питання регламенту, про те, що внесений законопроект, проект іншого акта оформлений та/або зареєстрований без дотримання вимог закону, цього Регламенту та прийнятих відповідно до них нормативно-правових актів;**
 - 3) відсутність фінансово-економічного обґрунтування законопроекту, **проекту іншого акта**, якщо головний комітет чи відповідна тимчасова спеціальна комісія не вважають за можливе розглядати його без такого обґрунтування;
 - 4) наявність прийнятого в першому читанні законопроекту, щодо якого внесений проект є альтернативним;
 - 5) відхилення на поточній сесії Верховної Ради законопроекту, положення якого дослівно або по суті повторюють поданий законопроект.
3. Повернення законопроекту, **проекту іншого акта** суб'єкту права законодавчої ініціативи здійснюється в 15-денний строк після отримання висновку головного комітету чи відповідної тимчасової спеціальної комісії з повідомленням про причину повернення.
4. Повернені законопроекти, **проекти інших актів** можуть бути повторно внесені на розгляд Верховної Ради за умови усунення недоліків, що стали підставою для їх повернення.

По-перше, як і в ряді інших статей, коло об'єктів унормування, крім законопроектів, поширено і на проекти інших актів, які розглядаються у

парламенті. Це не стосується пунктів 4 і 5 статті, бо там йде мова про альтернативні законопроекти, а відповідно до положення частини 9 статті 90(85) щодо всіх інших актів, крім законопроектів, альтернативні проекти не вносяться.

По-друге, перелік підстав, які можуть слугувати причиною повернення проекту акту суб'єкту права законодавчої ініціативи поповнився випадком, коли це обумовлено наданням висновку комітету, до предмету відання якого належать питання регламенту. Таке станеться, якщо поданий проект акта оформлено та/або зареєстровано з порушенням вимог частини першої статті 93 (88) Регламенту.

Особливо звертаємо увагу на імперативність процедури повернення. У попередній редакції Регламенту мова йшла лише про можливість повернення таких законопроектів, тобто прийняття рішення віддавалося на розсуд уповноваженого члена керівництва Верховної Ради. Тепер же при наявності належних підстав такий законопроект повертається суб'єкту законодавчої ініціативи в обов'язковому порядку.

Потрібно взяти до уваги, що подекуди, незважаючи на імперативність певних приписів у нормативних документах, посадові особи їх не виконують. Тому в Регламенті має бути передбачена обов'язковість виконання таких імперативних процедур. Візьмемо положення частини 1 статті 94, у відповідності до якого Голова Верховної Ради або хтось із його заступників повинен за наявності вказаних у цій статті підстав повернути внесений проект акта суб'єкту законодавчої ініціативи без його включення до порядку денного сесії і тим більше без розгляду на пленарному засіданні парламенту.

Якщо ж така процедура не буде виконана у передбачений частиною 3 цієї статті 15-денний строк, то ми вимушені констатувати той факт, що у нинішній редакції Регламенту немає рекомендацій стосовно подальших кроків для опрацювання поданого проекту акта. Варто було б передбачити у такому випадку необхідність певних дій з боку головного комітету для повернення такого акта. Якщо ж і це не відбудеться, має бути передбачено розгляд питання на пленарному засіданні Верховної Ради після письмового звернення суб'єкта законодавчої ініціативи для прийняття рішення щодо подальшої долі проекту акта.

Стаття 104(99). Відкликання законопроектів

1. Законопроект може бути відкликаний суб'єктом права законодавчої ініціативи, який його вніс, до включення такого законопроекту до порядку денного сесії Верховної Ради.

2. Законопроект, включений до порядку денного сесії Верховної Ради, до його прийняття Верховною Радою в першому читанні за основу може бути відкликаний за рішенням Верховної Ради і знятий з розгляду.
3. Порушення питання про відкликання законопроекту здійснюється шляхом подання письмової заяви ініціатором внесення - суб'єктом права законодавчої ініціативи на ім'я Голови Верховної Ради України.
4. Відкликаний законопроект знімається з розгляду **із відповідним зазначенням про це в базі даних** законопроектів електронної комп'ютерної мережі веб-сайту Верховної Ради.

Стаття 105(100). Визнання законопроектів відкликаними

1. Законопроекти, внесені та не прийняті до закінчення строку повноважень Верховної Ради відповідного скликання в першому читанні, вважаються відкликаними.
2. Законопроект вважається відкликаним, якщо до його прийняття в першому читанні повноваження народного депутата - ініціатора його внесення достроково припинено.
3. Законопроект, внесений Президентом України або Кабінетом Міністрів України, вважається відкликаним, якщо до його прийняття в першому читанні за основу повноваження Президента України або Кабінету Міністрів України були припинені. Такий законопроект знімається з розгляду **із відповідним зазначенням про це в базі даних** законопроектів електронної комп'ютерної мережі веб-сайту Верховної Ради.

Стаття 107(102). Визнання законопроектів відхиленими

1. Законопроект вважається відхиленим, якщо запропоновані рішення на його підтримку не отримали необхідної кількості голосів народних депутатів. Таке відхилення законопроекту заноситься до протоколу пленарного засідання Верховної Ради.
2. Відхилений Верховною Радою законопроект або законопроект, що повторює його за суттю, не може бути внесений на поточній та наступній за нею позачерговій сесіях Верховної Ради відповідного скликання. Відхилений законопроект знімається з розгляду **із відповідним зазначенням про це в базі даних** законопроектів електронної комп'ютерної мережі веб-сайту Верховної Ради.

У статтях 104(99), 105(100) і 107(102) нарешті виправлено певну недолугість, яка пропонувалася у попередній редакції стосовно відкликаних і відхилених законопроектів. Вони не тільки знімалися при цьому з розгляду, але й взагалі виключалися з бази даних законопроектів електронної комп'ютерної мережі веб-сайту парламенту. Таку практику слід вважати хибною, бо тоді проекти таких актів стають практично недосяжними при подальшій роботі законодавців та інших фахівців. Це значно ускладнює наступну законотворчу роботу, адже більшою частиною при суттєвій переробці такі проекти актів могли б бути знову внесені до Верховної Ради.

Крім того, це може призвести до ситуації, коли буде складно простояти появі на поточній сесії законопроектів, котрі можуть за змістом повторювати подані і відхилені або повернуті до цього на цій-таки сесії законопроекти. Тепер перевірка можливості наведеної колізії значно спрощується, адже такі відхилені або відкликани законопроекти будуть зберігатися в базі даних законопроектів електронної комп'ютерної мережі веб-сайту парламенту і їх пошук для перевірки щойно поданих законопроектів на предмет альтернативності не буде пов'язано з жодними труднощами.

Треба в подальшому розширити таку можливість загалом на всі проекти актів, які в результаті розгляду Верховною Радою відкликаються або відхиляються. Бо застосування такої норми тільки для законопроектів штучно звужує можливості народних депутатів та інших фахівців. Пояснення, що це призводить до суттєвого збільшення обсягів носіїв пам'яті в базі даних, наврод чи має сприйматись як вагома перешкода.

Стаття 116(111). Строки подання пропозицій і поправок до законопроекту, який готується до другого читання

1. Пропозиції та поправки для підготовки законопроекту до другого читання вносяться в 14-денний строк після дня прийняття законопроекту в першому читанні за основу. До повторного другого читання законопроекту пропозиції та поправки вносяться в 10-денний строк після дня попереднього другого читання. **Пропозиції та поправки до законопроектів, розгляд яких не було завершено Верховною Радою попереднього скликання (частина друга статті 106 цього Регламенту), вносяться в 14-денний строк після дня включення їх до порядку денного першої сесії новообраної Верховної Ради.**
2. Верховна Рада своїм рішенням про одноразове відхилення (ad hoc) від закріплених у цьому Регламенті положень може продовжити встав-

новлені у цій статті строки або скоротити їх не більш якнаполовину. Скорочення не допускається при розгляді проектукодексу чи іншого законопроекту, кількість статей, пунктів якого понад 100.

Ми вже до цього у статті 106 (101) знайомилися із ситуацією, коли після завершення роботи Верховної Ради попереднього скликання залишається певна низка законопроектів, які щонайменше були прийняті на стадії першого читання, але при подальшому опрацюванні їх розгляд парламентом попередньої каденції не було завершено, тобто їх не було прийнято в цілому. У наведеній статті встановлювалося, що такі законопроекти готуються і розглядаються Верховною Радою вже нового скликання, починаючи з процедури підготовки законопроекту до другого читання.

У новій редакції Регламенту частиною першою статті 116 (111) усунуто певну прогалину щодо термінів подання пропозицій та поправок до таких, поновлених розглядом, законопроектів. Після їх включення до порядку денного першої сесії новообраної Верховної Ради, як ми вже бачимо, надається 14-денний строк для внесення пропозицій та поправок до тексту законопроекту. Цей строк починає обчислюватися, починаючи з наступного дня після дня його включення, яке, до речі, відповідно до частини 4 статті 20 Регламенту, робиться позачергово і без голосування.

Стаття 118. Зміст порівняльної таблиці законопроекту, підготовленого до другого читання

[...] 4. Пропозиція, внесена у встановленому порядку до другого читання, залишається без розгляду і до порівняльної таблиці, передбаченої частиною першою цієї статті, не включається на підставі висновку комітету, до предмета відання якого належать питання конституційного права, про те, що внесена пропозиція суперечить вимогам Конституції України. Такий висновок надається комітетом, до предмета відання якого належать питання конституційного права, за зверненням головного комітету у 14-денний строк з дня отримання звернення.[...]

Головний комітет під час розгляду пропозицій, внесених до другого читання у встановленому цим Регламентом порядку, може висловити сумнів у відповідності якої-небудь із них або цілої групи пропозицій вимогам чинної Конституції. Проте зняти їх на основі цього з розгляду і не внести до порівняльної таблиці самочинно головний комітет не може.

Для того, щоб зробити таке, комітет повинен звернутися до того парламентського комітету, у віданні якого перебуває питання конституційного права, з проханням надати висновок про таку відповідність чи

відсутність її. Спираючись на такий висновок (у нинішньому скликанні така функція покладена на Комітет з питань правової політики), пропозиція залишається без розгляду і, більше того, навіть не вноситься до порівняльної таблиці. Зрозуміло, це робиться тільки у разі, коли вищезазначений комітет вказує на неконституційність цієї пропозиції.

Виникає одразу декілька питань. Чому говориться про зняття пропозиції з розгляду? Мабуть, треба вказати, що вона знімається з подальшого розгляду її на пленарному засіданні. Адже розгляд на комітетському рівні відбувся.

Дивною здається норма про невнесення пропозиції до порівняльної таблиці. Доцільніше було б внести її до таблиці, вказавши, що вона не враховується у відповідності до висновку визначеного Регламентом комітету. Відштовхуючись від такої норми, можна зажадати таку ж преференцію, наприклад, і для бюджетного комітету.

Стаття 123(118). Рішення за результатами розгляду законопроекту в другому читанні

1. За результатами розгляду законопроекту в другому читанні Верховна Рада приймає рішення про:
 - 1) прийняття законопроекту в другому читанні та доручення головному комітету підготувати його до третього читання;
 - 2) **відхилення законопроекту;**
 - 3) прийняття законопроекту в другому читанні та в цілому ...

Зміна, внесена до статті 123 (118), усуває абсолютно нелогічну ситуацію, яка була у попередній редакції Регламенту. Адже навіть на останній фазі розгляду законопроекту, після третього читання передбачалася можливість відхилення законопроекту (дивись п.4 ч.1 ст.129 (124)Регламенту.)

Хоча можна зрозуміти джерело такої похибки, яку, вочевидь, не варто називати помилкою. Зазвичай, власне, рішення про відхилення законопроекту не приймається. Бо проект вважається відхиленим, якщо жоден із інших варіантів рішень, передбачених ч.1 ст.123 (118), не отримав підтримки у сесійній залі під час обговорення питання. Тим не менше, було необхідно навести такий варіант рішення у цій статті, що і відбулося в процесі прийняття змін до Регламенту.

Стаття **135(130)**. Голосування пропозицій Президента України до поверненого ним закону

1. У разі якщо Президент України пропонує відхилити прийнятий закон, голосування проводиться щодо відхилення закону в цілому. Якщо пропозиція про відхилення закону в цілому підтримана більшістю голосів народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради, закон вважається відхиленим.
2. У разі якщо пропозиція Президента України про відхилення закону в цілому не підтримана Верховною Радою, голосування проводиться щодо повторного прийняття закону в цілому (долання вето), і він вважається прийнятим у цілому, якщо на його підтримку отримано не менш як дві третини голосів народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради, після чого закон **підписується Головою Верховної Ради України** інаправляється на підпис Президенту України.
3. Якщо пропозиція Президента України не підтримана більшістю [...]

Прийнята зміна до статті 135(130), виправляє певну неузгодженість попередньої редакції цієї статті зі змістом статті 136(131). Якщо керуватися нормами ч.2 ст.(130), то виходило, що у випадку, коли Президент запропонував після розгляду направленого йому на підпис законопроект відхилити його у цілому, а Парламент після цього проголосував не менш як двома третинами голосів від конституційного складу Верховної Ради за подолання вето, то після цього закон направлявся на підпис Президенту України без підпису Голови Верховної Ради.

Дехто вважає, що норма про необхідність підпису Головою парламенту такого закону закладена у статті 136(131). Але там йдеться про оформлення таким підписом дещо іншого за схемою прийняття закону: коли той приймається після повторного розгляду з урахуванням пропозицій Президента. Тому певна лакуна в Регламенті і була закрита у новій редакції Регламенту.

Стаття **138(133)**. Порядок прийняття постанов та інших актів Верховної Ради

1. Постанови та інші акти (**Регламент Верховної Ради**, резолюції, декларації, звернення, заяви) Верховної Ради, визначені статтею 46 цього Регламенту, Верховна Рада приймає більшістю голосів народних депутатів від її конституційного складу, крім випадків, визначених Конституцією України.

2. Постанови Верховної Ради приймаються з конкретних питань з метою здійснення її установчої, організаційної, контрольної та інших функцій. **Такі постанови Верховної Ради набирають чинності з дня їх прийняття, якщо інше не передбачено самою постановою...**
5. **Регламент Верховної Ради, постанови, прийняті Верховною Радою, які містять положення нормативного характеру, набирають чинності з дня їх офіційного оприлюднення, якщо ними не передбачено інше.**

Змінами до статті 138 (133), зокрема, унормовано терміни набрання чинності постановами Верховної Ради України. Проте доводиться визнати, що внесення цих змін призводить до деякої плутанини. У ч.2 статті дано загальне визначення, з яких питань парламент України приймає постанови. Але друге речення, в якому застосовано слово «такі», вступає у протиріччя зі змістом першого речення, хибно звужуючи клас актів - постанов, про які йде мова. Отже, доцільно прибрати з другого речення слово – «такі.»

Крім цього, вимушені знову звернути увагу, що, на жаль, у статті так і не встановлено порядок набрання чинності іншими підзаконними актами Верховної Ради України.

**Лінецький Сергій Володимирович,
Крижанівський Володимир Петрович**

ЗАКОНОТВОРЧИСТЬ:
Коментар до змін у Регламенті
Верховної Ради України (Статті 1-162)
Доповнення до Частини I Коментаря
до Регламенту Верховної Ради України

Загальна редакція
Крижанівський Володимир Петрович,
Рахімкулов Едуард Рустамович

Коректура і літературна редакція
Рахімкулов Е. Р.

Дизайн і макет
Саковська О.М.

Підписано до друку 23.02.2009. Формат 60x84 1/16.
Папір офсетний. Друк офсетний.
Умов. друк. арк. 2,56.

Видавництво «К.І.С.»
04080 Київ–80, а/с 1, тел. (044) 462 52 69, www.books.dovidka.com.ua

Свідоцтво про внесення до державного реєстру
суб'єктів видавничої справи, ДК, №677 від 19.11.2001 р.

ТОВ «ВПК «Експрес-поліграф»
м.Київ, вул. Фрунзе, 47б