



004083

УКРАЇНА
МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ОДЕСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ імені І.І. МЕЧНИКОВА

65082, Україна, м. Одеса, вул. Дворянська, 2 тел. (048) 723-52-54

E-mail: rector@onu.edu.ua факс (048) 723-35-15

29.11.2021 № 01-01-2394

нак № _____ від _____

✓ Голові

Верховної Ради України
Руслану СТЕФАНЧУКУ
вул. М.Грушевського, 5,
м. Київ, Україна, 01008

Народному депутату України
Сергію ВЛАСЕНКУ
вул. Садова, 3а, к.514
м. Київ, Україна, 01008

Шановний Руслане Олексійовичу!
Шановний Сергію Володимировичу!

На Лист № 11/10-389 від 05.11.2021 р. (вхід. номер 01-1843 від 19.11.2021 р.) надаємо копію відповіді Одеського національного університету імені І.І. Мечникова на звернення Першого заступника Голови Верховної Ради України Стефанчука Р.О. від 27.08.2021 р. щодо надання правового висновку з питання: «чи не буде вважатися порушенням встановленої Конституцією України процедури розгляду, ухвалення законів рішення про розгляд законопроекту окремим структурними частинами (пунктами, статтями) з проведенням щодо них самостійного голосування за кожену позицію народного депутата України на підставі статті 45 Регламенту».

Додатки : Науково-консультативний висновок (копія) - 4 аркуша

В.о. ректора



Майя НІКОЛАЄВА



Апарат Верховної Ради України
379334 від 06.12.2021



748293

НАУКОВО-КОНСУЛЬТАТИВНИЙ ВИСНОВОК щодо відповідності деяких положень Регламенту Верховної Ради України Конституції України

Перед експертами – деканом економіко-правового факультету, кандидатом юридичних наук, професором кафедри цивільно-правових дисциплін, заслуженим юристом України Токарчук Л. М., доктором юридичних наук, професором, завідуючою кафедрою конституційного права та правосуддя Степановою Т. В., кандидатом юридичних наук, доцентом кафедри конституційного права та правосуддя Левенець А. В. – було поставлено питання щодо відповідності нормам Конституції України деяких положень Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» щодо процедури розгляду та ухвалення законів.

Враховуючи положення чинного законодавства і доктрину конституційного права, експерти прийшли до наступних висновків.

1. Регламент Верховної Ради України встановлює порядок підготовки і проведення сесій Верховної Ради, її засідань, формування державних органів, визначає законодавчу процедуру, процедуру розгляду інших питань, віднесених до її повноважень, та порядок здійснення контрольних функцій Верховної Ради.

Для ефективної роботи Парламенту Регламент має встановлювати положення та процедури, які забезпечуватимуть найефективнішу реалізацію Парламентом його діяльності. Одночасно положення Регламенту мають деталізувати основні засади законодавчого процесу, встановлені Конституцією України, та не суперечити їй.

В умовах суспільно-політичної трансформації українського суспільства особливого значення набуває створення ефективної правової системи, що включає в себе підвищення якості законів та інших нормативно-правових актів, наближення їх до потреб українського суспільства.

Цей процес є динамічним, тому напрям підвищення якості законодавчих процесів для створення якісніших законодавчих актів прагнення змінювати та вдосконалювати положення чинного законодавства задля запобігання негативним проявам законодавчої техніки, виявлення їх прогалин і колізій займає важливе місце в процесі державотворення в Україні. Одним з таких проявів є певна нерегульованість законодавчих процесів.

З одного боку, законодавець надав широкі можливості для реалізації народними депутатами своїх повноважень щодо законодавчої ініціативи. Іншого, слід розуміти мету діяльності Верховної Ради України – оперативне та ефективне прийняття законів, зокрема, задля визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики, затвердження загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, національно

культурного розвитку, охорони довкілля, здійснення контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України відповідно до Конституції України, здійснення парламентського контролю у межах, визначених Конституцією України та виконання інших повноважень відповідно до статті 85 Конституції.

З урахуванням вказаного, Регламент має враховувати обидві складові для ефективної роботи Парламенту.

2. Як слушно було встановлено Конституційним Судом України в Рішенні від 23.12.1997 року № 7-зп/1997: *«Верховенство конституційних норм поширюється на всі сфери державної діяльності, в тому числі і на законотворчий процес. Верховна Рада України, приймаючи закони, не має права допускати невідповідностей щодо будь-яких положень, прямо закріплених в Конституції України»*.

Таким чином, Конституційний Суд України наголосив на тому, що норми Конституції України, як закону прямої дії, мають пріоритет перед будь-якими іншими нормативними актами, які беззаперечно повинні відповідати сутності та змісту норм, що містяться в Конституції України, міжнародним стандартам та сучасним потребам українського суспільства.

У зв'язку з цим актуальними залишаються проблеми поспішного прийняття законів, недотримання загальних правил нормопроєктування, відсутності ефективного організаційно-правового механізму забезпечення законотворчої діяльності, її регулювання, недостатнього рівня правової культури осіб, які беруть участь в законотворчому процесі.

Ці процеси невпинні та потребують постійної уваги, моніторингу та розробки пропозицій з удосконалення чинного законодавства щодо законодавчого процесу та законодавчої техніки, які, не вступаючи в суперечність з положеннями Основного Закону, розвиватимуть та вдосконалюватимуть їх, пристосовуючи до нових суспільно-політичних та соціально-економічних умов.

3. Вказана проблема була у вересні 2015 – лютому 2016 р.р. досліджена Місією Європейського парламенту з оцінки потреб під головуванням Пета Кокса, за підсумками якої Європейським парламентом було підготовлено Доповідь та дорожню карту щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України. У даній доповіді, зокрема, було відзначено, що *«Верховна Рада, її апарат, комітети і народні депутати перевантажені тим, що багато хто з них охарактеризував нам як «законодавчий спам». Можливо більш влучним визначенням цього стану міг би бути термін «законодавче цунамі» - настільки великим є потік законопроектів, який перевантажує інституцію та її спроможність впоратися з цим»*¹.

¹ Доповідь та дорожня карта щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України. URL: <https://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20160301RES16508/20160301RFS16508.pdf>.

Тому розробка заходів із запобігання зловживанням народними депутатами України наданим їм правом законодавчої ініціативи, що призводить до блокування роботи Парламенту та не дає можливості ухвалення Парламентом законів, має важливе значення та підтримано європейськими експертами як напрям вдосконалення конституційних процесів в Україні.

4. Аналізуючи можливість прийняття Верховною Радою України на підставі ст. 119 Регламенту рішення про розгляд законопроекту окремими структурними частинами (пунктами, статтями) з проведенням щодо них самостійного обговорення і голосування, але без обговорення та голосування за кожну пропозицію народного депутата України на підставі ст. 45 Регламенту, слід зазначити, що вказана пропозиція не вступає в суперечність з будь-якою нормою, що містить чинна редакція Конституції України.

Відповідний висновок можна зробити зі змістовного аналізу положень самої Конституції України, яка встановлює **лише вимоги щодо:** 1) мінімальної кількості голосів народних депутатів, якою мають бути підтримані закони та інші акти ВРУ (ст.91); 2) переліку питань, які можуть бут врегульованими виключно Законами України (ст.92); 3) визначення переліку суб'єктів законодавчої ініціативи (ст.93). з чого видно, що процедурний порядок обговорення законопроектів **не є предметом конституційного регулювання.**

Також, відповідно до правової позиції Конституційного Суду України, висловленої у Рішенні від 28.02.2018 року у справі за конституційним поданням 57 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про засади державної мовної політики»: *«закони та інші акти Верховної Ради України приймаються лише на її пленарному засіданні. Процес розгляду законопроекту на пленарних засіданнях Верховної Ради України – це обговорення законопроекту та голосування щодо нього. Крім того, обговорюються пропозиції до проекту закону. Обов'язковою умовою (вид. авт.) прийняття рішень парламентом є особиста участь народного депутата України у голосуванні, що є проявом його особистого волевиявлення і не залежить від виду та способу голосування (вид. авт.).*

Особисте голосування народного депутата України означає його безпосереднє волевиявлення з питань, які розглядаються парламентом. Незалежно від способу ухвалення рішень парламентом (вид. авт.) особисте голосування народного депутата України передбачає його особисту участь у процесі голосування та дотримання ним встановлених Конституцією України вимог щодо розпорядження народним депутатом України лише своїм правом голосу, заборони його делегувати, а також заборони примусу до передачі цього права. Недотримання вказаних вимог суперечить природі представницького мандата народного депутата

України, який є представником Українського народу у Верховній Раді України, і принципу рівності статусу народних депутатів України».

Зі змісту відповідних позицій Конституційного Суду України доходимо висновку, що основною вимогою дотримання конституційності процедури прийняття законів є забезпечення саме безпосередньої участі народних депутатів України у процесі голосування за законопроект, під час якого й має бути реалізовано принцип свободи депутатського мандату (в тому числі - можливість народного депутата висловити свою незгоду зі змістом статті майбутнього закону). При цьому Конституційний Суд України наголошує, що «спосіб ухвалення рішень парламентом», так само, як і «вид та спосіб голосування», не мають різниці.

З урахуванням вищевикладеного підсумовуємо, що прийняття Верховною Радою України на підставі ст. 119 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» рішення про розгляд законопроекту окремими структурними частинами (пунктами, статтями) з проведенням щодо них самостійного обговорення і голосування, але без обговорення та голосування за кожну пропозицію народного депутата України, не можна вважати порушенням встановленої Конституцією України процедури розгляду та ухвалення Законів на підставі ст. 45 Регламенту.

Науково-консультативний висновок підписали:

Декан економіко-правового факультету,
кандидат юридичних наук,
професор кафедри цивільно-правових
дисциплін, заслужений юрист України



Л. М. Токарчук

Завідуюча кафедрою конституційного
права та правосуддя, доктор юридичних наук,
професор



Т. В. Степанова

Кандидат юридичних наук,
доцент кафедри конституційного права
та правосуддя



А. В. Левенець